Senato
della Repubblica

La giurisprudenza costituzionale sulla novella del Titolo V

5 anni e 500 pronunce

di Francesco Marcelli e Valeria Giammusso

Quaderni di documentazione

Servizio Studi

n. 44
ottobre 2006

allegato
cd con testi

Senato
della Repubblica

La giurisprudenza costituzionale sulla novella del Titolo V

5 anni e 500 pronunce

di Francesco Marcelli e Valeria Giammusso

Servizio Studi

Quaderni di documentazione

n. 44
ottobre 2006

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.

© 2006 - Senato della Repubblica

I N D I C E

Introduzione . . . . . Pag. 5

1. Dati statistici . . . . . " 7

2. Dentro le materie . . . . . " 9
2.1 Il principio di continuità ordinamentale . . . . . " 13
2.2 Il valore del precedente riparto . . . . . " 14
2.3 I principi fondamentali . . . . . " 18
Elenco (a): casi di principi fondamentali . . . . . " 23
Elenco (b): casi di "non principi" . . . . . " 27
2.4 La normativa di dettaglio . . . . . " 29

3. Oltre le materie . . . . . " 33
3.1 La concorrenza di competenze . . . . . " 34
3.2 Il criterio della "prevalenza materiale" . . . . . " 36
3.3 Il criterio della "finalità prevalente" . . . . . " 37
3.4 Le materie "trasversali"o non-materie . . . . . " 40
3.5 Le esigenze di carattere unitario . . . . . " 44
3.6 La chiamata in sussidiarietà . . . . . " 50
3.7 Il principio di leale collaborazione: intese e pareri . . . . " 53
3.8 La transitorietà ed il principio di continuità istituzionale " 66

4. Questioni cruciali . . . . . " 70
4.1 Questioni finanziarie e federalismo fiscale . . . . . " 71
Elenco (c): finanziamenti statali illegittimi . . . . . " 76
Elenco (d): finanziamenti statali legittimi . . . . . " 77
4.2 Il potere sostitutivo delle Regioni nei confronti degli enti locali . . . . . " 83
4.3 La potestà regolamentare . . . . . " 86
4.4 L'autonomia organizzativa . . . . . " 93
4.5 Le autonomie speciali e la "clausola di miglior trattamento" . . . . . " 101

Sintesi delle Pronunce della Corte Costituzionale 2002-2006 . . . . . Pag. 111

Nota metodologica: criteri di redazione e di ricerca . . . . . " 113
Indice per temi e materie . . . . . " 119
Sintesi delle pronunce 2002 . . . . . " 127
Sintesi delle pronunce 2003 . . . . . " 163
Sintesi delle pronunce 2004 . . . . . " 255
Sintesi delle pronunce 2005 . . . . . " 403
Sintesi delle pronunce 2006 . . . . . " 565

Introduzione

Il *Quaderno* che si introduce è la terza[1] - e definitiva, rispetto agli obiettivi - edizione di una ricerca la cui progettazione nasce già all'indomani dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 (novella del Titolo V della parte II della Costituzione), quando si ritenne indispensabile seguire l'esito delle nuove formulazioni della Carta fondamentale in materia di Stato, Regioni ed altre autonomie territoriali. Tale esigenza fu presto corroborata dall'evidenza di un livello senza precedenti di conflittualità che investì la Corte costituzionale, chiamata a dirimere questioni spesso del tutto inedite.

Le tre edizioni condividono dunque ispirazione, contenuto di base ed intento, proponendo la sintesi completa, senza eccezioni, dell'intero contenzioso costituzionale Stato – Regioni, dall'8 novembre 2001, giorno dell'entrata in vigore del novellato Titolo V, al 28 aprile 2006[2], giorno di esordio della legislatura in corso. Si tratta, in sostanza, delle pronunce della Corte costituzionale emesse nel corso della passata XIV legislatura, che - per le particolari vicende di una riforma approvata alla fine di una legislatura ed entrata in vigore all'inizio della successiva - ha assorbito, per prima e per intero, l'impatto della più estesa riforma costituzionale della Repubblica.

La Corte costituzionale è parca nel declinare il verbo "consolidare" sui temi qui in esame: la sentenza n. 285/2005 è tra le prime[3] a defini-

---

[1] Le precedenti edizioni sono:
- Quaderno di documentazione 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*, Servizio Studi, Senato della Repubblica, Roma, 2004;
- Quaderno di documentazione n. 41 del 2005, *Tra Stato e Regioni: guida all'orientamento. Sintesi di 350 pronunce della Corte Costituzionale (2002-2005)*, di F. Marcelli e V. Giammusso, Servizio Studi, Senato della Repubblica, Roma, 2005.

[2] Per la verità, il Titolo V (della parte II della Costituzione) era già stato novellato con legge costituzionale n. 1 del 1999, per gli aspetti concernenti sostanzialmente - ma non esclusivamente - la forma di governo regionale. Seppure con riferimento al solo periodo ricompreso tra le date citate, sono peraltro anche presenti le pronunce che riguardano questo aspetto, tra le quali si segnalano le molte - e rilevanti - in tema di "Statuto della Regione", così classificate nel testo.

[3] Ovviamente, nel futuro anche immediato la tendenza lessicale della Corte potrebbe cambiare: già la sentenza n. 222/2006 - fuori dell'ambito temporale di questa pubblica-

re appunto "consolidata" la giurisprudenza costituzionale che, in quel caso, impone il dovuto risalto alle intese tra Stato e Regione.

I curatori delle sintesi non hanno pertanto la pretesa di fissare in una legislatura - pur se piena nei suoi cinque anni e densa di cinquecento pronunce - il terreno sufficiente per segnare un punto, seppure non definitivo, dal quale voltarsi indietro senza rischio di trascurare nuovi ed inaspettati cambi di direzione. Si sentono tuttavia di portare testimonianza di un lungo percorso ormai tracciato, di un grado di innovatività delle questioni (e delle pronunce) che sembra via via affievolirsi, della disponibilità di non pochi indirizzi ed indicazioni utili a percorrere - potendo evitare e superare molti degli inciampi ed ostacoli che si prevedevano all'inizio - gli àmbiti e i domìni dello Stato come delle Regioni.

Naturalmente ciò non vuol dire che nell'ampio materiale che questa edizione aggiunge alle precedenti non vi siano significativi contributi di novità. A solo titolo di esempio basti citare la sentenza n. 406/2005 con cui la Corte costituzionale, per la prima volta, dichiara l'incostituzionalità di una legge (regionale) per violazione del novellato art. 117, primo comma, della Costituzione (contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario).

L'edizione precedente utilizzava la metafora della mappa, rispetto al territorio di riferimento, e si proponeva di fornire un primo orientamento per abbracciare, in uno sguardo, la vastità dell'area, la varietà della conformazione, la lunghezza dei confini, quasi le competenze costituiscano dei territori. La sensazione era, ancora, quella di un territorio poco conosciuto.

L'edizione attuale somiglia invece più ad un diario di viaggio, scritto sulla rotta che la Corte ha tracciato, esplorando ciò che è emerso sul precedente territorio, più circoscritto e meglio conosciuto. L'esplorazione ha consentito una progressiva chiarificazione delle caratteristiche dei nuovi territori, con le prime novità spesso confermate, e - soprattutto - con la progressiva definizione di strade e percorsi capaci non solo di seguire, ma anche di attraversare, i confini delle reciproche competenze.

Perciò questa introduzione - come già la precedente - segue le strade, più che i confini. I percorsi (trasversali, per usare un'espressione della

---

zione - definisce "consolidato" l'orientamento che intende la nozione di "ordine pubblico e sicurezza" in termini restrittivi, in contrapposizione ai compiti di polizia amministrativa regionale e locale.

Corte), le salite (in sussidiarietà), le vie maestre delle esigenze unitarie e della leale collaborazione.

Poiché la presente edizione è stata redatta con l'intento di evitare soluzioni di continuità con quella immediatamente precedente, si rinnova il rinvio, ivi contenuto, alla *Nota metodologica* anche qui riportata per i criteri di redazione delle sintesi.

1. Dati statistici

Il dato statistico sul numero e sul tipo delle pronunce emesse dalla Corte costituzionale dipende anche da elementi scarsamente significativi, come la formulazione del ricorso: un ricorso non correttamente motivato alimenta normalmente il numero delle ordinanze e non quello delle sentenze; più ricorsi analoghi sono accorpabili in una sola pronuncia, da pochi ricorsi diversi scaturisce normalmente più di una pronuncia.

Resta comunque il dato non controverso che - all'indomani della novella del Titolo V - il contenzioso tra Stato e Regioni è aumentato in un modo che non ha precedenti.

Fino al 2003 erano sempre stati i giudici, nel corso di un giudizio, ad alimentare il maggior numero di sentenze della Corte costituzionale[4]. Nel 2004 - per la prima volta in mezzo secolo di storia della Consulta - il contenzioso diretto tra Stato e Regioni ha sopravanzato per importanza quantitativa il giudizio in via incidentale.

Con riferimento a tutte le pronunce della Corte (sentenze ed ordinanze), la *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2005*[5] evidenzia la seguente ripartizione delle 482 decisioni rese in quell'anno:

- 314 nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale;
- 101 nel giudizio sollecitato da Stato o Regioni;
- 16 nel giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni;
- 51 di altro tipo (conflitto tra poteri dello Stato; *referendum*).

---

[4] Ma già nel 2003 l'attività della Corte è stata dedicata, per larga parte, al contenzioso Stato-Regioni (cui si riferisce quasi il 50% delle sentenze, se si sommano i dati del giudizio principale e del conflitto tra enti): *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2003*, p.6.

[5] Presentata in occasione della conferenza stampa del Presidente A. Marini.

Se questi dati confermano in generale la preponderanza numerica del giudizio in via incidentale (le cui decisioni coprono il 65,15% del totale), un'analisi più approfondita evidenzia come sia ancora del tutto attuale l'impatto della novella sul Titolo V.

In primo luogo il giudizio in via principale, sollecitato da Stato o Regioni supera - per la prima volta dal 1988 - la quota simbolica delle cento decisioni in un anno. Mentre il giudizio in via principale è stato ancorato - si legge ancora nella relazione - per il periodo 1983-2002, ad una media del 7,29% (con un massimo del 11,14%), nel 2003 la sua incidenza percentuale sale al 14,92% e nel 2004, al 21,75%. Il 2005 evidenzia una lieve flessione (20,95%, ma con aumento del valore assoluto: 101 decisioni contro le 97 del 2004): il dato è definito "scarsamente immaginabile sino a pochi anni fa" ed è evidentemente ritenuto conseguente alla crescita del contenzioso derivante dal nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione.

Ma è il dato che distingue le sentenze dalle ordinanze che appare più significativo. Sulle 198 sentenze del 2005 si sono registrate:

- 80 sentenze nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale;
- 85 sentenze nel giudizio in via principale;
- 14 sentenze nel conflitto tra enti territoriali.

Come nel 2004, dunque, anche nel 2005 il giudizio nell'ambito del quale è stato reso il maggior numero di sentenze è stato il giudizio in via principale (2004: 81 sentenze nel giudizio in via principale e 63 sentenze nel giudizio in via incidentale; 2003: 54 sentenze nell'incidentale contro 48 nel principale).

Tuttavia, anche in questo ambito si nota qualche elemento che è possibile interpretare come segno di rallentamento della progressione.

In primo luogo, a fronte di una crescita di 4 unità delle sentenze nel giudizio di legittimità costituzionale in via di azione, si registra una crescita maggiore (17 unità) di quelle rese nel giudizio in via incidentale.

In secondo luogo, le sentenze rese in sede di giudizio in via principale nel 2005 sono state il 42,93% del totale, in calo rispetto al 48,50 del 2004 (81 sentenze su 167 in totale); nel 2003 il dato era al 35,82% (48 sentenze su 134).

Infine, sembra consolidarsi verso il basso il peso relativo dei "conflitti interritoriali in senso ampio" (sentenze rese su giudizio in via princi-

pale sommate a quelle rese nel conflitto tra enti territoriali). Questo dato si articola così, nel periodo 2003 - 2006:

	2003	**2004**	**2005**	**2006** (al 10.10.06)
Giudizio in via principale	48	81	85	56
Conflitto tra enti territoriali	18	14	14	10
TOTALE	66	95	99	66
TOTALE PERCENTUALE	49,2% (su 134 sentenze)	56,8% (su 167 sentenze)	50% (su 198 sentenze)	51% (su 129 sentenze)

2. Dentro le materie

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.

Certamente i cataloghi delle materie - ed i confini reciproci - sono stati al centro della riflessione della Corte. Così, nelle articolate argomentazioni del giudice delle leggi è possibile individuare vere e proprie definizioni, anche molto analitiche, delle formulazioni utilizzate nel secondo e nel terzo comma dell'art. 117.

Così, a titolo di esempio, la materia "sicurezza" è stata riferita dalla Corte (sentenze n. 6/2002, n. 162/2002, n. 407/2002, n. 428/2004, n. 95/2005, n. 383/2005), solo agli interventi finalizzati alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico, e non va confusa (sentenza n. 6/2004) con la "sicurezza" "dell'approvvigionamento di

energia elettrica" o "sicurezza tecnica". Nella sentenza n. 313/2003 il "mantenimento dell'ordine pubblico" è stato 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, utilizzando la definizione della previgente normativa (sull'uso della previgente normativa per precisare l'ambito di ciascuna materia *cfr*. par. 2.2.). Infine (sentenza n. 95/2005) la Corte giunge a precisare che il termine "ordine pubblico" utilizzato dalla Corte di cassazione in alcune pronunce sull'obbligo del libretto sanitario, ha il significato della disciplina codicistica, sostanzialmente diverso da quello del secondo comma dell'art. 117.

Si tratta, come è possibile notare, di uno sforzo interpretativo sulle materie contenute nei cataloghi assai ampio, articolato, costante, per il quale non c'è che rinviare alle sentenze, eventualmente attraverso le sintesi proposte in questo volume. Nella presente introduzione, tuttavia, si è scelto - come accennato in *incipit* - di dar risalto alle interdipendenze ed alle connessioni tra i confini delle materie. Le strade, piuttosto che i territori.

Chi di cataloghi ha fatto lo scopo di una vita, come il botanico e filosofo svedese Linneo[6], ha annotato al loro margine che *Natura non facit saltus,* osservando poi che "tutte le piante mostrano vicinanza tra loro, come i territori in una mappa geografica".

Gli ambiti materiali dei cataloghi dell'art. 117 non sembrano essere sfuggiti a questa "legge della continuità"[7]: la geometrica costruzione degli elenchi di materie nella sua formale chiarezza si è rivelata di non sempre agevole applicazione e interpretazione, richiedendo al legislatore statale e a quello regionale in prima battuta, ma spesso poi alla Corte costituzionale, un'attenta opera di individuazione o ricostruzione di confini, alla quale si è andata affiancando sempre più l'elaborazione di diversi criteri di convivenza.

segue: il catalogo nascosto della competenza residuale generale

Una prima precisazione che occorre fare, alla luce di un ormai consolidato indirizzo giurisprudenziale della Corte, riguarda l'operatività del

---

[6] Linnaeus, *Philosophia Botanica* , cap. XXVII (1751).

[7] Leibniz: *Nouveaux Essais sur l'entendement humain, Préface* (1703-1704). La "continuità" appare essere uno dei *leit-motiv* emergenti dalla presente analisi (*cfr*: par. 2.1 e 3.8).

comma quarto dell'articolo 117, che - come è noto - completa il riparto "per elenchi" demandando la disciplina legislativa (e regolamentare, ai sensi del successivo comma sesto) 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 disposizione costituzionale - come "esclusiva" (si vedano le sentenze nn. 17/2004, 428/2004) . Nelle più recenti pronunce, peraltro, sembra ridursi l'utilizzo dell'aggettivo "esclusiva" a proposito della competenza delle Regioni di cui al quarto comma dell'art. 117: ciò è avvenuto, sostanzialmente, con riferimento a competenze primarie derivanti dallo statuto speciale (sentenze nn. 263/2005, 286/2005, 287/2005 e 132/2006) ovvero con riferimento ad una competenza – quella in materia di formazione professionale – indicata espressamente dall'articolo 117, comma terzo della Costituzione, come specifico ambito di competenza riservata al legislatore regionale (sentenza n. 384/2005). Come è noto, tale competenza – che continueremo a definire residuale - 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 è chiamata ad effettuare, essa ha ripetutamente 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). 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" (sentenza 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 (sentenza n. 303/2003), il sistema tributario degli enti locali (sentenza n. 37/2004), la disciplina degli asili nido (sentenza n. 320/2004), la disciplina della circolazione stradale (sentenza n. 428/2004), degli aiuti alle imprese (sentenza n. 354/2004), l'attività di sostegno degli spettacoli e in genere la materia "spettacolo" (sentenze nn. 255/2004, 205/2005, 285/2005): pur non essendo tali "materie" espressamente menzionate nell'art. 117 della Costituzione, esse sono comunque ascrivibili, in base ai titoli di legittima-

zione rinvenuti dalla Corte, di volta in volta, a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti. La Corte ha inoltre chiarito che non possono essere individuate competenze regionali residuali "per ritaglio", ossia limitando l'ambito territoriale della disciplina: così, la "distribuzione locale dell'energia" non costituisce autonoma materia legislativa sul piano del riparto costituzionale delle competenze fra Stato e Regioni (sentenza n. 383/2005). A tale criterio ha, invece, fatto ricorso la Corte per individuare ambiti di possibile competenza regionale, in materie riconducibili alla competenza statale, ma nelle quali sussiste un intreccio di competenze alla luce del quale vengano in rilievo anche altri titoli di competenza regionale: in questo senso si veda, ad esempio la sentenza n. 431/2005, in materia di servizio civile, in cui si riconosce la legittimità di discipline regionali concernenti interventi e attività che si riferiscono specificamente al territorio regionale o provinciale.

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, proprio perché non annoverato tra le materie riservate alla legislazione statale o a quella concorrente. Così anche la sentenza n. 118/2006, in cui la Corte riconosce la competenza delle Regioni in materia di agevolazioni all'acquisto della prima casa, non trovando le disposizioni statali impugnate una fonte legittimatrice in alcuna delle materie di competenza esclusiva dello Stato indicate nell'articolo 117, secondo comma della Costituzione.

Questi, da ultimo richiamati, non rappresentano casi isolati di espressa individuazione di una competenza legislativa piena delle Regioni: dalle decisioni della Corte infatti emerge 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"[8] - sono demandate alla competenza residuale generale delle Regioni, tra le altre, le seguenti materie: commercio (sentenza n. 1/2004), agricoltura (sentenze nn. 12/2004, 282/2004, 116/2006), formazione professionale (sentenza n. 51/2005), politiche sociali (sentenze nn. 427/2004, 219/2005, 118/2006), industria e turismo (sentenza n. 107/2005, in modo in verità piuttosto implicito), artigianato (sentenza n. 162/2005), trasporto pubblico locale (sentenze nn. 222/2005 e 80/2006), la disciplina delle comunità

[8] Sulle quali si veda il par. 3.4.

montane (sentenze nn. 244/2005 e 456/2005). 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 nn. 274/2003, 2/2004, 345/2004, 380/2004, 417/2005; in tema *cfr*. par. 4.4).

Per l'individuazione, invece, di una competenza legislativa statale "implicita", desumibile seguendo un criterio di logicità, si segnala la sentenza n. 196/2003, in tema di *prorogatio* degli organi regionali. Analogo criterio 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 questa pronuncia, anche il tema dell'interesse unitario e della disciplina non frazionabile (su cui *cfr*. par. 3.5).

Vi sarebbero 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": di queste si tratterà nel par. 3.4.

Va infine ricordato che in alcuni casi la Corte rinuncia ad 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 (*cfr*. sentenze nn. 3/2004, 4/2004, 15/2004, 26/2004, 36/2004 - richiamata sul punto dalla successiva 417/2005 - 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. 3.3).

2.1 Il principio di continuità ordinamentale

La Corte, nel percorrere il delicato passaggio dal riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni originariamente tracciato nel 1947 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 considerata 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. Nello stesso senso si vedano anche le pronunce nn. 353/2003, 319/2005, 355/2005 e 424/2005 in materia di professioni, in cui la Corte ribadisce tale principio, anche in forza dell'intervenuta legislazione di attuazione della riforma costituzionale, richiamando espressamente l'articolo 1, comma 3, della legge "La Loggia", n. 131 del 2003; in materia di porti si veda la sentenza n. 378/2005. Piena continuità, dunque dell'ordinamento, pur nella necessità di un suo sostanziale adeguamento.

In più occasioni (*cfr*: sentenza n. 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 (*cfr*. anche le sentenze nn. 383/2002, 376/2002, l'ordinanza n. 270/2003, nonché, tra le altre successive sentenze, le pronunce nn. 255/2004, 162/2005).

La Corte – è opportuno segnalare – va oltre il principio di continuità "normativo" e giunge a far applicazione di un principio di continuità "istituzionale", per il quale si rinvia al par. 3.8, date le strette connessioni con il tema della transitorietà della normativa e della sua incidenza sul riparto di competenze.

2.2 Il valore del precedente riparto

Il precedente assetto ha trovato una forma di ultrattività non 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.

Quando il giudice delle leggi si è posto in via logicamente preliminare il problema di quali siano gli ambiti materiali individuati dal titolo V della Costituzione a cui possano essere ricondotte le disposizioni impugnate, ha fatto, sin dalle prime pronunce, assai spesso ricorso al criterio della ricognizione della legislazione vigente, ma anche di quella previgente la modifica del Titolo V, al fine di verificare il radicamento della competenza. 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 preveda un disallineamento delle competenze amministrative da 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. D'altra parte, la Corte ha sin dalle prime pronunce incrinato la tesi del disallineamento, con un percorso che trova chiara affermazione a partire dalla decisiva sentenza n. 303/2003 (su cui si veda par. 3.6).

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 (sentenze nn. 255/2004, 205/2005 e 285/2005; si vedano anche le sentenze nn. 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 sottopostale; 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 all'organizzazione delle attività sportive di base o non agonistiche. Applicando il medesimo criterio, la Corte ha desunto decisivi elementi per l'inquadramento della materia da singole discipline statali di settore: si veda, ad esempio, le sentenze nn. 383/2005 e 133/2006, in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, la sentenza n. 166/2004 che ha ricondotto la disciplina della sperimentazione sugli animali alla materia ricerca scientifica, la sentenza n. 244/2005, con la quale si riconosce al legislatore regionale la competenza (di carattere residuale) a disciplinare le comunità montane, alla luce di quanto sancito dal Testo unico degli enti locali, che le qualifica come enti locali autonomi, che si sottraggono però - afferma la Corte - alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, poiché l'articolo 117, secondo comma lettera *p)* non le include tra le autonomie territoriali ivi elencate. 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 arre-

tramento 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". Nella sentenza n. 82/2006, la Corte trae dall'analisi della legislazione previgente (e segnatamente dal riparto delle competenze amministrative delineato dal d.lgs. n. 112 del 1998) elementi per concludere che spetta allo Stato il potere di dichiarare lo stato di emergenza in ipotesi di calamità naturali e quello di adottare ordinanze derogatorie, chiarendo che proprio la normativa previgente riconosce a tali funzioni rilievo nazionale, escludendo che il riconoscimento di poteri straordinari possa avvenire da parte di una legge regionale.

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 n. 14/2004, dove proprio in ambito comunitario si radica la nozione dinamica di "tutela della concorrenza" messa a fuoco dalla Corte (*cfr.* anche sentenze nn. 378/2003, 162/2004, 95/2005; *cfr.* par. 4.1).

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 (sentenza n. 359/2003).

2.3 I principi fondamentali

I principi fondamentali sembrano aver assunto - tra gli elementi del ragionamento giuridico della Corte costituzionale - un rilievo, quantomeno quantitativo, più ampio rispetto a quanto risultasse dal quadro precedente, ragionevolmente a causa dell'espansione notevolissima delle materie concorrenti, rispetto al riparto previgente. Questa maggiore ricorrenza, e dunque casistica, non pare tuttavia aver fornito parametri univoci per identificare cosa sia un principio fondamentale, o quali siano le sue caratteristiche. Come si dirà nel paragrafo successivo, la giurisprudenza costituzionale che qui si passa in rassegna sembra aver prevalentemente disegnato, in più di un'occasione, una nozione "relativa" di principio fondamentale.

Si è già visto, introducendo la precedente edizione, come i principi fondamentali siano comunque "limite" alla legislazione regionale, anche se la novella del 2001 ha espunto a tal riguardo dal testo dell'art. 117 il termine "limiti", presente nella Carta *ab origine:* significativamente, la sentenza n. 282/2004 si riferisce a "principi (ieri e oggi) vincolanti per il legislatore regionale", la cui "potestà concorrente deve svolgersi, ovviamente, nell'ambito dei principi fondamentali determinati dal legislatore statale" (sentenza n. 270/2005).

Per quanto riguarda le fonti abilitate a dettare i principi fondamentali, appare confermato (sentenze nn. 270/2005, 384/2005) che siano tali tutti gli atti dotati di forza e valore di legge, quindi sia i decreti-legge (sentenza n. 6/2004) che gli strumenti della delega legislativa. Per questa seconda categoria di atti-fonte, si è talora 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, (sentenze nn. 359/1993, 280/2004, 50/2005, 205/2005,

270/2005, 384/2005) la lesione delle competenze legislative regionali non deriva dall'uso, di per sé, della delega, ma può conseguire dall'avere il legislatore delegante formulato principi e criteri direttivi che tali non sono. Il rapporto tra la nozione di principi e criteri direttivi e quella di principi fondamentali della materia, che costituisce il limite oggettivo della potestà statuale nelle materie concorrenti, 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 principi fondamentali per mezzo di leggi delegate (sentenze nn. 303/2003, 359/1993; incidentalmente, sentenza n. 280/2004) e, dall'altro lato, che la legge delega può essere oggetto di impugnazione se i principi ed i criteri direttivi fissati sono invasivi (sentenze nn. 280/2004, 125/2003, 163/2000 e 425/2000).

Si ricorda poi la nota sentenza n. 280/2004, con la quale 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.

La Corte ribadisce che l'esercizio della competenza legislativa regionale non deve attendere l'emanazione dei principi fondamentali che sono, peraltro, desumibili dall'ordinamento vigente (sentenze nn. 424/2005 e 319/2005, che richiamano le sentenze nn. 201/2003 e 282/2002; la Corte evoca al riguardo l'art. 1, comma 3, della legge 5 giugno 2003, n. 131, c.d. "legge La Loggia"; per un significativo limite all'esercizio del potere legislativo regionale in materia tributaria in assenza di principi, *cfr.* sentenza n. 241/2004 ed il relativo par 4.1). In termini generali è ribadito anche nella sentenza n. 40/2006 che, qualora non vi siano nuovi principi fondamentali, la legislazione regionale deve svolgersi (ancora ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 131 citata) nel rispetto di quelli comunque risultanti anche dalla normativa statale già in vigore.

segue: esigenze unitarie ed altri principi

La complessità interpretativa della nozione di "principio fondamentale" prende consistenza in più occasioni. Pur non mancando altri e diversi riferimenti, il filo cui più frequentemente pare legarsi il ruolo dei "principi fondamentali" appare quello delle "esigenze unitarie" (per le quali si rinvia al par. 3.5). D'altronde è convincimento della Corte che l'intervento statale in materia concorrente possa avvenire non solo attraverso

i principi fondamentali, ma anche mediante la avocazione in sussidiarietà (*cfr*. par. 3.6), avocazione chiaramente connessa alle esigenze unitarie (sentenze nn. 255/2004 e 285/2005).

Nella sentenza n. 336/2005 la Corte evidenzia, nell'individuare i principi fondamentali in tema di comunicazione elettronica, come non si possa prescindere dalla considerazione che un impianto del settore è parte di una unitaria rete nazionale, sicché non è immaginabile una parcellizzazione. Si consideri poi la più ampia riflessione ivi sollecitata dalla Corte sulla fase di attuazione del diritto comunitario, quando - si afferma - la definizione del riparto interno di competenze e la stessa individuazione dei principi fondamentali non possono prescindere dall'analisi delle finalità perseguite a livello comunitario, che (nella specie) richiedono un unitario procedimento sull'intero territorio nazionale da concludere in tempi brevi. Nella sentenza n. 392/2005, la disciplina statale sui poteri regionali di controllo faunistico, considerata principio fondamentale, è strettamente connessa all'ambito di operatività della normativa comunitaria.

Alla funzione unificatrice dei principi fondamentali sembra riferibile anche la sentenza (che pure, ad essi, non fa riferimento) n. 116/2006 (sugli OGM) per cui l'elaborazione di indirizzi (nella specie alla base dell'imposizione di limiti all'esercizio della libertà di iniziativa economica, in forza dei principi di prevenzione e precauzione nell'interesse dell'ambiente e della salute umana) non può che spettare alla legge dello Stato, chiamata ad individuare il «punto di equilibrio fra esigenze contrapposte» (sentenza n. 307/2003), che si imponga, in termini non derogabili da parte della legislazione regionale, uniformemente sull'intero territorio nazionale (sentenza n. 338/2003).

Nella sentenza n. 343/2005 la Corte sostiene che il principio fondamentale statale consistente nell'obbligo dei Comuni di inviare il piano urbanistico attuativo alla Regione, è delimitazione di ordine generale, preordinata alla tutela di interessi superiori.

Nella sentenza n. 432/2005 si può rilevare una significativa connessione tra principio di uguaglianza e principio fondamentale: la pronuncia cassa la norma regionale che assicura la circolazione gratuita non a tutti gli invalidi al 100% residenti nella Regione ma solo ai cittadini italiani. Il ragionamento giuridico si basa sulla natura di principio fondamentale della legge statale di riferimento, che equipara - a determinate condizioni - gli stranieri ai cittadini italiani: un principio che la Corte valorizza come paradigma dello scrutinio di ragionevolezza; e ciò in quanto, proprio avuto

riguardo al rilievo generale di quel principio, qualsiasi scelta regionale derogatoria dovrebbe rinvenire nella stessa struttura normativa una specifica, trasparente e razionale "causa giustificatrice", idonea a "spiegare", sul piano costituzionale, le "ragioni" della deroga[9].

Altrove, la complessità interpretativa in tema di individuazione dei principi fondamentali si manifesta in contesti particolari, fornendo comunque elementi di rilievo e riflessione.

Nella sentenza n. 279/2005, la Corte è così chiamata ad individuare - in tema di istruzione - cosa siano "le norme generali" e quale sia la loro distinzione non solo dalle altre norme, di competenza delle regioni, ma anche dai principi fondamentali, guardando, al di là del dato testuale, alla *ratio* della previsione costituzionale. La Corte afferma al riguardo che le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale, e ciò a differenza dei principi fondamentali i quali, pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose.

Va poi ricordato come - nella sentenza n. 51/2006 - la Corte abbia osservato che il legislatore statale conserva il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della Regione speciale attraverso norme di "riforma economico-sociale" (*cfr*. par. 4.5).

Principi fondamentali, norme di dettaglio, competenza statale trasversale e principi di proporzionalità ed adeguatezza si mescolano nella complessa pronuncia (sentenza n. 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 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.

Infine, va fatto rinvio al par. 4.1 per il "coordinamento della finanza pubblica (ed il "sistema tributario") per il quale si prevedono non solo

---

[9] Analogamente *cfr*: sentenza n. 310/2006, fuori dell'ambito temporale di questa pubblicazione.

principi fondamentali (in virtù dell'art. 117, terzo comma, che lo pone tra le materie concorrenti), ma anche (per il riferimento all'art. 119, che disciplina il c.d. "federalismo fiscale") principi - che il citato articolo non definisce "fondamentali"- che sono limite all'autonomia finanziaria e fiscale delle territorialità.

segue: relatività dei principi fondamentali. Gli "elenchi"

Nell'opera di (eventuale) individuazione di principi fondamentali, la Corte (sentenza n. 280/2004) ricorda che non tutte le disposizioni che 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 (sentenze nn. 482/1995, 307/2003, 196/2004). In più occasioni poi la Corte (sentenze nn. 4/2004 e 37/2004) richiama quanto affermato nella sentenza n. 65/2001 sul fatto che il principio fondamentale deve essere colto ad un livello di maggiore astrattezza rispetto alla regola positivamente stabilita.

Che i principi fondamentali non siano - o non siano soltanto - la lettera di una norma statale, la Corte lo ha dimostrato nella sentenza n. 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 n. 162/2004 un principio, ispiratore della normativa in materia alimentare, è stato rinvenuto nella tutela igienica degli alimenti che non deve essere assicurata necessariamente nel libretto sanitario (che la legge regionale legittimamente ha perciò abrogato).

La Corte tuttavia, in altra sede, pare indicare con una certa chiarezza che il concetto di "principio fondamentale" non ha carattere assoluto. Già nella sentenza n. 50/2005 è stato 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. È 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.

Nella sentenza n. 336/2005, sul codice delle comunicazioni elettroniche, la Corte ribadisce che i principi fondamentali non hanno carattere di rigidità e di universalità e non possono essere individuati in modo

aprioristico e valido per ogni possibile tipologia di disciplina normativa.

Dunque, più che definire in astratto "il principio fondamentale", appare utile ripercorrere - 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 norme statali, incidenti in materie concorrenti, per le quali la Corte ha escluso la natura di principio fondamentale.

Elenco (a): casi di principi fondamentali

1) i principi contenuti nella legislazione statale in materia di protezione civile, previgente alla riforma del Titolo V, preliminarmente ricostruiti dalla Corte stessa nella sentenza n. 327/2003 (nello stesso senso, sentenza n. 82/2006);
2) la riserva allo Stato dell'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici (sentenze nn. 353/2003, 319/2005, 355/2005, 405/2005, 40/2006, 153/2006);
3) la definizione generale del fenomeno *mobbing* (sentenza n. 359/2003, che cassa conseguentemente la norma regionale definitoria);
4) l'individuazione delle fattispecie da sanzionare, nonché il relativo procedimento finalizzato all'applicazione delle sanzioni[10], in tema di divieto di fumare in determinati locali (e quindi di tutela della salute: sentenze nn. 361/2003 e 63/2006, nonché - più in generale - sentenza n. 59/2006);
5) la delimitazione (effettuata dal testo unico per l'edilizia) del

[10] La regolamentazione delle sanzioni spetta al soggetto nella cui sfera di competenza rientra la disciplina della materia, la cui inosservanza costituisce l'atto sanzionabile (sentenze nn. 60/1993, 28/1996, 361/2003, 12/2004 e 384/2005): così spetta allo Stato nelle materie di sua competenza esclusiva ed alle Regioni nelle materie "residuali"; nel caso di materie concorrenti, la disciplina sanzionatoria sembra ricondotta dalla Corte (sentenza n. 361/2003 sulla "tutela della salute" e n. 362/2003 – su cui *cfr.* il successivo numero 5) – in tema di governo del territorio) ai principi fondamentali. L'argomentazione della Corte sembra fondarsi sul fatto che la natura di principio fondamentale del divieto cui corrisponde la sanzione si riflette inevitabilmente sulla sanzione stessa (e sul relativo procedimento: sentenza n. 63/2006) e ciò per la stessa imprescindibile esigenza di uniformità di disciplina.

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

6) la disciplina degli obblighi di trasmissione di dati per i controlli sulla finanza di regioni ed enti locali (sentenze nn. 376/2003, 4/2004, 35/2005, 64/2005/ 417/2005);
7) la determinazione del confine fra terapie ammesse e non ammesse, all'incrocio fra due diritti fondamentali della persona malata: quello ad essere curato e quello ad essere rispettato nella propria integrità (sentenza n. 338/2003);
8) la disciplina degli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali per il pubblico impiego (sentenza n. 4/2004);
9) la tutela igienica da assicurare anche tramite la garanzia di alcuni necessari requisiti igienico-sanitari degli operatori, controllabili dagli imprenditori e dai pubblici poteri (non necessariamente attraverso l'obbligo del libretto sanitario: sentenza n. 162/2004);
10) una serie norme del 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 n. 166/2004);
11) in materia di condono edilizio la potestà di individuare la portata massima del condono, attraverso la definizione delle opere non suscettibili di sanatoria, del limite temporale di realizzazione, delle volumetrie massime sanabili (sentenze nn. 196/2004, 49/2006);
12) 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, curriculari ed extracurriculari (sentenza n. 424/2004);
13) 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 n. 33/2005);
14) l'"anno sabbatico" in materia di istruzione (sentenza n. 34/2005);

15) 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);
16) 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, ancorché in parte tratti anche di attività amministrative; la previsione - in tale ambito - di una convenzione-quadro in materia (sentenza n. 50/2005);
17) la norma 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 n. 64/2005);
18) in materia di cave nelle aree naturali protette regionali, la normativa statale previgente che dispone l'adozione di regolamenti di tali aree, secondo i criteri stabiliti con legge regionale (sentenza n. 108/2005); 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 n. 135/2005);
19) 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 n. 147/2005);
20) 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 n. 200/2005);
21) 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 n. 214/2005);

22) le disposizioni che regolano l'alienazione da parte degli IRCCS di propri beni immobili, demandando a un decreto ministeriale la definizione delle modalità di attuazione (sentenza n. 270/2005);
23) diverse disposizioni del codice delle comunicazioni elettroniche: quelle che attribuiscono direttamente l'esercizio di funzioni amministrative agli enti locali (salva la facoltà delle Regioni di stabilire il proprio livello sub-regionale); la previsione che assimila le infrastrutture di reti pubbliche di comunicazione alle opere di urbanizzazione primaria; l'utilizzo della "conferenza di servizi" come strumento di semplificazione procedimentale e di snellimento dell'azione amministrativa; la prevista ipotesi di silenzio-assenso, definito principio fondamentale di diretta derivazione comunitaria; il divieto di porre a carico degli operatori oneri o canoni (sentenza n. 336/2005; v. anche sentenza n. 383/2005);
24) l'obbligo del Comune di invio del piano urbanistico attuativo alla Regione per eventuali osservazioni, che poi i Comuni sono obbligati a prendere in considerazione (sentenza n. 343/2005);
25) l'allocazione a livello centrale del potere di nomina del Presidente dell'Autorità portuale, la cui costituzione è prevista per i porti aventi rilevanza economica internazionale o nazionale (sentenza n. 378/2005, che si inserisce in un contesto assai articolato e complesso);
26) la previsione di un termine entro cui un procedimento autorizzatorio regionale deve concludersi, quale espressione di una generale esigenza di speditezza volta a garantire uniformemente il celere svolgimento del procedimento; l'obbligo (per Stato e Regioni) di garantire tra l'altro, nel fissare le condizioni di fruizione del servizio, l'assenza di oneri che abbiano effetti economici ricadenti al di fuori dell'ambito territoriale delle autorità che li prevedono; la fissazione della misura massima del contributo compensativo per il mancato uso alternativo del territorio, a seguito di specifici accordi, anche al fine di garantire una relativa uniformità dei costi per le imprese (sentenza n. 383/2005);
27) la disciplina statale sui poteri regionali di controllo faunistico, e ciò anche per il suo significato innovativo rispetto alla pre-

vigente disciplina che non precludeva la partecipazione dei cacciatori (non proprietari dei fondi interessati) alla esecuzione dei piani di abbattimento (sentenza n. 392/2005);

28) la disposizione statale che vieta alle Regioni di far gravare sulle neocostituite aziende sanitarie i debiti pregressi (considerata per la finalità perseguita, in rapporto di coessenzialità e di necessaria integrazione con le norme-principio che connotano il settore dell'organizzazione sanitaria locale: sentenza n. 437/2005);

29) la disciplina nazionale che pone la tempestività delle procedure e la riduzione dei termini per l'autorizzazione all'installazione delle infrastrutture (nella specie: impianti radio-ricetrasmittenti e di ripetitori per la telecomunicazione: sentenza n. 129/2006);

30) il sistema di organizzazione delle competenze delineato dalla legge statale a tutela del paesaggio (nonché la norma statale di principio sul controllo delle costruzioni a rischio sismico), che costituisce un livello uniforme di tutela, non derogabile dalla Regione, non solo nell'ambito delle competenze esclusivamente statali, ma anche della legislazione di principio nelle materie concorrenti del governo del territorio e della valorizzazione dei beni culturali (sentenza n. 182/2006, anche in riferimento ad un caso di modifica nel tempo della normativa statale di principio).

Si rinvia al par. 4.1 relativo al "federalismo fiscale" per le previsioni che possono essere - e non essere - considerate un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Elenco (b): casi di "non principi"

Come già in precedenza osservato, l'elenco seguente è solo *ad exemplum*, posto che – altrimenti – versandosi in materie concorrenti, tutte le norme regionali dichiarate legittime ed un gran numero di norme statali dichiarate illegittime sarebbero ascrivibili alla categorie delle norme di dettaglio.

- 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 n. 12/2004);

- la disciplina della distribuzione del personale docente tra le istituzioni scolastiche (sentenza n. 13/2004; v. anche sentenza n. 34/2005);
- l'obbligo di riconoscere identico punteggio a due categorie di candidati in pubblici concorsi (dichiarata incostituzionale dalla sentenza n. 380/2004);
- le disposizioni (il "tetto" alle assunzioni regionali, i limiti alla singola voce di spesa) che non si limitano a fissare un principio di coordinamento della finanza pubblica, ma pongono precetti specifici e puntuali che si risolvono in indebite invasioni: sentenze nn. 390/2004, 417/2005, 449/2005, 88/2006; sul tema *cfr*. anche par. 4.1);
- 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 n. 272/2004. Sul tema *cfr*: par. 3.4);
- la disciplina statale di determinazione delle istituzioni pubbliche che possono designare la maggioranza del consiglio di amministrazione delle fondazioni per gli IRCCS (sentenza n. 270/2005);
- la norma che esclude la considerazione dell'energia rinnovabile in sede di valutazione delle attività di riequilibrio energetico; la determinazione delle conseguenze della mancata sottoscrizione degli accordi sulla fissazione della misura massima del contributo compensativo per il mancato uso alternativo del territorio (sentenza n. 383/2005);
- le prescrizioni statali che prevedono la sanabilità delle nuove costruzioni residenziali di relativamente modeste dimensioni realizzate, salvo la specificazione dei limiti e dell'individuazione di un ragionevole margine sulle volumetrie massime (sentenza n. 49/2006, in tema di condono edilizio; v. anche sentenza n. 196/2004);
- la disciplina del conferimento ad un sanitario della responsabilità di una struttura, in funzione dell'esclusività o meno del rapporto di lavoro: a differenza della disposizione anteriormente vigente, che aveva natura di principio fondamentale, quella qui citata ha carattere dispositivo e non esclude uno spazio di intervento regionale (sentenza n. 181/2006).

2.4 La normativa di dettaglio

Il contenuto della precedente tabella *b)* introduce al tema delle norme di dettaglio.

Secondo l'art. 117 novellato, terzo comma, "nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato".

La normativa di dettaglio - nell'ambito di una determinata materia di competenza concorrente - è dunque data per sottrazione dei principi fondamentali: essa è ciò che spetta - in tale materia - alla Regione. Se lo Stato se ne appropria (in assenza di altro titolo), le norme così approvate sono "ingiustificatamente dettagliate e quindi invasive" (sentenza n. 270/2005).

Tra i profili degni di approfondimento che emergono da tale contesto vi è quello relativo alle modalità di identificazione di una "norma di dettaglio" (in quanto diversa da una di "principio"), e i possibili titoli giustificativi ulteriori che eventualmente legittimino l'intervento statale di dettaglio in materie concorrenti.

In più di un'occasione la Corte ha avuto modo di cogliere il rapporto tra principi, di competenza statale, e dettaglio, di competenza regionale.

La sentenza n. 87/2006 misura la distanza tra il testo originale del Titolo V e la sua novella. La normativa statale di sanatoria per le farmacie, ritenuta una disciplina di dettaglio in materia concorrente, nella sentenza n. 177/1988 veniva legittimata solo dall'interesse nazionale: venuto meno tale parametro con la riforma del 2001 *(cfr*: par. 3.5), la norma è stata cassata perché divenuta priva di titolo.

La nuova sentenza, tuttavia, mutua l'argomentare dalla precedente, e qualifica di dettaglio un insieme di disposizioni contenente una disciplina in sé compiuta e autoapplicativa, che, come tale, non lascia il minimo spazio non solo per un'ipotetica legiferazione ulteriore, ma persino per una normazione secondaria di mera esecuzione; sotto il profilo strutturale, si tratta di statuizioni al più basso grado di astrattezza, che, per il loro carattere di estremo dettaglio, non solo sono insuscettibili di sviluppi o di svolgimenti ulteriori, ma richiedono, ai fini della loro concreta applicazione, soltanto un'attività di materiale esecuzione.

Va ricordata poi la sentenza n. 49/2006 (in materia di condono edilizio, citata nel precedente elenco *b*) dove, incidentalmente, sembra dubitarsi di poter rinvenire principi fondamentali in norme statali estremamente puntuali e dettagliate, che permetterebbero - alle Regioni - solo «specificazioni» e «limature» «entro margini di ragionevole tollerabilità».

Il rapporto tra norma "di principio" e norma "di dettaglio" è ribadito poi nella sentenza n. 181/2006, nel senso che l'una può prescrivere criteri ed obiettivi, e l'altra individua strumenti concreti per raggiungere quegli obiettivi; tale rapporto è rinvenuto tra la norma statale che prevede la designazione del direttore di struttura sanitaria attraverso una rosa di candidati (selezionati da apposita commissione), e quella regionale che fissa in tre i candidati di quella rosa.

Un esempio di norma di dettaglio - dettata a buon titolo (sentenza n. 103/2006) dalla Regione nella materia concorrente del "governo del territorio" - è quella che prevede che la Regione stessa sia chiamata ad esprimere un previo parere sulla installazione di elettrodotti in zone soggette a vincoli di tipo culturale ed ambientale, parere che può essere favorevole a condizione che si tratti di impianto interrato (per altri interventi regionali legittimi nell'ambito della competenza concorrente *cfr.*, tra le molte, la sentenza n. 222/2003 in tema di "tutela della salute" e la sentenza n. 103/2006 in tema di "governo del territorio").

Se in precedenza - elencando i "non principi" - si è fatto riferimento a fattispecie in cui lo Stato ha ecceduto i limiti del coordinamento finanziario dettando norme "troppo" puntuali, in altre occasioni la Corte (sentenze nn. 376/2003, 35/2005, 417/2005; sul tema *cfr*. anche par. 3.3) ha sottolineato il rilievo della stessa natura e del carattere "finalistico" dell'azione di coordinamento (v. anche sentenza n. 36/2004), che può comportare la previsione a livello centrale non solo delle norme fondamentali, ma altresì di poteri puntuali.

Infine, nelle materie trasversali (*cfr*. par. 3.4), lo Stato, titolare di una competenza esclusiva ed "espansiva", può disciplinare anche il dettaglio, ma sotto il vincolo dei principi di proporzionalità ed adeguatezza; 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 n. 345/2004).

***segue*: è valida la normativa statale di dettaglio in quanto "cedevole"?**

Prima della riforma del 2001, fermo restando che nelle materie concorrenti lo Stato doveva limitarsi al dettato dei principi, la normativa statale di dettaglio è stata talvolta lasciata intatta dal vaglio della Corte, 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 ? Nella precedente versione del presente volume si era scelto di trattarne nel capitolo dedicato agli 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. Il caso, però, alla luce del materiale giurisprudenziale esaminato, appare ancora ipotetico[11] e non sembrano emergere significative fattispecie di norme statali "cedevoli", temporaneamente ammissibili in ambiti nei quali lo Stato è privo di titolo di intervento. Il dettaglio statale è certo possibile, anche con impatto sulla competenza regionale, ma in base a particolari circostanze che saranno esaminate nel prossimo paragrafo, tra cui emerge l'ipotesi della chiamata in sussidiarietà.

È infatti la ben nota (*cfr*. par. 3.6) sentenza n. 303/2003 che, all'indomani della novella del Titolo V, pare affrontare per prima la questione. 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 principi 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

---

[11] Al riguardo, va ricordato che il meccanismo della "cedevolezza" è previsto dalla recente legge 4 febbraio 2005, n. 11, "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari" (*cfr*. art. 11 e 13). La previsione normativa è, d'altronde, ben nota alla Corte, che richiama (nella sentenza n. 283/2004) il previgente art. 9 della legge 9 marzo 1989, n. 86, che già riconosceva allo Stato il potere di assicurare l'adempimento degli obblighi comunitari, con disposizioni di carattere appunto "cedevole", applicabili solo nell'ipotesi in cui manchino leggi (regionali o) provinciali (successive o anteriori, come chiarito nella sentenza n. 425/1999).

funzioni legittimamente amministrative "attratte" dallo Stato. 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. 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 e limiti che non sembra consentire di affermare la validità del meccanismo in generale, anche fuori delle circostanze ricorrenti in quella fattispecie.

Nella sentenza n. 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 riconosciuto 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".

segue: condizioni di validità della normativa di dettaglio

Spazio per l'ammissibilità di norme statali di dettaglio cedevoli in materie di competenza regionale (concorrente o residuale) non sembrerebbe darsi. La Corte, tuttavia, ha talora ritenuto ammissibile l'intervento statale in materie di competenza regionale, in presenza di un titolo ulteriore e diverso dal "principio di "cedevolezza" in sé. Inoltre, peculiari "cedevolezze" sono rintracciabili in pronunce della Corte particolarmente legate alla peculiarità della fattispecie esaminata. Massime e principi, in siffatta materia, non sembrano emergere, ma una rapida rassegna può essere di qualche interesse.

In primo luogo c'è l'ipotesi, riscontrata dalla Corte in un numero assai significativo di casi, in cui l'intervento statale in materie "trasversali" può incidere ed incide anche nel dettaglio in ambiti regionali (*cfr.* par. 3.4) Peraltro 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 n. 272/2004), che è stata giudicata incostituzionale.

Poi c'è l'eventualità della chiamata in sussidiarietà, cui si è già fatto cenno, per la quale si rinvia al par. 3.6. Si può qui ricordare come (sentenza n. 31/2005) il legislatore statale - quando sussista potestà legislativa concorrente - non solo possa fissare i principi fondamentali, ma anche attribuire con legge funzioni amministrative a livello centrale per esigenze di carattere unitario: quindi, per il tramite degli effetti "ascendenti" del principio di sussidiarietà, si potranno legittimare anche norme statali di dettaglio.

In precedenza è già stata ricordata la sentenza n. 241/2004 (sull'Irap), dove 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 esistenti[12].

Vi è poi l'ipotesi di temporanea "conservazione" di una norma statale, di per sé colta fuori competenza, per rispetto del principio di continuità, essendoci funzioni che non possono essere interrotte se non incidendo su interessi rilevanti (si rinvia al par. 3.8).

Infine, a chiusura di questa sia pur sommaria rassegna in tema di fattispecie ai confini del principio di cedevolezza, possono essere ricordate due sentenze. La sentenza n. 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, nonché la sentenza n. 388/2004, che dichiara legittima la disciplina statale pur dettagliata, in tema di procedure per la mobilità nel pubblico impiego, che impone però un rigoroso confine temporale alla compressione dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali.

3. Oltre le materie

Inquadrare univocamente una norma (statale o regionale) nell'ambito di una ed una sola materia, tra quelle dei lunghi elenchi riportati dal-

---

[12] La Corte ha peraltro evocato, a corredo di tale affermazione, un divieto di *reformatio in pejus* del regime finanziario regionale (*cfr.* par. 4.1).

l'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" (*cfr.* cap. 2), delle materie innominate.

La regolarizzazione dei lavoratori immigrati rientra nella tutela del lavoro o nell'immigrazione? (è vera la seconda ipotesi: sentenza n. 201/2005). La previsione di corsi di abilitazione all'esercizio dell'attività di massaggiatore-capo bagnino negli stabilimenti idroterapici è da ricondurre alla "formazione professionale" o alla materia "professioni" (è vera la seconda: sentenza n. 319/2005)?

Una quota non marginale dell'impegno argomentativo della Corte – presente nella quasi totalità delle pronunce quale primo passo dello scrutinio di costituzionalità - consiste proprio nell'esercizio di individuare una (e possibilmente una sola) materia tra le tante evocate dai ricorrenti, dai resistenti, dall'ermeneutica. Ma tale esercizio si rivela spesso poco agevole: molte delle circa 500 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", oltreché "molteplici": un vocabolario, alla luce di quanto fin qui detto, che non meraviglia.

3.1 La concorrenza di competenze

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 n. 50/2005 (*cfr.* anche sentenza n. 219/2005 e, più recentemente sentenza n. 181/2006), in cui è stata scrutinata la "legge Biagi", in tema di lavoro. Soffermandosi - tra l'altro - sui contratti a contenuto formativo[13] la Corte vede confluire diverse competenze, non solo 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";

[13] Analoghe interferenze vengono identificate dalla Corte nella sentenza n. 51/2005 in tema di apprendistato.

ovvero, proseguendo nel medesimo percorso argomentativo, di "concorso di competenze" (si vedano, ad esempio, le sentenze nn. 231/2005, 384/2005, 133/2006).

Per "siffatte interferenze" - osserva la Corte - la Costituzione non prevede espressamente un criterio di composizione delle interferenze (sentenza n. 219/2005) ciò che ha indotto il giudice delle leggi ad adoperarsi per rinvenirne di impliciti. Tale ricerca trova compiuta definizione in alcune recenti pronunce, in cui la Corte afferma che 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, perché concernono situazioni non omogenee, ricomprese in materie diverse sotto il profilo della competenza legislativa. In tali casi di concorso di competenze nella stessa legge impugnata, e talvolta persino nel medesimo articolo o disposizione, la Corte ha fatto applicazione del criterio della prevalenza di una materia sull'altra e del principio di leale collaborazione (sentenze nn. 370/2003, 50/2005, 219/2005, 231/2005, e 133/2006).

Al criterio di prevalenza la Corte fa ricorso quando riconosce che la disciplina legislativa oggetto di impugnazione attiene prevalentemente a una determinata materia, sulla base dell'analisi dell'oggetto prevalente di disciplina; le sentenze che utilizzano tale criterio in senso che si vorrebbe dire "quantitativo" sono richiamate nel paragrafo 3.2, intitolato appunto al criterio della "prevalenza materiale".

In altre pronunce, invece, quando le disposizioni impugnate riguardino una pluralità di materie diverse senza che alcuna di esse possa definirsi "quantitativamente" prevalente, la Corte rinviene un unico titolo di legittimazione alla competenza legislativa individuando – quale elemento unificatore – una finalità prevalente (cui si intitola il corrispondente paragrafo 3.3): il criterio della prevalenza opera, in queste pronunce, dunque, in senso teleologico, poiché l'inquadramento di una disciplina in una materia piuttosto che in un'altra riguarda la *ratio* dell'intervento legislativo nel suo complesso e nei suoi aspetti fondamentali, non anche aspetti marginali o effetti riflessi dell'applicazione della norma (sentenza n. 30/2005).

Tale argomentare fa emergere nella giurisprudenza della Corte il livello degli interessi tutelati e, inevitabilmente, quello della tutela delle esigenze unitarie, che laddove siano riscontrate, prevalgono su ogni altro criterio; le pronunce fondate su questo principio argomentativo sono riportate nel paragrafo 3.5 (esigenze unitarie).

L'emergere di tali esigenze unitarie conduce la Corte quindi a rico-

noscere la competenza a dettare discipline legislative in cui la pluralità di materie regolate e di finalità perseguite si presenta con caratteristiche di un inestricabile intreccio (sentenza n. 133/2005), allo Stato: in tal modo la Corte taglia il nodo gordiano delle competenze facendo ricorso al principio di leale collaborazione (par. 3.7). Si richiede cioè che siano attivate procedure quali l'intesa o il parere con gli enti territoriali che, non più competenti, restano interessati e devono essere, perciò, coinvolti; in altri termini, individuata la competenza prevalente, la Corte individua meccanismi di emersione e tutela degli interessi "soccombenti".

3.2. Il criterio della "prevalenza materiale"

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 n. 219/2005).

Così, è stata ravvisata questa eventualità in tema di disciplina delle prestazioni di lavoro accessorio (sentenza n. 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", e in particolare con la sentenza n. 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 per ciò stesso 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).

Nella sentenza n. 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 prote-

zione 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: o perché conclude escludendo che vi siano, in realtà, più competenze a concorrere, individuandone una sola: così - nella sentenza n. 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. Ovvero, perché nessuna delle materie - e degli interessi sottesi, come si dirà - risulta prevalere sulle altre: nella sentenza n. 175/2005 - sul c.d. *Made in Italy* - la Corte, pur passando in rassegna le molte materie invocate dalle parti in causa, non rileva alcuna prevalenza ed auspica così (*cfr*. par. 3.7) una condotta di leale collaborazione. Nella sentenza n. 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 (e risolvendo quindi l'inquadramento alla stregua di un diverso criterio; *cfr*. par. 3.3).

Nella sentenza (n. 234/2005), sull'emersione del "lavoro nero" 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". Sempre avendo riguardo alla «appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre» (richiamando così la sentenza n. 50/2005), la Corte ha ritenuto che le norme che consentono o impediscono al dirigente sanitario, con rapporto di lavoro non esclusivo, di essere preposto ad una struttura sanitaria siano da ricondurre alla "tutela della salute".

3.3 Il criterio della "finalità prevalente"

Pur non abbandonando i criteri già illustrati, di individuazione del legislatore competente attraverso la riconduzione della disciplina a una singola materia - alla luce di elementi sistematici quali l'analisi della legislazio-

ne previgente la riforma, ovvero ritenendo prevalente (nella sua maggiore incidenza "oggettiva") una determinata materia sulle altre, pure interessate dalle norme impugnate - la Corte fa talora ricorso, in misura crescente, a un diverso percorso argomentativo. Dinanzi a discipline complesse, suscettibili di incidere in diversi ambiti materiali senza che sia possibile qualificarne uno come prevalente, la Corte volge il proprio sguardo alla *ratio* della disciplina medesima, alla finalità perseguita, che dunque assume carattere determinante - o meglio, secondo quanto detto: prevalente - per l'individuazione della competenza. In sostanza, il giudice delle leggi dà un rilievo prevalente agli obiettivi perseguiti dalla disciplina impugnata, che gli consentono di focalizzare la materia - e dunque la competenza - cui fare riferimento. Coerentemente, la stessa Corte ha rilevato che "nelle materie in cui ha primario rilievo il profilo finalistico della disciplina, la coesistenza di competenze normative rappresenta la generalità dei casi" (sentenza n. 232/2005).

L'inquadramento in una materia piuttosto che in un'altra sulla base del criterio della finalità 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 (sentenza n. 30/2005). Elementi che consentono di individuare chiaramente la finalità perseguita sono agevolmente rintracciati dalla Corte, nel caso di decreti legislativi, nei principi di delega (sentenza n. 80/2006).

Ma nel suo scrutinio, la Corte fa soprattutto leva sul piano degli interessi alla cui tutela sono finalizzate le discipline oggetto di giudizio.

Così, nella sentenza n. 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.

Nella sentenza n. 285/2005 il legislatore statale è riconosciuto competente in materia di attività cinematografiche poiché emerge come prevalente l'ottica della tutela dell'interesse, costituzionalmente rilevante, della promozione e dello sviluppo della cultura rispetto ad altri ambiti materiali non conferenti (quale quello del governo del territorio). La finalità di cura e assistenza di soggetti portatori di *handicap* gravi consentono alla Corte di ricondurre agevolmente gli interventi a favore di tali soggetti alla materia assistenza e beneficenza, di competenza primaria della provincia autonoma (sentenza n. 287/2005). Nello stesso solco ragiona la

Corte quando (nella sentenza n. 383/2005) esclude che la materia "governo del territorio" possa comprendere tutta la programmazione, la progettazione e la realizzazione delle opere o l'esercizio delle attività che, per loro natura, producono un inevitabile impatto sul territorio: occorre, invece, avere riguardo alla finalità delle opere stesse. Qui la Corte accantona chiaramente il criterio dell'elemento materiale, consistente nell'incidenza delle attività in questione sul territorio, e dichiaratamente privilegia l'elemento funzionale, nel senso della individuazione degli interessi pubblici sottesi allo svolgimento di quelle attività.

Nella sentenza n. 222/2003 la Corte esclude l'incostituzionalità di una legge regionale sulla detenzione e sul commercio di animali esotici, poiché essa non riguarda la protezione di specie della flora e della fauna selvatiche in via di estinzione mediante il controllo del loro commercio e dunque 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 previsione di corsi di formazione professionale per l'abilitazione all'esercizio di un'arte ausiliaria della professione sanitaria "tradisce" l'obiettivo realmente perseguito, di istituire una vera e propria professione, conducendo a una declaratoria di incostituzionalità della legge regionale impugnata, che non può essere ricondotta alla materia "formazione professionale", bensì a quella delle professioni (sentenza n. 319/2005; nello stesso senso anche la sentenza n. 424/2005).

Al criterio della finalità la Corte fa ricorso soprattutto quando tra gli ambiti interessati dalle disposizioni interessate vengano in rilievo materie che per la loro peculiarità non si esauriscono in un delimitato ambito materiale (ambiente, ricerca scientifica), e che dunque non si prestano ad un giudizio di prevalenza "materiale" nel senso sopra ricordato, bensì di interesse tutelato: si tratta cioè di materie-funzione (sulle quali si veda il successivo paragrafo 3.4, nonché 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 (sui rapporti finanziari ed economici si veda il par. 4.1.).

Il criterio della finalità si salda spesso con quello delle istanze uni-

tarie: così la già citata sentenza n. 151/2005 - sui contributi ai *decoder* - lega la finalità all'esigenza unitaria, ricavandone la legittimità dell'ascesa delle competenze per via sussidiaria. Sul tema delle istanze unitarie e delle discipline non differenziabili si veda il paragrafo 3.5, mentre sulla "chiamata in sussidiarietà si veda il paragrafo 3.6.

3.4 Le materie "trasversali"o non-materie

In una recente sentenza (n. 336/2005) la Corte ha più volte incluso tra virgolette la parola "materia", come a suggerire che non di materia vera e propria si trattava, ma di ciò che solo per comodità può dirsi "materia" - ed anzi è stata a tal riguardo coniata la fortunata definizione dottrinaria di "non-materie" (confluita anche nel "ritenuto in fatto" della sentenza n. 228/2004) - ma che è in realtà nozione più complessa, di carattere marcatamente teleologico. Si tratta di casi, infatti, in cui la materia di volta in volta considerata non può essere definita come «"materia" in senso stretto», ossia oggettiva individuazione di uno specifico ambito materiale, bensì come «un compito» (sentenza n. 336/2005), un "valore trasversale" (tra le molte, cfr. sentenza n. 536/2002), ovvero una materia-funzione (sentenza n. 272/2004). La Corte coniuga al massimo grado il criterio della finalità riconoscendo alla stessa "materia" contenuta nel "catalogo" dell'articolo 117 della Costituzione la natura di finalità che il legislatore statale è legittimato a perseguire: finalità di garanzia di valori "da tutelare nell'ambito di tutte le discipline che in qualche modo possano su di esso incidere" (sentenza n. 133/2006) ossia, appunto, trasversale.

La Corte costituzionale ha riconosciuto il carattere di materia (o valore) trasversale alla tutela dell'ambiente (sentenze nn. 407/2002, 536/2002, 96/2003, 222/2003, 307/2003, 259/2004, 62/2005, 108/2005, 135/2005, 336/2005, 32/2006, 133/2006, 182/2006), alla tutela della concorrenza (sentenze nn. 14//2004, 272/2004, 345/2004, 134/2005, 175/2005, 29/2006, 80/2006; su questa materia si veda più diffusamente il paragrafo 4.1), la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (sentenze nn. 282/2002, 88/2003, 63/2005, 120/2005, 279/2005, 134/2006, 181/2006). Un caso a sé è poi quello della ricerca scientifica (sentenze nn. 423/2004, 31/2005, 133/2006), mentre della "trasversalità" delle materie "ordinamento civile" e della materia penale si dirà più oltre.

Nella maggior parte dei casi, come si vede, si tratta di materie di competenza esclusiva dello Stato, la cui particolarità - derivante dalla loro

natura teleologica - consiste nella circostanza che la competenza statale si presenta "sovente connessa e intrecciata inestricabilmente con altri interessi e competenze regionali" (in questo senso, ad esempio le sentenze nn. 32/2006, 135/2005), le quali possono essere di natura concorrente, ad esempio quelle in materia di protezione civile, quando venga in rilievo la tutela dell'ambiente (sentenza n. 32/2006); ma anche di natura residuale, come quella in materia di trasporto pubblico locale, quando venga in rilievo la tutela della concorrenza (sentenze nn. 29/2006 e 80/2006).

Proprio per la "naturale" incidenza su competenze regionali le disposizioni statali nelle materia trasversali si limitano, secondo quanto emerge dalle pronunce in merito, a fissare *standards* minimi di tutela uniforme (tra le molte, v. sentenze nn. 536/2002, 135/2005, 336/2005, in materia di tutela dell'ambiente) ovvero norme dotate di un carattere di generalità che la Corte variamente qualifica: norme-principio (ad esempio, sentenze nn. 272/2004, 29/2006) "norme di principio e di coordinamento" (sentenza n. 345/2004), "determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale" (sentenze nn. 222/2003, 135/2005). In ogni caso – afferma la Corte – pur dovendosi imputare la piena competenza legislativa allo Stato, "non può negarsi la legittimità di una legislazione delle Regioni, le quali, nel quadro ed in armonia con quella statale, nell'esercitare la competenza che loro appartiene riguardo ad altre materie (…) approntino ulteriori strumenti di tutela, legati alla specificità dei luoghi" (sentenza n. 133/2006 in materia di ambiente; cfr. anche sentenze nn. 407/2002, 62/2005 e 108/2005).

Sembra pertanto emergere un orientamento in base al quale l'intervento legislativo statale in materie trasversali, prive di "un'estensione rigorosamente circoscritta e determinata" (sentenza n. 272/2004), è ritenuto proporzionato ed adeguato se non esclude regolazioni settoriali di fonte regionale per le quali le disposizioni statali operano quale "quadro di principi" (sentenza n. 272/2004, richiamata dalla sentenza n. 29/2006) che non può essere derogato dalle norme regionali (tra le altre, sentenza n. 80/2006), con la conseguenza che "l'indicato titolo di legittimazione statale è riferibile solo alle disposizioni di carattere generale" (sempre sentenza n. 272/2004, richiamata dalla sentenza n. 29/2006).

Le Regioni, nell'esercizio della loro competenza legislativa su altre materie, che come si è detto, spesso si intrecciano con quelle trasversali statali, possono prevedere "interventi specifici" (sentenza n. 32/2006), approntare "ulteriori strumenti di tutela, legati alla specificità dei luoghi" (sentenza n. 133/2006) o, nel caso della tutela dell'ambiente, assumere tra i propri scopi

anche finalità di tutela ambientale, purché siano rispettate le regole uniformi fissate dallo Stato, eventualmente individuando anche *standard* più rigorosi (sentenze nn. 182/2006, 62/2005, 232/2005, 336/2005).

Un grado di maggiore incisività è riconosciuto alla materia trasversale concernente i livelli essenziali delle prestazioni, connotati da una natura di maggiore "concretezza". Va in primo luogo ricordato che la Corte ha in più occasioni negato che la competenza sui livelli essenziali possa essere invocata come titolo di legittimazione "se non in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione", risultando, viceversa, «del tutto improprio e inconferente il riferimento» ad esso allorché si intenda «individuare il fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali»" (sentenze nn. 181/2006, 285/2005, ma anche sentenze nn. 423/2004, 16/2004, 282/2002).

Proprio per la rilevante compressione dell'autonomia regionale che tale materia è suscettibile di provocare (nella fattispecie in tema di tutela della salute – sentenza n. 134/2006), la determinazione dei livelli essenziali esige "che queste scelte, almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie" (sentenze nn. 88/2003, 134/2006).

In questa materia il grado di specificità che la normativa statale può raggiungere sembra essere maggiore rispetto a quello di altre materie-valore (tutela dell'ambiente, tutela della concorrenza), probabilmente perché principalmente volta a determinare in concreto uno strumento di tutela dell'interesse sotteso, in termini di livello della specifica prestazione. Così, in materia di tutela della salute, la Corte afferma che "non può essere negata al legislatore statale la possibilità di giungere ad una più analitica ed effettiva tutela dei LEA, non (essendo) definibile, almeno in astratto, un livello di specificazione delle prestazioni che faccia venire meno il requisito della loro essenzialità, essendo questo tipo di valutazioni costituzionalmente affidato proprio al legislatore statale (che, in effetti, tramite alcune specifiche disposizioni legislative, ha anche proceduto a definire direttamente alcune prestazioni come livelli essenziali)" (sentenza n. 134/2006); il legislatore nazionale, nell'esercizio della competenza statale esclusiva in materia, può inoltre legittimamente affidare integrazioni e specificazioni a un regolamento ministeriale (trattandosi di materia di competenza legislativa esclusiva) purché sia adottato previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni (sentenza n. 134/2006).

Negli stessi termini decide la pronuncia che riconduce alla determinazione dei livelli essenziali della prestazione statale in materia di istruzione tutta una serie di norme, tra le quali, ad esempio, quelle che recano la definizione degli orari annuali, le quali, lungi dallo svolgere una funzione limitatrice della offerta formativa, "vanno al contrario intese come espressive di livelli minimi di monte-ore di insegnamento validi per l'intero territorio nazionale, ferma restando la possibilità per ciascuna regione (e per le singole istituzioni scolastiche) di incrementare, senza oneri per lo Stato, le quote di rispettiva competenza" (sentenza n. 279/2005). In quella medesima sentenza la Corte dichiara legittima la previsione di regolamenti statali, poiché essi "riguardano la determinazione di livelli essenziali della prestazione statale in materia di assetto pedagogico, didattico e organizzativo e sono perciò riconducibili alla competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, comma secondo, lettera *m)*, della Costituzione".

Come si è anticipato, un caso particolare riguarda le pronunce nelle quali la Corte ha riconosciuto alla ricerca scientifica, materia di legislazione concorrente, la natura anche di materia-valore. Chiamata a giudicare la legittimità di finanziamenti da destinare alla ricerca scientifica, il giudice delle leggi 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), in quanto tale in grado di rilevare a prescindere da ambiti di competenze rigorosamente delimitati" (sentenza n. 423/2004). In altra, più recente decisione, la Corte torna a ribadire che "alla materia della ricerca scientifica è sotteso un valore la cui promozione può essere perseguita anche con una disciplina che precipuamente concerna materie diverse. E, correlativamente, si è affermato che, qualora la ricerca verta su materie di competenza esclusiva statale, a queste occorra riferirsi per stabilire la competenza legislativa (sentenze nn. 423/2004 e 31/2005). In buona sostanza la ricerca scientifica, qualora si delimiti l'area su cui verte e si individuino le finalità perseguite, riceve da queste la propria connotazione" (sentenza n. 133/2006).

Va infine incidentalmente ricordato che altre materie di competenza statale esclusiva possono presentare caratteristiche tali da incidere sulle competenze regionali, e segnatamente l'ordinamento civile e la materia penale.

Per quanto concerne l'ordinamento civile, il riconoscimento del suo carattere "trasversale", o di "non-materia", pur in assenza di una decisione che espressamente così la qualifichi, sembra comunque emergere nelle molteplici sentenze che hanno imputato al legislatore statale ambiti

di disciplina, proprio perché ricondotti all'ordinamento civile. Così in materia di tutela del lavoro (sentenza n. 50/2005 sulla cosiddetta "legge Biagi"), l'orientamento della Corte, in linea con quello elaborato prima della riforma costituzionale del 2001, è nel senso che tale materia - il cui oggetto è identificabile nel "diritto privato" o nei "rapporti tra privati" - non possa ritenersi circoscritta a determinati oggetti o ad uno specifico settore, ma sia idonea ad incidere potenzialmente su tutti i settori materiali assegnati alla competenza concorrente o residuale delle Regioni.

La "materia penale", intesa (sentenza n. 185/2004) 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 incriminatici 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*, (sentenze nn. 487/1989, 364/1988 e 189/1987), ma anche in quanto 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 egalitaria.

3.5 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 (tra le più recenti: sentenza n. 285/2005). 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 ormai estranea al disegno costituzionale vigente (sentenze nn. 380/2002,

303/2003, 370/2003). Posizione netta, dunque, nel negare cittadinanza all'interesse nazionale.

Ma altrettanto netta, tuttavia, appare la Corte quando afferma (sentenza n. 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.

La Corte ragiona di necessità di una "visione d'insieme" che solo lo Stato può garantire (sentenza n. 270/2005 in materia di ricerca scientifica) e di livelli regionali a ciò "strutturalmente inadeguati" (sentenza n. 285/2005 in materia di attività cinematografica; sentenza n. 242/2005 in materia di fondo per la capitalizzazione delle imprese medio-grandi); di una dimensione nazionale e di infrazionabilità dell'interesse sotteso (sentenze nn. 303/2003, 405/2005 in materia di professioni); di interessi eccedenti ambiti regionali (sentenza n. 256/2004).

Prima della riforma costituzionale del 2001 (tra le molte si vedano le sentenze nn. 138/1972 e 177/1988) la compatibilità tra interessi regionali ed interessi unitari non suscettibili di frazionamento territoriale, era affrontata dalla Corte nella vigenza della nozione di "interesse nazionale" quale limite alla competenza legislativa regionale.

Ma quali sono le esigenze unitarie, gli interessi "infrazionabili" che devono cioè essere garantiti in modo uniforme sul territorio nazionale?

Per alcune ipotesi in cui le esigenze unitarie, con le conseguenze che esse comportano sul riparto di competenze, non sono state rinvenute, si veda il paragrafo successivo. Delle diverse occasioni in cui invece la sussistenza di esigenze unitarie è stata invece affermata dalla Corte si dà conto qui di seguito, aggregando - ove possibile - le argomentazioni per temi.

Il più immediato riferimento sembrerebbe essere alla competenza statale in tema di "livelli essenziali", che sembrerebbe uno degli strumenti principali per perseguire istanze unitarie o unificanti; tale imputazione di competenza, tuttavia, ha trovato, benché spesso evocata dalle parti del pro-

cesso, uno spazio assai ridotto poiché il riferimento ai "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", è ritenuto dalla Consulta invocabile solo in relazione a specifiche prestazioni, delle quali la normativa nazionale definisca il livello essenziale di erogazione, mentre esso non è utilizzabile al fine di individuare il fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali (sentenza n. 285/2005).

Numerose sono infatti le pronunce della Consulta che prescindendo dal profilo della determinazione dei livelli essenziali individuano un'istanza unitaria e su di essa basano il titolo dell'intervento statale o negano la possibilità di una disciplina regionale differenziata. Attraverso l'elaborazione del concetto di "esigenze unitarie" riemerge - con sempre maggiore incidenza e vigore - un'attenzione al livello degli interessi, uno sforzo a individuare, sempre in una prospettiva teleologica (come si è accennato al paragrafo 3.3), gli interessi a presidio dei quali la disciplina stessa è dettata; la competenza è riconosciuta allo Stato quando vengano in rilievo, tra le finalità precipue della disciplina impugnata, la tutela di interessi considerati fondamentali.

La Corte ragiona di "valori (…) che permeano di sé la prima parte della Costituzione", qualificati per la loro fondamentale rilevanza costituzionale (sentenza n. 256/2004), la cui tutela deve essere garantita. Una tutela che deve essere necessariamente uniforme sul territorio nazionale, proprio per la natura degli interessi stessi, e che dunque non può che competere al legislatore statale.

Tra i principali valori in relazione ai quali la Corte ha valutato l'ammissibilità di una disciplina differenziata, si segnala la tutela della salute, che - affidata alla competenza concorrente - spetta alle Regioni per tutto ciò che non sia principio fondamentale. La salute della persona - afferma la Corte - è un bene che per sua natura non si presterebbe ad essere protetto diversamente alla stregua di valutazioni differenziate, rimesse alla discrezionalità dei legislatori regionali (sentenza n. 361/2003). Perciò la Corte (sentenza n. 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; nello stesso solco argomenta per il *mobbing* (sentenza n. 359/2003) e per il divieto di fumo (sentenze nn. 361/2003 e 61/2006). La Corte poi (sentenza n. 62/2005) afferma che la competenza regionale 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).

Come già osservato in tema di principi fondamentali (*cfr*. par. 2.3.) la sussistenza, in materia di istruzione, di istanze unitarie è parte dell'argomentazione della Corte sulla distinzione tra norme generali (di competenza esclusiva dello Stato) e principi fondamentali in materia di istruzione (competenza concorrente con quella delle Regioni): secondo quanto afferma la Corte "le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale. Le norme generali così intese si differenziano, nell'ambito della stessa materia, dai principi fondamentali i quali, pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose" (sentenza n. 279/2005). Alla luce di tale criterio sono ricondotte alla competenza legislativa statale l'indicazione delle finalità di ciascuna scuola (per esempio, della scuola dell'infanzia); la scelta della tipologia contrattuale da utilizzare per gli incarichi di insegnamento facoltativo da affidare agli esperti, nonché l'individuazione dei titoli richiesti ai medesimi esperti; la fissazione del limite di età per l'iscrizione alla scuola dell'infanzia (come a qualsiasi altra scuola), in quanto "funzioni sorrette da evidenti esigenze di unitarietà di disciplina sull'intero territorio nazionale".

La promozione e lo sviluppo della cultura (che trovano espressione negli articoli 9 e 33 della Costituzione) sono valori qualificati come valori di fondamentale rilevanza costituzionale: la Corte ritiene pertanto competente lo Stato a disciplinare - con regolamento in una materia concorrente - il fondo per lo spettacolo (sentenza n. 256/2004). Anche gli incentivi all'acquisto di *personal computer* corrispondono secondo la Corte 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 (sentenza n. 307/2004).

La tutela dell'ambiente è connotata dai medesimi caratteri di infrazionabilità dell'interesse sotteso, che non tollera discipline differenziate. Come è noto, la Corte riconosce che la competenza statale sulla tutela dell'ambiente si presenta sovente connessa e intrecciata inestricabilmente con altri interessi e competenze regionali concorrenti, in particolare con la com-

petenza regionale concorrente in materia di tutela della salute, governo del territorio e protezione civile; il limite invalicabile per il legislatore regionale è posto dalla giurisprudenza della Corte proprio nella sussistenza di un interesse infrazionabile in presenza del quale la Corte riserva allo Stato il compito di fissare *standard* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, rimanendo la possibilità di eventuali interventi specifici del legislatore regionale, nel rispetto di quelli. Tra le numerose pronunce in materia ambientale si segnalano le sentenze nn. 103/2006, 62/2005, 259/2004, 96/2003, 307/2003 e 407/2002, nonché, in materia di tutela della fauna e di caccia – anch'essa ricondotta alla tutela dell'ambiente per i profili interessati -: sentenze nn. 536/2002, 226/2003, 227/2003, 311/2003 e 391/2005.

La tutela del pluralismo informativo è invece alla base di una pronuncia nella quale la Corte rileva una "evidente esigenza di esercizio unitario" nella funzione amministrativa (di erogazione di contributi per i *decoder*) che viene "chiamata in sussidiarietà" non potendo siffatto intervento a tutela del pluralismo informativo non essere uniforme sull'intero territorio nazionale.

Anche in altri settori, in cui si rivela imprescindibile la dimensione nazionale, la Corte rileva la sussistenza di esigenze unitarie. Così, l'interesse generale al corretto esercizio della professione a tutela dell'affidamento della collettività conduce la Corte a riservare allo Stato la disciplina legislativa degli ordini e albi professionali, in considerazione della dimensione nazionale – e non locale – dell'interesse sotteso (definito "rilevante interesse pubblico") e dalla sua infrazionabilità (sentenza n. 405/2005). Della necessità di garantire una "una visione unitaria sul piano della ricerca scientifica" ragiona la Corte riconoscendo la legittimità di una norma che attribuisce al Ministro della salute poteri in merito all'organizzazione degli ICCRS (sentenza n. 270/2005). Sempre in tema di ricerca scientifica può essere richiamata la sentenza n. 166/2004 avente ad oggetto la disciplina della vivisezione. La sussistenza di interessi unitari in politica estera giustifica la spettanza allo Stato di determinare i casi e disciplinare le forme del potere estero che il nuovo titolo V riconosce alle Regioni, e la sua possibilità di opporsi (solo) quando si configuri un pregiudizio per la politica estera dello Stato (sentenza n. 387/2005). Legittima è inoltre la legge statale in materia di mobilità del personale delle pubbliche amministrazioni: si tratta di una 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 (sentenza n. 388/2004).

Vi sono, in particolare, settori strettamente connessi allo sviluppo economico del Paese (al riguardo*, cfr*: anche par. 4.1), in cui frequentemente ricorrono interessi unitari vitali per l'economia nazionale (sentenza n. 91/2003), puntualmente rilevati dalla Corte, che pertanto legittima l'intervento statale: così in tema di energia, in cui vi è la presenza di esigenze unitarie su aspetti di rilievo nazionale del settore energetico (tra le altre, sentenze nn. 6/2004, 383/2005 e 103/2006). Nella sentenza n. 242/2005, concernente il fondo per la capitalizzazione delle imprese medio-grandi, è dirimente l'esplicita finalizzazione del fondo stesso allo sviluppo del tessuto produttivo nazionale, "a fronte del quale appare strutturalmente inadeguato il livello regionale, al quale sfugge una valutazione d'insieme è dirimente la finalità perseguita".

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": le scelte di politica economica e finanziaria così effettuate sono infatti in stretta correlazione con i vincoli di carattere sovranazionale cui anche l'Italia è assoggettata in forza della sua appartenenza all'Unione. È 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 (sentenza n. 425/2004).

Non va infine dimenticato il ruolo legittimante dell'emergenza e della necessità. Nella sentenza n. 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 n. 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".

Come si è visto, quindi, la sussistenza di esigenze unitarie può essere rilevata con riferimento a discipline riconducibili – per la materia trattata – a materie di legislazione concorrente (si vedano le pronunce sopra riportate in tema di tutela della salute): in questi casi la Corte talvolta ne riscontra la natura di principio fondamentale della materia, come tale inderogabile da parte dei legislatori regionali; talaltra, invece, radica proprio in quella presenza la possibilità per lo Stato di operare una "chiamata in sussidiarietà" della materia, la cui titolarità viene quindi assunta dallo Stato anche per la normativa di dettaglio e per quella regolamentare. Tale meccanismo opera anche in presenza di competenze regionali residuali; questo tema è trattato nel successivo paragrafo 3.6.

La violazione di norme poste a tutela di interessi unitari è poi il presupposto che legittima l'intervento sostitutivo del Governo nei confronti degli enti territoriali e della regione nei confronti degli enti locali (si veda il paragrafo 4.2).

3.6 La chiamata in sussidiarietà

La sentenza n. 303/2003 è notissima[14], sia per il valore aggiunto dell'argomentazione giuridica rispetto al formale dettato costituzionale, sia per le potenzialità degli effetti sul riparto delle competenze. Si tratta,

---

[14] Ad essa il Servizio Studi del Senato ha subito dedicato attenzione specifica: "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. 468/2003.

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 anche in materie di competenza non esclusivamente statale (sentenza n. 242/2005); quando lo fa, può anche dettare la relativa disciplina, in forza del principio di legalità. Ciò deve avvenire all'interno di canoni di ragionevolezza e proporzione[15], ma - quando avviene - l'effetto è quello di un'alterazione del "normale" riparto di competenze, alterazione che a sua volta comporta conseguenze importanti: la salita di funzioni amministrative - normalmente assegnate "in basso" - in capo allo Stato; la possibilità di leggi statali di dettaglio (anche non cedevoli: sentenza n. 6/2004) anche in materie concorrenti o residuali; l'apertura, seppur non incondizionata, di uno spazio anche all'intervento regolamentare dello Stato (*cfr*. par. 4.3).

"Bagliori di potere costituente", dissero i commentatori, colpiti dalla carica innovativa della pronuncia. Con la "chiamata in sussidiarietà" - così la denomina la stessa Corte nella sentenza n. 242/2005 - si aprono alla competenza statale spazi che la lettera dei cataloghi dell'art. 117 non prevede, al di là di quanto sia possibile attraverso la disciplina delle leggi-cornice (o attraverso l'incidenza delle materie trasversali). Sono le esigenze di carattere unitario (esaminate nel paragrafo precedente) a dar titolo allo Stato a dettare una disciplina, purché logicamente pertinente e limitata a quanto strettamente indispensabile a tali fini (sentenza n. 31/2005).

Con la sentenza n. 303/2003 "fa corpo" la sentenza n. 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" (sulla quale *cfr*. par. successivo), in assenza della quale non è possibile concludere il procedimento di localizzazione. In caso di "chiamata in sussidiarietà", adeguate forme di coinvolgimento delle Regioni interessate sono - a dire della Corte - ineliminabili (sentenza n. 270/2005).

In definitiva emergono tre condizioni per l'esercizio della "chiamata in sussidiarietà" (sentenza n. 383/2005) :

- ragionevolezza (al fine di assicurare un indispensabile esercizio unitario);

---

[15] Un caso in cui il criterio della proporzione come limite all'intervento statale in sussidiarietà non è rispettato, si ha nella sentenza n. 214/2006, in tema di turismo, fuori dell'ambito temporale di questa pubblicazione.

- disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tal fine;
- partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, adeguati meccanismi di cooperazione.

Molta della giurisprudenza in tema di "chiamata in sussidiarietà" coincide con quella in tema di esigenze unitarie e di intese, rappresentando le prime i presupposti, e le altre le conseguenze procedimentali: si rinvia, pertanto, ai paragrafi 3.5 e 3.7, dove i due argomenti sono affrontati. Altro rinvio è necessario per una delle aree in cui l'applicazione del principio di sussidiarietà nella sua versione "ascendente" è stata più discussa, vale a dire quella dell'intervento dello Stato di politica economica (sul quale *cfr*: par. 4.1)

Incidentalmente si possono qui ricordare, per la loro peculiarità, due sentenze. La sentenza n. 285/2005 si segnala per l'ampiezza della sua portata, tale da abbracciare un intero settore di intervento pubblico: in quella sede la Corte ha infatti legittimato la chiamata in sussidiarietà della disciplina delle attività cinematografiche, che il livello di governo regionale appare strutturalmente inadeguato a soddisfare (*cfr*. anche sentenza n. 255/2004). Vi è poi la sentenza n. 270/2005, che ha individuato nella "chiamata in sussidiarietà" una delle due sole possibilità (oltre all'agire nell'ambito di competenze esclusivamente statali) che lo Stato ha per istituire enti pubblici nazionali.

In questo paragrafo si ritiene invece utile soffermarsi - senza pretesa di completezza - su talune ipotesi in cui la Corte ha negato l'operatività del descritto meccanismo.

Già con la sentenza n. 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 impongano l'allocazione di tali funzioni amministrative in capo ad un organo statale. Nella sentenza n. 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 (per alcuni più recenti sviluppi sui limiti e sulle possibilità di intervento statale utilizzando il potere regolamentare *cfr*: par. 4.3). Nella sentenza n. 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 n. 160/2005 ha censurato l'intervento statale di finanziamento degli istituti di cultura (*cfr*. par. 4.1) 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 n. 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 n. 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. L'autorizzazione all'apertura di multisale con più di milleottocento posti non può essere riservata dallo Stato al Ministero, apparendo alla Corte del tutto evidente la mancanza di esigenze unitarie tali da far ritenere inadeguato il livello regionale (sentenza n. 285/2005).

3.7 Il principio di leale collaborazione: intese e pareri

Il crescente rilievo del principio di leale collaborazione nell'argomentare della Corte è uno degli elementi che emerge con maggior evidenza nel quinquennio esaminato.

Tale rilievo è particolarmente evidente in talune circostanze. In primo luogo, quando vi sia un *fumus* di deroga al riparto formale di competenze in funzione del già descritto (*cfr* par. 3.6) meccanismo della "chiamata in sussidiarietà" (sentenza n. 303/2003) dello Stato di talune funzioni amministrative, un'eventualità per la cui ammissibilità la Corte pare particolarmente attenta nel richiedere poi l'applicazione del principio in esame.

In generale, poi, il principio in esame è uno dei criteri di risoluzione dei casi in cui (sentenze nn. 308/2003, 96/2003, e 422/2002) l'esercizio di funzioni statali si incontra con quelle di una Regione o Provincia autonoma e quando non è possibile stabilire una "prevalenza" (sentenza n. 133/2006: *cfr*. par. 3.2).

Se il lessico prevalente - in quella che la Corte stessa definisce "ormai copiosa giurisprudenza" - è quello del "principio di leale collaborazione", abbondano i riferimenti anche al "principio di leale cooperazio-

ne" (*ex plurimis*: sentenze nn. 196/2004, 227/2004, 231/2005, 378/2005); vi è poi attenzione al "coordinamento orizzontale" ed alle "attività concertative" (sentenze nn. 383/2005, 285/2005, 242/2004, 6/2004, 303/2003). Un più ampio contesto frequentemente utilizzato è quello del "coinvolgimento delle Regioni" (tra le sole sentenze più recenti: nn. 89/2006, 90/2006, 134/2006, 181/2006). Un "accordo" (per l'elaborazione d'intesa tra la Regione ed i Ministeri competenti) è richiesto dalla Corte nella sentenza n. 182/2006.

In generale, la presenza di procedure di "coinvolgimento" è capace di determinare l'esito del vaglio di costituzionalità, risultando essenziale per la compatibilità o l'incompatibilità di una norma. Così il consenso - nella forma di un'intesa fra lo Stato e le Regioni interessate - è ritenuto dalla Corte (sentenza n. 233/2004) "elemento valutativo essenziale" per discriminare se la legge statale che attrae la competenza sia invasiva o piuttosto correttamente applicativa dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza. In un settore come la tossicodipendenza, dove pure la rilevanza degli interessi legittima 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 n. 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).

Ancora a testimonianza del rilievo che la Corte attribuisce ai modelli di leale cooperazione, nella sentenza n. 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.

Il principio di leale collaborazione opera - per definizione - bilateralmente: da una parte concorre al fondamento dell'intervento statale in materie altrimenti regionali, dall'altra tutela le Regioni da forme invasive della loro competenza. Anche in sede di conflitti di attribuzione (sentenze

nn. 89/2006 e 90/2006) è stato evocato: la Corte - nel cassare gli atti statali di "riappropriazione" di funzioni amministrative in tema di porti - ha infatti subordinato all'ossequio al principio di leale collaborazione l'eventualità futura che lo Stato riconosca a taluni porti carattere internazionale o nazionale, idoneo a giustificare la competenza statale.

Peraltro, la leale cooperazione può giustificare anche interventi regionali in materie statali. Nella sentenza n. 156/2006 il rispetto - da parte della Regione - delle competenze statali, in tema di assistenza agli immigrati, è stato rinvenuto dalla Corte nel contenuto della norma regionale impugnata che prevede l'accordo con il Ministero dell'interno per lo svolgimento delle attività in essa disciplinate. Nella sentenza n. 105/2006 anche in una materia squisitamente statale - come l'ordine pubblico e la sicurezza - il principio può operare dando titolo alla Regione ad istituire un Comitato scientifico regionale permanente per le politiche della sicurezza e della legalità.

Tuttavia, forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono compiti ed attribuzioni dello Stato non possono «essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa: 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» (sentenze nn. 30/2006 e 134/2004).

***segue*: forme, soggetti e livelli del coinvolgimento.**

Se indubbio appare il rilievo del principio di leale collaborazione, è arduo definire univocamente quali siano le forme in cui esso debba o possa modularsi, e della complessità appare consapevole - in diverse pronunce - la Corte stessa.

Già nella sentenza n. 308/2003 la Corte ribadisce che il principio della leale cooperazione è suscettibile di essere organizzato in modi diversi, per forme e intensità. Più recentemente (sentenza n. 31/2006) la Corte ha modo di affermare non solo che il principio di leale collaborazione deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni, ma anche che la genericità di questo parametro richiede tuttavia continue precisazioni e concretizzazioni. Queste possono essere di natura legislativa, amministrativa o giurisdizionale, a partire proprio dalla giurisprudenza della Corte che essa stessa - come detto - definisce "ormai copiosa". Anche nella sentenza n. 62/2005 la Corte ha affermato che il livello e gli strumenti della collaborazione 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.

Nella sentenza n. 231/2005 alcune affermazioni (sia pure incidentali) della Corte sembrano corroborare quanto gia sopra indicato, facendo emergere i seguenti orientamenti:

- il principio di leale collaborazione può essere diversamente modulato;
- in talune materie si può riscontrare l'esigenza di specifici strumenti costituzionalmente vincolati di concretizzazione del principio di leale collaborazione;
- deve essere rimessa (al di fuori della predetta ipotesi) alla discrezionalità del legislatore la predisposizione di regole che comportino il coinvolgimento regionale.

Per quanto concerne i soggetti e le sedi utili ad incardinare uno scorrevole svolgimento del principio di leale collaborazione, la sentenza n. 31/2006 identifica una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione nel sistema delle Conferenze.

In altra circostanza (sentenza n. 383/2005) "naturale organo di riferimento" viene definita la Conferenza unificata, in quanto adeguatamente rappresentativo delle Regioni, ma anche degli enti locali.

Al di fuori delle circostanze in cui è ragionevole ritenere che l'interesse interregionale che concorre con l'esigenza unitaria renda il "sistema conferenze" interlocutore privilegiato, parte dell'intesa con lo Stato può anche essere la singola Regione interessata (ad esempio, sentenza n. 270/2005). Nella sentenza n. 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 (*cfr*. sentenze nn. 338/1994, 242/1997, 303/2003, 370/2003 e 6/2004).

Per quanto concerne i livelli di cooperazione/collaborazione, un "livello minimo" è identificato dalla Corte stessa nell'acquisizione, l'elaborazione e lo scambio di informazioni (sentenze nn. 42/2006, 327/2003). La mera comunicazione - e, quindi, in definitiva, lo scambio di informa-

zioni e dati - sembra essere considerata favorevolmente dalla Corte nel quadro del principio di leale collaborazione, anche a prescindere dalla competenza statale in materia di coordinamento informativo ed informatico. Secondo la sentenza n. 31/2006 il principio di leale collaborazione, anche in una accezione minimale, impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale di tener fede ad un impegno assunto. La via di concretizzazione del parametro della leale collaborazione che passa attraverso gli accordi in sede di Conferenza Stato-Regioni appare alla Corte, in quella stessa sentenza, la più coerente, giacché obbedisce ad una concezione orizzontale-collegiale più che ad una visione verticale-gerarchica.

Ma se nello scambio di informazioni la collaborazione avviene su dati, e prevalentemente *ex post*, sono le figure procedimentali che presuppongono il previo incontro di volontà interterritoriale che la Corte ha esaminato con più attenzione, ed in particolare il parere e l'intesa.

segue: il parere

Il "parere" appare invero una forma di coinvolgimento evidentemente inferiore all'intesa e non sempre perciò è stato ritenuto modulo procedimentale sufficiente. Non è sempre agevole, tuttavia, identificare univocamente le condizioni normative adatte per un suo proprio utilizzo.

Nella sentenza n. 285/2005 - in tema di attività cinematografiche, la cui disciplina è stata a buon titolo "attratta" a sé dallo Stato - la Corte pare tracciare alcune linee di indirizzo rispetto all'esigenza di un'intesa piuttosto che di un parere. In alcuni casi appare alla Corte ineludibile l'intesa (con la Conferenza Stato-Regioni), in modo da permettere alle Regioni (in materie che sarebbero di loro competenza) di recuperare quantomeno un potere di codecisione nelle fasi delle specificazioni normative o programmatorie. In altri casi, caratterizzati dalla natura tecnica del potere normativo previsto o dall'esercizio di poteri di nomina di particolare delicatezza, il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni può limitarsi all'espressione di un parere obbligatorio.

Nella sentenza n. 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 n. 376/2003) una garanzia procedimentale in sé sufficiente, atteso l'oggetto della disciplina, atta a contrastare contenuti lesivi. *Idem* nella sentenza n. 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 n. 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 sentenza n. 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).

La Corte non ritiene sufficiente (sentenza n. 222/2005) il parere della Conferenza unificata al fine di distribuire lo speciale fondo teso a migliorare il trasporto locale, e dichiara incostituzionale la relativa norma che non prevede l'intesa; analogamente (sentenza n. 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".

Il parere è forma "meno rigida di partecipazione regionale", nella specie all'esercizio del potere del Ministro della salute di organizzare a rete gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, scelta ritenuta dalla Consulta non implausibile e costituzionalmente compatibile con gli artt. 117 e 118 Cost. (sentenza n. 270/2005).

Nella sentenza n. 378/2005 la Corte cassa la norma statale che - in tema di nomine - degrada l'intesa al rango di mero parere non vincolante, in quanto attribuisce al Ministro il potere - per il solo mancato raggiungimento dell'intesa decorsi trenta giorni - di chiedere che la nomina sia

effettuata dal Consiglio dei ministri.

In più di un'occasione la Corte dichiara illegittima la norma statale che prevede un parere e non un'intesa, quale forma più incisiva forma di leale collaborazione: così nella sentenza n. 383/2005 sui criteri generali per le nuove concessioni di energia elettrica e per l'autorizzazione alla costruzione di impianti di potenza superiore. *Idem* nella sentenza n. 134/2006 in tema di adozione di standard ed individuazione di tipologie di assistenza e i servizi sociali minimi (LEA),

La debolezza strutturale del parere può essere desunta dalla sentenza n. 103/2006, dove la Corte, legittimando la previsione regionale che richiede un previo parere della Regione stessa sulla installazione di elettrodotti, *ad adiuvandum* osserva che "l'intervento della Regione si esplica soltanto per il tramite di un "parere", che non esclude la possibilità per le competenti autorità statali, cui venga indirizzato, di disattenderlo quando sussistano, tra l'altro, esigenze di tutela della unitarietà della rete elettrica".

segue: le intese

L'intesa si distingue, come è noto, dal parere per maggiore incisività. Tale caratteristica non appare tuttavia sufficiente a farle assumere forma unica, apparendo piuttosto articolata in più di una veste: quella di intesa "in senso forte" e di intesa "debole".

Le intese forti debbono necessariamente essere raggiunte, le intese deboli devono essere seriamente perseguite: solo nel primo caso, dunque, la mancata intesa sarebbe condizione ostativa per l'adozione dell'atto cui l'intesa si riferisce.

In altre parole ancora, solo l'intesa "forte" sarebbe una condizione provvedimentale, mentre l'intesa debole sarebbe solo un obbligo procedimentale.

segue: le intese deboli

Come si può agevolmente ricavare da quanto fin qui esposto, l'intesa in senso debole è un'attività partecipativa certamente più intensa del parere, ma non sarebbe ostacolo alla conclusione del procedimento.

La Corte ha occasione (*cfr.* sentenza n. 378/2005) di precisare il contesto in cui lo stallo della mancata intesa può essere superato: quando particolarmente pressante è l'esigenza di provvedere (sentenza n. 6/2004) e vi è intreccio con materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenza n. 62/2005). Sembra dunque di poter prefigurare un rapporto

quasi di eccezione a regola tra intesa in senso debole (eccezione, in quanto subordinata alle citate condizioni) e intesa in senso forte.

Tuttavia, le diverse fattispecie esaminate non sembrano consentire sempre il raggiungimento di criteri del tutto univoci capaci di circoscrivere le condizioni di ammissibilità dell'intesa sia pur solo debole.

Nella sentenza n. 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".

"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 n. 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 n. 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 procedimentali. La Corte ricorda - nella sentenza n. 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.

Nella articolata vicenda dell'incarico del commissario straordinario dell'Ente parco nazionale dell'arcipelago toscano, la Corte censura l'assenza di un'apprezzabile attività per addivenire all'intesa, mancando - tra l'altro - reiterate ed effettive trattative a ciò indirizzate (sentenze nn. 252/2006, 339/2005, 21/2006 e 27/2004).

Allo stato, dunque, 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 recentemente la Corte (sentenza n. 219/2005) che ricorda nell'occasione come l'evoluzione normativa evidenzi - nella fattispecie ivi esaminata - il ricorso talvolta alla previa inte-

sa, talaltra alla convenzione fra Stato e Regione interessata.

Occorre anche sottolineare che all'intesa non si possono attribuire comunque proprietà comunque taumaturgiche della patologia costituzionale: la sentenza n. 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. Analogamente, nella sentenza n. 116/2006, la previsione di un'intesa non salva dalla censura la legge statale che disciplina gli OGM, per la parte riferibile alla materia regionale dell'agricoltura.

segue: le intese forti

L'intesa forte è l'intesa senza la quale non si può adottare il provvedimento, sul cui contenuto si prevede l'intesa.

Elementi di rilievo ai fini dell'identificazione di caratteri distintivi tra intesa forte e debole emergono nelle sentenze nn. 378/2005, 27/2004, 6/2004; con riferimento solo alla prima (che richiama le due precedenti) la Corte - nella fattispecie - richiede una paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto (in quel caso, di nomina) ed esclude ogni «possibilità di declassamento dell'attività di codeterminazione connessa all'intesa in una mera attività consultiva non vincolante» (sentenza n. 27/2004); con la conseguenza che il mancato raggiungimento dell'intesa, quale prevista dalla norma, costituiva e costituisce «ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento» (sentenza n. 6/2004 - in tema di localizzazione di strutture produttive energetiche - dove coinvolta era la singola Regione direttamente interessata, e dunque l'intesa "forte" si fondava sul particolarissimo impatto della struttura su tutta una serie di funzioni regionali). Un'altra ipotesi di intesa "forte" è evocata nella sentenza n. 233/2004, sulla localizzazione di una linea metropolitana: 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".

Un esempio - anche quantitativamente - rilevante dell'esigenza di prevedere intese espressamente del tipo "forte" si ha nella sentenza n. 383/2005: qui la Corte riconduce agevolmente un'ampia serie di norme in materia di produzione di energia elettrica alla materia concorrente "pro-

duzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia": se la "chiamata in sussidiarietà" dunque effettuata da parte dello Stato è giustificata sulla base della necessaria visione unitaria, l'incidenza sul territorio e quindi sui relativi poteri regionali, rende costituzionalmente obbligata la previsione di un'intesa in senso forte. Da qui l'illegittimità costituzionale di ben otto norme statali, nella parte in cui tale intesa "in senso forte" non viene prevista con la Conferenza competente o con la Regione interessata.

Il terreno più idoneo per il radicamento di un'intesa "in senso forte" sembra trovarsi nelle due aree relative all'ipotesi della chiamata in sussidiarietà dello Stato (*cfr*. par. 3.6) e del confronto tra Stato e singola Regione: ma, come si è detto, è possibile anche prefigurare l'intesa forte come una figura di carattere generale (come fosse la figura "normale" di intesa).

segue: le conseguenze della mancata intesa

Ma il *punctum dolens* delle intese "forti" è comunque l'eventualità del loro non raggiungimento. Può sempre e comunque lo Stato essere messo in condizione di non poter procedere, per il rifiuto della parte regionale? O, viceversa, la parte regionale può dover affrontare il procedimento in una condizione deteriore data dall'eventuale esito provvedimentale anche in caso di mancata intesa ?

Tra queste due ipotesi, estreme, è stato cercato un punto di equilibrio, per lo più in riferimento all'esercizio del potere sostitutivo. Non è agevole dire se - nei casi e nelle condizioni in cui l'uso di tale potere è ammissibile - si versi ancora in ipotesi di intesa "forte".

Potrebbe, nella giurisprudenza che si va a ricordare qui di seguito, aprirsi spazio per un'ulteriore distinzione: intese (comunque forti) che tuttavia ammettono l'esercizio di potere sostitutivo e intese che non lo ammettono (per le quali si apre al più l'eventualità di un conflitto di fronte alla Corte stessa).

In un passo della già citata sentenza n. 62/2005, la Corte sembra tracciare alcuni iniziali canoni "tipici" che servano da misura per le "adeguate garanzie procedimentali": 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. La Corte ritiene che correttamente, nel caso di specie relativo alla localizzazione di un sito per lo stoccaggio di rifiuti speciali, tale localizzazione è 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 emergere l'applicazione di meccanismi sperimentati sul consolidato tema del potere sostitutivo.

Nella sentenza n. 378/2005 la Corte appare più decisa nell'affermare che l'esigenza di leale cooperazione, insita nell'intesa, non esclude meccanismi idonei a superare il mancato raggiungimento di un accordo; anzi - sostiene la Corte - la vastità delle materie concorrenti comporta comunque, specie quando la rilevanza degli interessi pubblici rende imperiosa l'esigenza di provvedere, l'opportunità di prevedere siffatti meccanismi, beninteso sussidiari rispetto all'impegno per una soluzione condivisa e che non declassino l'attività di codeterminazione in mera attività consultiva. Si tratta di criteri (forse, ricorda lo stesso giudice delle leggi, in assoluto non esaustivi) dei quali la Corte ha già fatto uso (interventi per evitare interruzioni di energia elettrica - sentenza n. 6/2004 - e stoccaggio di rifiuti speciali - la sopra citata sentenza n. 62 del 2005): si prevedevano strumenti sostitutivi dell'intesa quando a questa fosse risultato impossibile pervenire.

Nella sentenza n. 383/2005 il secondo comma dell'art. 120 Cost. è stato identificato dalla Corte - a determinate condizioni e nella fattispecie in esame - come possibile titolo per l'intervento sostitutivo da parte del Governo anche in caso di mancato conseguimento dell'intesa fra le Regioni. Nel pronunciamento le conseguenze sull'uso in concreto del potere appaiono tuttavia fortemente condizionate - tra l'altro - dallo specifico contesto dedotto. Ma nella medesima sentenza si afferma - in termini che appaiono più netti - che il secondo comma dell'art. 120 Cost. non può essere applicato ad ipotesi, come quella prevista dalla disciplina impugnata, nelle quali l'ordinamento costituzionale impone il conseguimento di una necessaria intesa fra organi statali e organi regionali (il caso è quello dell'attrazione in sussidiarietà al livello statale). La Corte ribadisce (sentenze nn. 303/2003, 242/2005, e 285/2005) che tali intese costituiscono condizione minima e imprescindibile, con la conseguenza che deve trattarsi di vere e proprie intese "in senso forte", ossia di atti a struttura necessariamente bilaterale, come tali non superabili con decisione unilaterale di una delle parti. In questi casi la Corte esclude che la volontà della Regione interessata possa essere sostituita da una determinazione dello Stato. La Corte pare auspicare un intervento del legislatore al fine - tra l'altro - di evitare situazioni di stallo, ferma restando la permanente garanzia della posizione paritaria delle parti coinvolte.

Ma, nei casi limite di mancato raggiungimento dell'intesa, la Corte ipotizza l'uso - in più occasioni evocato nelle argomentazioni delle parti - del conflitto di attribuzione.

segue: forme di coinvolgimento ed organi a composizione mista

Vi sono poi forme di coinvolgimento che non si sostanziano 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[16] 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 n. 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 n. 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.

Nella sentenza n. 242/2005 la Corte riconosce nel CIPE la sede idonea per un coinvolgimento delle Regioni - mancante nell'impugnata normativa statale sul Fondo nazionale per gli interventi nel capitale di rischio - che risulti adeguato ad equilibrare la leale collaborazione con l'esercizio unitario delle funzioni attratte in sussidiarietà al livello statale, con la conseguente integrazione dalla previsione nel senso che i poteri del CIPE siano esercitati solo di intesa con la Conferenza Stato - Regioni.

---

[16] *Cfr.* anche sentenza n. 322/2006, la cui sintesi non è inclusa in questa pubblicazione, in quanto pronunciata nella corrente legislatura.

***segue*: un coinvolgimento per via parlamentare?**

Al termine dei paragrafi sugli strumenti di "coinvolgimento" delle Regioni, 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"[17] (sentenze nn. 383/2005, 423/2004, 6/2004), senza che sia dato desumere se, nell'ipotesi di presenza di tali trasformazioni - evidentemente tese a "endoparlamentarizzare" l'incontro 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 n. 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 1997[18]), specificando che già una previsione di intesa tra Stato e Regione appare tale da escludere una lesione alla competenza regionale.

Nella sentenza n. 181/2006 la Corte ribadisce che il mancato coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni, sia nella fase di emanazione del decreto-legge, che in quella della conversione in legge, non integra un vizio di costituzionalità della norma statale, né postula, di per sé, la lesione del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni (sentenze nn. 272/2005, 196/2004).

---

[17] 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 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".

[18] 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.

3.8 La transitorietà ed il principio di continuità istituzionale

È lo sconfinamento temporaneo - talvolta, o a certe condizioni – ammissibile proprio in quanto temporaneo e quali sono i presupposti che conducono a ritenerlo ammissibile? È invocabile una sorta di cedevolezza (*cfr*. par. 2.4) delle norme per giustificare l'intervento normativo effettuato in deroga al regime delle competenze, anche quando non ricorrono le condizioni per una "chiamata in sussidiarietà"?

La questione si pone compiutamente, per la prima volta, con la sentenza n. 13/2004, in tema di istruzione: la Consulta, dopo aver fermamente sancito che la distribuzione del personale docente tra le istituzioni scolastiche è compito che spetta alle Regioni, rileva tuttavia che "alla erogazione del servizio scolastico sono collegati diritti fondamentali della persona", cosicché, la caducazione immediata della norma censurata "provocherebbe (...) effetti ancor più incompatibili con la Costituzione". Vi è dunque "una evidente esigenza di continuità di funzionamento del servizio di istruzione".

Il principio di continuità operante nel sistema delle fonti (sul quale *cfr*. par. 2.1), in virtù del quale le preesistenti norme statali continuano a vigere, nonostante il mutato assetto delle attribuzioni, fino a che non vengano adottate leggi regionali conformi al nuovo riparto di competenze (*cfr*: sentenze n. 13/1974 e n. 376/2002), afferma la Corte, "deve essere ora ampliato per soddisfare l'esigenza della continuità non più normativa ma istituzionale, giacché soprattutto nello Stato costituzionale l'ordinamento vive non solo di norme, ma anche di apparati finalizzati alla garanzia dei diritti fondamentali. In tema di istruzione la salvaguardia di tale dimensione è imposta da valori costituzionali incomprimibili" (sentenza n. 13/2004). La Corte è ben consapevole della particolarità e dell'innovatività del proprio argomentare: "il tipo di pronuncia che questa Corte è chiamata ad adottare è suggerito (...) dall'esigenza di tenere insieme il rispetto del riparto delle competenze costituzionali e la continuità del servizio scolastico"; il quale "non a caso" (sottolinea la Corte) è definito servizio pubblico essenziale dalla stessa legge statale. La norma impugnata "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".

Anche nelle successive pronunce che si collocano nello stesso filone giurisprudenziale la Consulta riconduce le disposizioni scrutinate alla competenza legislativa regionale, ma giudica nel contempo prevalenti le esigenze

di salvaguardia dei diritti fondamentali collegati alla erogazione dei servizi interessati, cosicché nel bilanciamento tra l'esigenza di garantire il mantenimento del riparto delle competenze costituzionali tra Stato e regioni e la tutela dei diritti fondamentali coinvolti (attraverso la garanzia di continuità del servizio), rileva la prevalenza di questi ultimi. Sul versante delle competenze, viene ribadito che il riconoscimento della titolarità in capo alla regione del potere legislativo non solo non impedisce la permanenza in vigore di disposizioni statali "colte fuori competenza" dall'entrata in vigore del nuovo titolo V, ma neppure l'"invasione di competenza" ad opera anche di leggi statali successive alla riforma (come avviene in molte delle sentenze che si vanno ora a richiamare) quando vi siano esigenze di tutela di diritti fondamentali che impongono di evitare soluzioni di continuità nel servizio. La disciplina statale così "salvata" è qualificata dalla Corte come cedevole, destinata cioè a restare in vigore solo per le regioni che non abbiano esercitato il proprio potere legislativo in materia e fino al momento in cui esse lo eserciteranno.

In due occasioni la Corte ha applicato il principio di continuità istituzionale, o di continuità nell'esercizio delle funzioni amministrative, in materia di tutela del lavoro. Nella sentenza n. 50/2005, la Corte chiarisce che, se è vero che «l'allocazione delle funzioni amministrative nelle materie, come quella di cui si tratta [tutela e sicurezza del lavoro], di competenza concorrente, non spetta, in linea di principio, allo Stato», è però altresì vero che «vi sono funzioni e servizi pubblici che non possono subire interruzioni se non a costo di incidere su diritti che non possono essere sacrificati». Tali rilievi comportano che le funzioni continueranno a svolgersi secondo le disposizioni statali vigenti fin quando le regioni non le avranno sostituite con una propria disciplina.

In applicazione dei medesimi principi, la sentenza n. 384/2005 ha dichiarato non illegittimo «il mantenimento da parte dello Stato delle funzioni amministrative relative alla vigilanza in materia di lavoro», riconducibili alla materia "tutela del lavoro" benché essa, trattandosi di materia concorrente. non spetti allo Stato. Tuttavia (ribadisce la Corte richiamando le precedenti sentenze nn. 13/2004 e 50/2005) vi sono funzioni che non possono essere interrotte se non a costo di incidere su posizioni soggettive rilevanti; pertanto tali funzioni continueranno a svolgersi secondo le disposizioni vigenti fin quando le Regioni non le avranno sostituite.

La salvaguardia di valori fondamentali è posta alla base anche delle sentenze nn. 255/2004 e 256/2004, in cui la Consulta giudica "temporaneamente costituzionale" (se così può dirsi) la disciplina statale in materia di fondo unico per lo spettacolo. Si verte in una materia di competenza concorrente, quale la "promozione ed organizzazione di attività culturali" - nello specifico "spettacolo" - incidente su un settore cui la Costituzione dedica un

significativo riferimento (artt. 9 e 33); richiamato il principio di continuità dell'ordinamento, la Corte rileva la necessità di continuare a dare attuazione al sistema statale di erogazione annuale di contributi alle attività dello spettacolo, anche se il nuovo riparto delle competenze consentirebbe allo Stato la sola istituzione di un fondo perequativo senza vincoli di destinazione, mentre gli sarebbe vietata l'erogazione diretta di risorse finanziarie (sentenza n. 255/2004). In primo luogo la Consulta sottolinea la 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 e adeguatezza. Nell'esplicito riconoscimento della provvisorietà della disciplina statale, che preannuncia modifiche in conseguenza della trasformazione costituzionale intervenuta, e proprio in considerazione di questa eccezionale situazione di integrazione, si rinvengono le ragioni che giustificano la sua temporanea applicazione, apparendo evidente - alla stessa Corte - che questo sistema normativo non potrà essere ulteriormente giustificabile in futuro (sentenza n. 255/2004).

Ancora: la perdita da parte dello Stato della potestà regolamentare in materia di spettacolo, divenuta oggetto di competenza legislativa concorrente, non può determinare la compromissione di attività attraverso le quali valori di fondamentale rilevanza costituzionale - nella specie protetti dagli artt. 9 e 33 Cost. - sono realizzati. Non si può, in sostanza, "privare la società civile e i soggetti che ne sono espressione (enti pubblici e privati, associazioni, circoli culturali, ecc.) dei finanziamenti pubblici indispensabili per la promozione e lo sviluppo di attività che, normalmente, non possono affidare la loro sorte alle mere leggi del mercato"; "l'accoglimento del ricorso, con il conseguente annullamento dei regolamenti impugnati, potrebbe comportare nell'immediato il sacrificio di valori che non solo sono evocati dalle suddette norme costituzionali, ma che permeano di sé la prima parte della Costituzione, e pertanto effetti incompatibili con la Costituzione stessa". La Corte "salva" pertanto i regolamenti impugnati, in considerazione della transitorietà delle disposizioni di legge che li prevedono, della circostanza che essi hanno già trovato applicazione e che i provvedimenti attuativi di erogazione non potrebbero essere posti nel nulla (sentenza n. 256/2004).

La particolare rilevanza sociale del servizio degli asili-nido comporta la salvaguardia dei procedimenti di spesa in corso a carico del fondo settoriale di finanziamento gestito dallo Stato, peraltro ritenuto illegittimo, in quanto la disciplina del servizio di asilo-nido è ricondotta, in via prevalente, a mate-

rie di competenza concorrente (istruzione, tutela del lavoro), nelle quali è contraria alla disciplina costituzionale vigente la configurazione di un fondo statale "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" (sentenza n. 370/2003). Nella stessa materia e con le stesse argomentazioni decide la successiva sentenza n. 320/2004, nella quale si rinviene anche l'affermazione della non illegittimità della disposizione statale 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.

Nella sentenza ora richiamata, ma anche in altre decisioni, emerge, accanto all'esigenza di scongiurare ogni rischio di interruzione di servizi collegati a diritti fondamentali, una particolare attenzione ai profili che attengono all'impatto sull'economia nazionale o, più in generale, ad aspetti finanziari di notevole rilievo.

Così, nella sentenza n. 162/2005 i finanziamenti all'artigianato – materia espressamente ricondotta dalla Corte alla competenza residuale delle regioni - vengono giustificati, in via transitoria e fino all'attuazione del nuovo modello delineato dall'art. 119 della Costituzione, attesa l'esigenza di non far mancare finanziamenti a un settore rilevante e strategico dell'economia nazionale, quello dell'impresa artigiana, al quale la Costituzione (con l'art. 45) guarda con favore.

Motivazioni non dissimili, si ritrovano nella sentenza n. 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. Il fondo per le politiche sociali è temporaneamente "salvato" dalla Corte, pur non essendo il suo sistema di funzionamento 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 (sentenza n. 423/2004).

In materia di vincoli alle spese di Regioni ed enti locali, la Corte ammette solo «in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale» che essi abbia-

no ad oggetto la crescita della spesa corrente degli enti autonomi; tale affermazione viene fatta incidentalmente in una pronuncia di illegittimità di disposizioni della legge finanziaria che avevano fissato vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle regioni e degli enti locali (sentenza n. 417/2005).

Alla natura "dichiaratamente provvisoria" delle disposizioni impugnate fa infine riferimento anche la sentenza n. 324/2005, in materia di quote latte.

Nella sentenza n. 62/2005 (in tema di scorie nucleari) la Corte afferma che alle Regioni è sempre interdetto ostacolare la libera circolazione delle persone e delle cose e che la transitorietà della disciplina non varrebbe a giustificarla sul piano costituzionale, una volta che si riscontri che essa vîola limiti imposti dalla Costituzione. Ugualmente, nella sentenza n. 232/2005, la Corte esclude che la transitorietà della disposizione regionale 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.

4. Questioni cruciali

In questo capitolo ci si sofferma su alcune aree cruciali, vale a dire quei territori dove molti degli indirizzi e dei percorsi esaminati nei capitoli precedenti si intersecano e si confrontano. Si consideri, ad esempio, la sentenza n. 242/2005 dove la Corte, esaminando la normativa statale sul Fondo per gli interventi nel capitale di rischio alla luce della competenza sulla tutela della concorrenza, valuta ed esamina il rilievo delle materie trasversali (*cfr*: par. 3.4), della chiamata in sussidiarietà (*cfr*: par. 3.6), dell'esercizio unitario (*cfr*: par. 3.5) e della leale collaborazione. (*cfr*: par. 3.7).

Le "questioni cruciali", ritenute dunque rilevanti per la loro ampia significatività, sono state selezionate anche sulla base dell'"*indice per temi e materie*", che si trova alla fine di questa *Introduzione*, dove le pronunce sono aggregate per gli oltre 100 descrittori/classificatori che esprimono, appunto, i principali temi e le principali materie oggetto del contenzioso di fronte alla Corte.

4.1 Questioni finanziarie e federalismo fiscale

Gli aspetti di finanza pubblica - sia fiscali che di spesa - pur legandosi inevitabilmente a quelli relativi al riparto della competenza, emergono con proprio rilievo all'interno dell'argomentare della Corte. Nel presente paragrafo si dà, pertanto, conto degli aspetti "economici" del federalismo, questioni che hanno come principale riferimento costituzionale il novellato art. 119 (ad oggi, non ancora attuato) e che sono spesso indicate come questioni di "federalismo fiscale".

Introducendo il tema sembra opportuno citare la sentenza n. 49/2006 (in tema di condono edilizio), dove la Corte ha sancito che i limiti all'autonomia regionale non possono che essere espressi senza che possa attribuirsi rilievo, ai fini dell'eventuale illegittimità costituzionale, agli effetti che solo in via indiretta ed accidentale dovessero derivare al gettito di entrate di spettanza dello Stato.

Preliminarmente è anche opportuno ricordare che la Corte ha ritenuto (sentenze nn. 286/2004 e 427/2004) che la competenza regionale per materia non può incidere sulle facoltà che spettano allo Stato in quanto proprietario, che precedono logicamente la ripartizione delle competenze ed ineriscono alla capacità giuridica dell'ente secondo i principi dell'ordinamento civile.

segue: l'intervento statale per finalità macroeconomiche e la tutela della concorrenza

Della tutela della concorrenza - di competenza esclusiva dello Stato - si è accennato a proposito delle "non-materie", ed in particolare delle "materie trasversali" (*cfr*: par. 3.4). Identificata anche come "materia-funzione", la "tutela della concorrenza" ha caratteristiche di trasversalità (sentenza n. 272/2004) tali da escludere un'estensione rigorosamente circoscritta e determinata (sentenza n. 407/2002) e che inevitabilmente la intrecciano in modo inestricabile con una pluralità di altri interessi, di varia competenza: tale natura comporta (sentenza n. 175/2005) peraltro la necessità di stretti limiti di scrutinio all'interno dei parametri della ragionevolezza e della proporzione.

Come si vedrà più avanti, il rilievo "dinamico" che è stato dalla Corte attribuito alla "tutela della concorrenza" ne ha fatto un parametro decisivo in

una questione definita dalla stessa Corte "cruciale", vale a dire 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 n. 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 che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali. 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 anche la Corte stessa resta esclusa - per *self restraint* espresso nella sentenza 272/2004 e ribadito nella sentenza n. 175/2005 - dal giudizio sulla rilevanza dell'intervento, se abbia o meno effetti così importanti sull'economia di mercato tali da trascendere l'ambito regionale: la Corte intende limitarsi alla verifica della relazione ragionevole e proporzionata tra strumenti di intervento ed obiettivi attesi.

La sentenza n. 14/2004 giustifica così - tra l'altro - 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 (nonostante la competenza residuale regionale nel settore: sentenza n. 134/2005).

La sentenza n. 134/2005 completa la sentenza n. 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 dimensio-

ne 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.

Per l'ineludibile responsabilità degli organi statali in tema di scelte di politica economica di sicura rilevanza nazionale, ricorda peraltro la Corte (sentenza n. 242/2005) non vi è solo la specifica utilizzabilità dei singoli strumenti elencati nel secondo comma dell'art. 117 Cost. (come la "tutela della concorrenza"), ma anche gli altri poteri riconosciuti allo Stato dal Titolo V della Costituzione, quale la chiamata in sussidiarietà (*cfr*. par. 3.6).

La carica "dinamica" dell'intervento statale in politica economica attraverso la nozione di "tutela della concorrenza" non sembra aver prodotto scosse di particolare rilievo nell'ambito complessivo del sistema di riparto delle competenze, pur avendo la Corte precisato che "tutela" comprende anche "promozione" (della concorrenza: sentenze nn. 272/2004 e 80/2006).

In primo luogo appare opportuno citare l'insegnamento della sentenza n. 272/2005 che, seppur pronunciata avendo a riferimento l'originario Titolo V, può apparire significativa là dove osserva che il nesso strumentale tra (in quel caso) l'agricoltura e la politica del mercato agricolo non può giustificare l'attrazione della prima nell'ambito della seconda, poiché diversamente la competenza regionale verrebbe integralmente sacrificata, posto che ogni attività agricola può sempre essere strumentale al mercato.

Più d'una tra le pronunce che hanno fatto perno sulla competenza in tema di "tutela della concorrenza" non sembra particolarmente incidente sui temi della macroeconomia e della "politica economica", e la nozione pare utilizzata in senso più stretto.

Così la tutela della concorrenza è stata evocata alla luce del principio di iniziativa economica privata in riferimento alla disposizione regionale che (legittimamente: sentenza n. 176/2004) sottopone ad autorizzazione l'apertura di grande esercizio commerciale; in altra sede (sentenza n. 29/2006) si è posta a fondamento dell'intervento statale nel settore (altrimenti di competenza regionale residuale) dei servizi locali, intervento tuttavia illegittimo, ma perché di dettaglio (sentenza n. 272/2004; illegittima è invece la norma regionale di proroga dei servizi di trasporto locale: sentenza n. 80/2006). Concetti questi ribaditi anche nella sentenza n. 345/2004, sui c.d. "acquisti CONSIP".

Altre pronunce hanno effettivamente ripreso i temi della sentenza n. 14/2004, ma con l'esito di negare la legittimazione dell'intervento statale.

Così è stata cassata una disposizione della finanziaria 2004 - impugnata dalle Regioni - che erogava finanziamenti alle imprese armatoriali: per la Corte (sentenza n. 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 dei beneficiari), quanto di quello oggettivo dell'impatto complessivo (per l'esiguità[19] delle risorse). Ancora, per la norma della finanziaria 2004 che istituisce un fondo per la nautica da diporto, la Corte (sentenza n. 107/2005) esclude in radice che - per la peculiarità dei requisiti e l'esiguità delle somme globalmente stanziate - le disposizioni impugnate possano esser riconosciute volte a favorire la concorrenza, intesa in senso dinamico, ovvero tali da ricondurle alla facoltà, riconosciuta allo Stato dall'art. 119, comma quinto, della Costituzione, di destinare risorse al fine di promuovere lo sviluppo economico (attraverso speciali interventi finanziari: sentenze nn. 370/2003, 16/2004 e 49/2004).

La sentenza n. 320/2004 non condivide la tesi che intendeva ascrivere all'intervento macroeconomico dello Stato il finanziamento degli asili-nido e - citando pressoché testualmente la sentenza n. 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.

La sentenza n. 162/2005 - che censura il fondo statale in materia di artigianato - afferma che il finanziamento in questione non è idoneo ad incidere sull'equilibrio economico generale, essendo privo del requisito oggettivo dell'"impatto complessivo" (anche per l'esiguità dei mezzi).

Neppure la già citata sentenza n. 242/2005 - sul Fondo per la capitalizzazione delle imprese medio-grandi - riconosce il titolo di intervento statale nella "tutela della concorrenza", data la ricaduta necessariamente limitata e solo indiretta sull'attività economica nei tanti e diversi settori produttivi che potranno essere interessati (ma la norma statale trova tuttavia, nella specie, altra legittimazione).

---

[19] 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 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 n. 160/2005; v. anche sentenze nn. 320/2004 e la già citata 162/2005). Infine, ma

***segue*: lo *stop* ai finanziamenti alle Regioni**

Il tema sopra esaminato - dell'ammissibilità dell'intervento economico dello Stato - si lega evidentemente a quello, più specifico, dell'ammissibilità dei finanziamenti statali in materie di competenza regionale, una questione che ha impegnato a fondo - a partire dalla sentenza n. 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.

È dal nuovo sistema di finanziamento delle autonomie territoriali (ex art. 119) che la Corte deduce l'inammissibilità di due tipologie di interventi finanziari statali in materie spettanti alla competenza legislativa, residuale o concorrente, delle Regioni (sentenze nn. 51/2005, 77/2005 e 118/2006):

• interventi finanziari a destinazione vincolata a Regioni ed enti locali (sentenze nn. 16/2004 e 370/2003), in quanto strumento, seppure indiretto, pervasivo di ingerenza statale, nonché di sovrapposizione di indirizzi governati centralmente a quelli delle Regioni negli ambiti di propria competenza;

• interventi finanziari destinati a privati, poiché ciò equivarrebbe a riconoscere allo Stato potestà sganciate dal riparto costituzionale delle competenze, tenuto conto che in numerose materie regionali le politiche pubbliche consistono appunto nella determinazione di incentivi ai soggetti che vi operano (sentenze nn. 320/2004, 423/2004 e 424/2004).

Nella sentenza n. 242/2005 la Corte rafforza il proprio insegnamento alla luce del quarto comma dell'art. 119 Cost., che chiarisce che l'autonomia finanziaria delle Regioni deve essere configurata in modo tale da permettere l'integrale finanziamento delle funzioni attribuite alle Regioni, di modo che sarebbe costituzionalmente illegittimo un finanziamento statale riferito ad attività in ambiti spettanti alla competenza delle Regioni.

Un vero e proprio "decalogo" (pur se in meno di dieci punti) dei margini di intervento per un finanziamento statale è redatto dalla Corte nella sentenza n. 16/2004 (che censura 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;

---

sistematicamente in una collocazione quasi intermedia, la sentenza n. 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.

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. che chiamino le Regioni, quando tali finanziamenti riguardino loro ambiti di competenza, alla programmazione ed al riparto dei fondi all'interno del proprio territorio (sentenza n. 49/2004; v. anche sentenza n. 222/2005[20]).

Nel complesso, e senza pretesa di esaustività, è possibile stilare un duplice elenco, di finanziamenti statali bloccati dalla Corte, e di finanziamenti statali che hanno potuto proseguire il loro corso, anche se solo temporaneamente o in virtù di una sentenza che li ha cassati solo *in parte qua*.

Elenco (c): finanziamenti statali illegittimi

1. il Fondo per gli asili nido (sentenza n. 370/2003);
2. il Fondo per la riqualificazione urbana dei comuni (già citato, sentenza n. 16/2004);
3. il Fondo nazionale per il sostegno alla progettazione delle opere pubbliche delle Regioni e degli enti locali (sentenza n. 49/2004);
4. il Fondo nazionale per la realizzazione di infrastrutture di interesse locale (sentenza n. 49/2004);
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);

---

[20] Nella sentenza n. 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 nn. 160/2005 e 77/2005, 320/2004 e 49/2004);
- istituire fondi settoriali di finanziamento delle attività regionali (sentenze nn. 16/2004 e 370/2003).

6. la gestione (ma non l'istituzione) del Fondo finalizzato alla costituzione di garanzie sul rimborso di prestiti fiduciari in favore degli studenti capaci e meritevoli, che non coinvolge le Regioni (sentenza n. 308/2004);
7. vari interventi attinenti al Fondo per le politiche sociali (ma non il Fondo in sé: sentenza n. 423/2004; *cfr*. anche sentenza n. 287/2005), 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;
   b. il contributo alla Federazione dei maestri del lavoro d'Italia;
   c. l'erogazione alle persone fisiche di un contributo per le scuole paritarie;
   d. l' intervento finanziario a favore delle Regioni che si determinino ad istituire il reddito di ultima istanza;
   e. 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. il finanziamento agli enti di promozione sportiva di programmi relativi allo sport sociale, alla luce della totale carenza di diretto coinvolgimento regionale (sentenza n. 424/2004);
9. i fondi interprofessionali per la formazione continua (per il mancato coinvolgimento delle Regioni: sentenza n. 51/2005);
10. i finanziamenti alle imprese armatoriali (sentenza n. 77/2005);
11. il Fondo per la nautica da diporto (sentenza n. 107/2005);
12. i contributi a favore degli istituti di cultura (sentenza n. 160/2005);
13. il Fondo prima casa (sentenza n. 118/2006);
14. il Fondo per le politiche giovanili (sentenza n. 118/2006).

Elenco (d): finanziamenti statali legittimi

Il finanziamento dello Stato è - invece - legittimo, se interviene in ambito, appunto, statale, ciò che può avvenire in più casi: in materie di competenza statale; se vi è stata attrazione di competenze mediante la "chiamata in sussidiarietà"; nel caso di interventi "speciali" (ex art. 119, quinto comma).

Segue un elenco di ipotesi in cui è stata riconosciuta - in via generale - la legittimità dell'intervento statale (talora, tuttavia, dichiarando incostituzionale la relativa disciplina per altri motivi, per lo più riferibili

all'insufficiente - o mancante - coinvolgimento regionale):

1. il Fondo di offerta turistica, in quanto modifica solo l'utilizzazione del preesistente fondo e non prevede nuove finalità (sentenza n. 320/2004);
2. il Fondo per le politiche sociali (nella parte attinente a materie statali come la "previdenza sociale": sentenza n. 423/2004);
3. i finanziamenti alla ricerca scientifica (nella parte attinente a materie statali: sentenza n. 423/2004);
4. i programmi "PC ai giovani" e "PC alle famiglie" (sentenza n. 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");
5. il Fondo finalizzato alla costituzione di garanzie sul rimborso di prestiti fiduciari in favore degli studenti capaci e meritevoli, attinente alla materia finanziaria e bancaria (sentenza n. 308/2004, che dichiara tuttavia incostituzionale la gestione del Fondo, priva di coinvolgimento delle Regioni);
6. il finanziamento dei progetti sull'organizzazione tecnologica delle Regioni e degli enti locali, per l'attinenza al "coordinamento informativo"(sentenza n. 31/2005);
7. il Fondo finalizzato al finanziamento di progetti di ricerca, di rilevante valore scientifico, esclusivamente per la ricerca in materie di ambito statale (sentenza n. 31/2005);
8. le attività di formazione nell'esercizio dell'apprendistato (materia all'incrocio di diverse competenze statali e regionali, essendo state coinvolte le Regioni: sentenza n. 51/2005);
9. il finanziamento per l'acquisto dei *decoder* (per il principio di sussidiarietà nell'intervento a sostegno del pluralismo informativo uniforme sul territorio nazionale: sentenza n. 151/2005);
10. il Fondo per l'internazionalizzazione delle imprese artigiane (in quanto temporaneo: sentenza n. 162/2005);
11. 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 n. 222/2005, che richiede tuttavia un'intesa e non un mero parere per il riparto - *cfr*., per questo e per i seguenti casi analoghi, par. 3.7);

12. il Fondo per l'incentivazione della partecipazione dei lavoratori nelle imprese, riferibile alla "tutela del lavoro" (ma incostituzionale per il mancato coinvolgimento delle Regioni: sentenza n. 231/2005);
13. il finanziamento di alcuni obiettivi posti dalla "riforma Moratti" interpretato nel senso che il piano che ne è alla base vada approvato d'intesa con la Conferenza unificata (sentenza n. 231/2005);
14. il Fondo per la capitalizzazione delle imprese medio-grandi, in virtù della chiamata in sussidiarietà (ma l'approvazione del CIPE deve essere preceduta dall'intesa con la Conferenza Stato-Regioni: sentenza n. 242/2005);
15. il Fondo per la promozione di risorse rinnovabili, la cui disciplina è tuttavia dichiarata incostituzionale perché - e nella parte in cui - non prevede un'intesa Stato-Regioni per l'erogazione dei finanziamenti (sentenza n. 133/2006).

segue: l'attuazione dell'art. 119

In più occasioni la Corte ha richiamato l'esigenza dell'attuazione - da parte del legislatore statale - dell'art. 119.

Nella sentenza n. 423/2004 la Corte (sentenze nn. 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 ancora in non piccola parte "derivata", che conferisce oggi limitate possibilità alle autonomie territoriali (sentenze nn. 320/2004 e 37/2004). A tal riguardo va segnalata 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), deroga che sembra emergere dalla sentenza n. 241/2004 (sull'Irap), dove 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.

Dal - fino ad oggi - mancato intervento statale, emergono tuttavia conseguenze di rilievo, chiarite dalla sentenza n. 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 (*cfr*: par. 2.1). 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, sulla disciplina dei tributi locali esistenti. Si è visto in ciò (sentenza 155/2006) 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.

Peraltro, sul piano del merito della competenza, le more dell'attuazione dell'art. 119 Cost. non impediscono che le Regioni possano esercitare le competenze gestorie che la Costituzione ad esse attribuisce (sentenza n. 13/2004).

A fronte delle peculiarità di tale quadro ricostruttivo, la Corte ribadisce chiaramente il divieto di *reformatio in pejus* della vigente disciplina del federalismo fiscale. Ferme 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 nn. 320/2004, 241/2004 e 37/2004, 423/2004, 51/2005). Va nuovamente citata, al riguardo, la sentenza n. 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.

Il divieto di *reformatio in pejus*, tuttavia, non ha di per sé impedito la conferma di norme che pure hanno avuto per effetto una diminuzione delle risorse regionali: la questione si è posta per la modifica di tributi statali, che incidono in negativo sul livello delle entrate regionali, senza corrispettiva compensazione (sentenza n. 155/2006: *cfr*. anche sentenze nn. 431/2004, nonché 37/2004, 311/2003 e 296/2003). La Corte - *cfr*. in particolare la sentenza n. 431/2004 - esclude che possa essere effettuata una atomistica considera-

zione di isolate disposizioni modificative del tributo, senza considerare nel suo complesso la relativa manovra, ben potendosi verificare che il gettito complessivo destinato alla finanza regionale non subisca riduzioni. Del resto, come già affermato più volte (sentenze nn. 437/2001, 337/2001, 507/2000, 138/1999), a seguito di manovre di finanza pubblica, possono anche determinarsi riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni, purché esse non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa e, in definitiva, rendere insufficienti i mezzi finanziari dei quali la Regione stessa dispone per l'adempimento dei propri compiti (ancora la citata sentenza n. 431/2004, nonché le sentenze nn. 381/2004, 29/2004 e 17/2004), circostanza, questa, per cui la Corte non ha trovato evidenza.

Molteplici, infine, sono gli interventi della Corte sulla normativa (statale e regionale) riguardante tributi il cui gettito è attribuito alle autonomie territoriali e che sono legittimate - dalla stessa normativa statale di riferimento - a modulare in parte o *in toto* il tributo in funzione delle diverse situazioni.

La Corte - in tali casi - ha più volte confermato il buon titolo dell'intervento statale ed ha invece censurato l'intervento regionale esorbitante. Nella maggior parte dei casi si tratta, infatti, di "tributi statali", istituiti dalla legge statale e rientranti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato e non di tributi «propri» della Regione, senza che in contrario rilevino né l'attribuzione del gettito alle regioni ed alle province, né le determinazioni espressamente attribuite alla legge regionale dalla citata norma statale.

Tra le molte, si vedano le pronunce:

- nn. 397/2005 e 335/2005 (sul tributo per il deposito in discarica dei rifiuti);
- nn. 241/2004, 381/2004, 431/2004 (sull'IRAP);
- nn. 455/2005, 296/2003, 297/2003 e 311/2003 (sulla c.d. tassa automobilistica);
- nn. 37/2004, 381/2004, 2/2006, 148/2006 (sull'addizionale regionale IRPEF);
- n. 29/2004 (sui rapporti fiscali con la regione siciliana).

***segue*: il coordinamento della finanza pubblica e il "patto di stabilità"**

Si è già fatto cenno - illustrando il tema dei principi fondamentali (*cfr.* par. 2.3) - a come talune norme siano riconducibili ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, con funzione regolatrice della cosiddetta "finanza pubblica allargata", allo scopo di assicurare il rispetto del patto di stabilità (sentenze nn. 376/2003, 4/2004, 35/2005, 64/2005; 417/2005).

Il tema assume grande rilievo rispetto alla legittimità dell'intervento dello Stato sulle politiche degli enti territoriali (autonomie speciali comprese: sentenza n. 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: *cfr*: par. 3.3) 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".

Il condizionamento esercitato dagli obblighi comunitari derivanti, in via diretta (art. 104 TCE) o mediata (alla stregua del citato "patto"), dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea in materia finanziaria è stato più volte ribadito dalla Corte, ben consapevole (sentenze nn. 36/2004 e 417/2005) che in siffatta materia anche un principio di coordinamento, naturalmente adottato entro l'ambito della discrezionalità del legislatore statale, può costituire in concreto anche un'ingerenza non poco penetrante nell'autonomia degli enti. La Corte (sentenza n. 64/2005) ritiene non contestabile il potere 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, pur se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti (per i riflessi sull'autonomia organizzativa *cfr*: par. 4.4).

Da una parte la Corte (sentenze nn. 376/2003, 260/2004, 35/2005, 417/2005) ha sottolineato il rilievo della stessa natura e del carattere "finalistico" dell'azione di coordinamento (v. anche sentenza n. 36/2004), che può comportare la previsione a livello centrale non solo delle norme fondamentali, ma altresì di 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.

Dall'altra il giudice delle leggi non ha mancato di sottolineare l'illegittimità di norme statali (il "tetto" alle assunzioni regionali, i limiti alla singola voce di spesa) che non possono essere considerate principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica: ponendo un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa, norme siffatte sono una indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 Cost. alle autonomie territoriali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica), ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi (sentenze nn. 390/2004, 417/2005, 449/2005, 88/2006).

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. Questo fa sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze, assicurando comunque, nelle ipotesi patologiche, un intervento di organi centrali a tutela di interessi unitari (sentenze nn. 236/2004, 383/2005). Lo sconfinamento, in questo caso, si può dire *in re ipsa*, e la Corte - nell'ammetterlo - lo circonda 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 contemperi 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 nn. 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 (*cfr*. 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 a un organo di governo della Regione o deve comunque svolgersi sulla base di una decisione di questo (*cfr*. sentenze nn. 460/1989, 342/1994 e 313/2003), stante l'attitudine dell'intervento a incidere sull'autonomia costituzionale dell'ente sostituito;
4. la legge deve, infine, apprestare congrue garanzie procedimentali per l'esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale collaborazione (*cfr*. 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 (*cfr*. sentenze nn. 419/1995 e 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 (sentenza n. 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 (sentenze nn. 112/2004, 173/2004 e 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.

Giudicando della costituzionalità della normativa regionale che attribuisce al Presidente della giunta regionale lo scioglimento, la sospensione e il commissariamento del consiglio della Comunità montana, la Corte afferma che rientra nella discrezionalità del legislatore regionale l'affidamento di funzioni sostitutive a un organo monocratico anziché collegiale, purché si tratti di un organo politico della Regione. Posto, inoltre, che la norma impugnata prevede casi di commissariamento senza profili di discrezionalità, non viene ritenuta necessaria la preventiva consultazione dei Comuni interessati, dato che il carattere oggettivo degli eventi è sufficiente a giustificare la sostituzione (sentenza n. 244/2005).

La mancata definizione - da parte della legge regionale - della cornice procedurale entro la quale l'intervento sostitutivo deve svolgersi non è 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 nn. 6/2004, 240/2004, 383/2005 anche in riferimento a quanto esposto nel par. 3.5.

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 materie, tale potestà spetta alle Regioni (salvo che per alcune specifiche competenze degli enti locali).

La Corte si imbatte nella questione fin dalla sentenza n. 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 n. 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. È incostituzionale l'attribuzione allo Stato del potere attuativo mediante regolamenti di una legge statale riconducibile alla materia di legislazione concorrente della tutela della salute (sentenza n. 12/2004, in materia di ippoterapia); ugualmente illegittima è la previsione di regolamenti dello Stato attuativi delle disposizioni statali volte a favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici, poiché le materie oggetto di disciplina sono di competenza primaria della Regione a statuto speciale in materia di assistenza e beneficenza, ordinamento degli uffici e formazione professionale (sentenza n. 145/2005). Anche le successive sentenze nn. 263/2005 e 287/2005 negano allo Stato il potere regolamentare in ambiti di disciplina che il giudizio costituzionale riconduce alla competenza primaria di autonomie speciali in materia di assistenza e beneficenza, mentre la sentenza n. 93/2003 aveva già dichiarato l'illegittimità del potere regolamen-

tare statale in una materia - fiere e mercati - di legislazione primaria della provincia autonoma.

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 (ma sul punto si veda *infra*). 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.

La previsione di un regolamento statale attuativo della cosiddetta "riforma Moratti", concernente la scuola d'infanzia e il primo ciclo dell'istruzione, per tutta una serie di materie (tra le quali gli *standard* minimi formativi per la spendibilità nazionale dei titoli professionali, nonché per i passaggi dai percorsi formativi ai percorsi scolastici; l'individuazione del nucleo essenziale dei piani di studio scolastici per la quota nazionale; la determinazione delle modalità di valutazione dei crediti scolastici) viene invece riferita dalla Corte alla determinazione di livelli essenziali della prestazione statale in materia di assetto pedagogico, didattico e organizzativo, e ritenuto perciò legittima, in quanto riconducibile alla competenza statale esclusiva (sentenza n. 279/2005).

Nella sentenza n. 175/2005, sul *Made in Italy,* la Corte ha ritenuto non solo legittimo il previsto potere regolamentare statale, nell'ambito della riconosciuta competenza esclusiva 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.

Parimenti legittima è la norma che attribuisce al Ministro degli esteri

la competenza a emanare disposizioni (regolamentari) per razionalizzare i flussi di erogazione finanziaria delle attività di cooperazione internazionale, con particolare riferimento alle organizzazioni non governative, perché essa non riguarda le Regioni, e non si applica nei loro confronti; si verte infatti in materia di rapporti internazionali e con l'Unione europea, di competenza esclusiva statale (sentenza n. 449/2005).

Nella sentenza n. 134/2006 la Corte dichiara che non solo la definizione dei LEA, ma anche quella degli *standard* qualitativi rientrano nella competenza statale esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali. La previsione di un regolamento ministeriale che rechi integrazioni e specificazioni sul versante attuativo dei LEA esistenti (per la fissazione degli *standard* e l'individuazione delle tipologie di assistenza e dei servizi in materia sanitaria) non si pone quindi in contrasto con l'articolo 117, sesto comma della Costituzione; in considerazione della rilevante compressione dell'autonomia regionale in tema di tutela della salute che consegue alla determinazione dei livelli essenziali, la Corte richiede però che detto regolamento sia adottato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Lo Stato può, inoltre legittimamente disciplinare con regolamento l'acquisizione della qualifica di restauratore ai fini dell'esecuzione dei lavori di manutenzione e restauro dei beni culturali mobili: si tratta, secondo la Corte, di ambiti riconducibili alla materia di competenza statale esclusiva in tema di "tutela", non di "valorizzazione" dei beni culturali (sentenza n. 9/2004).

Ma i meccanismi di "chiamata in sussidiarietà" delle competenze (par. 3.6) e l'affermarsi del principio di continuità istituzionale (paragrafo 3.8) non restano senza conseguenze sulla giurisprudenza in tema di potestà regolamentare. L'assunzione diretta di funzioni amministrative da parte dello Stato, l'emergere di esigenze unitarie che imputano al legislatore nazionale la competenza, l'affermazione di una "legittimità temporanea" di evidenti "invasioni di campo" in nome della continuità di servizi connessi a diritti fondamentali, sono sempre più frequentemente assunti dalla Corte come il presupposto per il riconoscimento del potere regolamentare statale, richiedendosi semmai il coinvolgimento delle autonomie territoriali nell'adozione dei regolamenti stessi, dando così voce anche agli interessi "soccombenti".

Dalla necessità di garantire "una visione unitaria sul piano della ricerca scientifica" la Corte fa discendere la legittimità di una norma che attribuisce al Ministro della salute poteri in merito all'organizzazione degli ICCRS e della previsione di un potere regolamentare del Ministro per l'organizzazine a rete degli istituti, previo parere della Conferenza Stato-Regini: tale previ-

sione risponde a una scelta non implausibile e compatibile con gli articoli 117 e 118 della Costituzione (sentenza n. 270/2005).

La legittimità delle disposizioni statali di riforma dell'attività cinematografica, le quali pur riguardando una materia di legislazione concorrente – quella dello spettacolo, e dunque la promozione e l'organizzazione di attività culturali – sono ricondotte a un'ipotesi di "chiamata in sussidiarietà", comporta la legittimità anche del potere regolamentare che esse attribuiscono allo Stato, purché si prevedano adeguati strumenti di leale collaborazione con il sistema delle autonomie regionali (sentenza n. 285/2005)

Così, ad esempio, la lettura finalistica (*cfr*: par. 3.3) della competenza sul "coordinamento della finanza pubblica" (*cfr*: par. 4.1.) giustifica il potere regolamentare del Ministro, senza che questo possa tuttavia trasformarsi in indebito condizionamento (sentenza n. 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.

All'elaborazione del principio di continuità istituzionale sono invece da ricondurre altre pronunce, tra cui la sentenza n. 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 nn. 370/2003 e 13/2004) che tale circostanza non determina la compromissione di attività di fondamentale rilevanza costituzionale: così la Corte "salva" i regolamenti statali impugnati – che intervengono in una materia di legislazione concorrente, quale la promozione e l'organizzazione di attività culturali, e segnatamente in materia di fondi per lo spettacolo – ritenendo che non si possano privare i soggetti della società civile dei finanziamenti pubblici indispensabili per attività che non possono affidarsi al mercato. Nella sentenza n. 162/2005 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 (*cfr*: par. 3.8.). Tale principio giustifica, ancora in via provvisoria, la previsione - altrimenti illegittima - 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 non prevede tali forme.

La Corte ha affrontato poi, in più occasioni, lo specifico tema dei regolamenti di delegificazione. Così è stata cassata (sentenza n. 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 il vincolo di cui all'art. 119, sesto comma, della Costituzione: una siffatta previsione può essere ammessa solo sulla base di previsioni legislative che predetermininо in via generale il contenuto delle statuizioni dell'esecutivo, delimitandone la discrezionalità (*cfr*. sentenze nn. 150/1982, 384/1992, 301/2003), il che non è stato riscontrato nella fattispecie.

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

È 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. 376/2002 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 pare aver affrontato 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 ricorrenti, 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 principi di esercizio e circoscrivendone la discrezionalità.

Sul diverso tema della potestà regolamentare degli enti locali, infine, si ricorda[21] la sentenza n. 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 dello svolgimento delle funzioni "conferite".

Sempre in tema di potere regolamentare dei comuni e dei limiti cui soggiace, con particolare riferimento al rispetto dei principi sanciti dalla legge regionale competente in materia, si può ricordare la sentenza n. 132/2006, in cui la Corte chiarisce che lo statuto speciale attribuisce alla competenza legislativa esclusiva della regione l'ordinamento degli enti locali, e quindi anche la disciplina del relativo personale; prevede inoltre che l'ordinamento del "personale comunale" sia regolato dai Comuni stessi (quindi con regolamento comunale), con l'osservanza dei principi generali dettati dalla legge regionale. Nella fattispecie, la norma regionale è poi dichiarata illegittima, in quanto non si è limitata a fissare – in materia di ordinamento del personale comunale – i principi generali entro cui i Comuni possono esercitare il proprio potere regolamentare, ma ha attribuito alle due Province autonome il compito di disciplinare la materia con proprie leggi, sia pure rispettando, da un lato, l'autonomia organizzativa dei Comuni e, dall'altro, i principi generali enunciati dalla stessa legge regionale: in tal modo essa ha sostanzialmente

---

[21] La recente sentenza n. 246/2006 (fuori dell'ambito temporale della presente pubblicazione) ha chiarito che quando la Regione attribuisce funzioni amministrative agli enti locali nell'ambito delle proprie competenza legislative, non può affidare ad un organo regionale la potestà regolamentare (ancorché suppletiva e cedevole) sull'organizzazione e sull'esercizio delle funzioni stesse, spettando tale potestà agli enti locali.

demandato alle Province l'esercizio di una potestà legislativa attribuita dallo statuto alla Regione, in assenza di una previsione statutaria che consenta una delega di potestà legislativa.

4.4 L'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 in materia di pubblica amministrazione: si tratta innanzi tutto di quelli a presidio del pubblico impiego, primo fra tutti il principio del pubblico concorso (sentenze nn. 34/2004, 205/2004, 159/2005, 190/2005, 407/2005, 465/2005, 62/2006, 81/2006).

Ma non mancano sentenze in cui l'illegittimità discende dalla violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione, sancito dall'articolo 97 della Costituzione, cui pure le Regioni sono astrette. Così è stata dichiarata illegittima la legge regionale che disciplinava l'affidamento dei servizi di supporto alle strutture di diretta collaborazione del Consiglio regionale a una società per azioni, il cui personale risultava assunto a tempo indeterminato: in sostanza, ne discendeva che la fine della legislatura non determinava più, come per il passato, la cessazione del rapporto di lavoro di diritto privato dei soggetti esterni addetti alle strutture di diretta collaborazione del Consiglio regionale, perché ormai divenuti dipendenti a tempo indeterminato della società: la disciplina impugnata, osserva la Corte, precluderebbe agli organi delle legislature successive di potersi avvalere di collaboratori di loro fiducia, se non assumendone altri, con relativo aggravio sul bilancio regionale Tale modalità di organizzazione degli uffici di vertice

del Consiglio regionale ne pregiudica il buon andamento, in violazione del precetto di cui all'articolo 97, primo comma, della Costituzione (sentenza n. 277/2005).

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 (sentenza n. 17/2004).

In molti casi, la finalità perseguita da disposizioni statali (*cfr*. par. 3.3) 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 (*cfr*. par. 4.1) 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; art. 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 (sentenza n. 4/2004). Le Regioni hanno promosso i giudizi di costituzionalità accusando lo Stato di usare il coordinamento della finanza quale "grimaldel-

lo 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'asta[22], la previsione della trasmissione dei relativi atti al fine dei controlli (avente carattere strumentale[23]), 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)[24]. 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).

---

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

[23] 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: *cfr.* sentenza n. 64/2005, su cui si veda *infra*.

[24] Peraltro la Corte è sembrata circostanziare 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.

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 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. È 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.

La Corte è tornata ad esprimersi sulle disposizioni (recate dal decreto-legge cosiddetto taglia-spese) concernenti le convenzioni per acquisto di beni e servizi (che consentono agli enti autonomi di aderire alle convenzioni statali, che impongono l'obbligo di adottare i prezzi delle convenzioni come base d'asta al ribasso per gli acquisti effettuati autonomamente, nonché l'obbligo di trasmissione agli organi interni di revisione contabile delle delibere di acquisto in via autonoma) ritenendole nuovamente legittime in quanto principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica. Pur riconoscendo che si realizza un'ingerenza non poco penetrante nell'autonomia degli enti quanto alla gestione della spesa, la Corte ritiene tuttavia che non siano superati i limiti di un principio di coordinamento adottato entro l'ambito della discrezionalità del legislatore statale, né che si leda l'autonomia in tema di organizzazione, poiché le disposizioni in questione devono essere considerate al più strumentali al funzionamento degli uffici delle regioni e degli enti locali (sentenza n. 417/2005).

Quanto ai vincoli alle spese di Regioni ed enti locali si segnala nuovamente la sentenza n. 417/2005, in cui la Corte ha dichiarato illegittimi i vincoli posti dalla legge statale alle spese degli enti territoriali per studi e incarichi di consulenza, missioni all'estero, di rappresentanza e per l'acquisto di beni e servizi, poiché essi comportano una inammissibile ingerenza nell'autonomia

degli enti quanto alla gestione della spesa. La Corte ribadisce il principio secondo il quale le norme che fissano vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle regioni e degli enti locali non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e ledono pertanto l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'art. 119 della Costituzione. Il legislatore statale può legittimamente imporre agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio (ancorché si traducano, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti), ma solo, con «disciplina di principio», «per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari» (sentenze nn. 36/2004; 376/2003, 4/2004 e 390/2004). Perché detti vincoli possano considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali debbono avere ad oggetto o l'entità del disavanzo di parte corrente oppure – ma solo «in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale» – la crescita della spesa corrente degli enti autonomi; in altri termini, la legge statale può stabilire solo un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenza n. 36/2004). La previsione da parte della legge statale di limiti all'entità di una singola voce di spesa non può essere considerata un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica, perché pone un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa e si risolve perciò «in una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area […] riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri […] ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica) ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi» (sentenze nn. 390/2004, 36/2004, 417/2005, 449/2005) (sul punto si veda anche il paragrafo 4.1).

Nello stesso solco, ma in tema di personale, si muove la più recente sentenza n. 88/2006, con la quale viene dichiara incostituzionale, perché comprime illegittimamente l'autonomia regionale imponendo limiti precisi e puntuali, la disposizione della legge finanziaria 2005 con la quale si stabilisce che le amministrazioni pubbliche possano, previo esperimento delle procedure di mobilità, effettuare assunzioni a tempo indeterminato entro i limiti delle cessazioni dal servizio verificatesi nell'anno precedente. La Corte ricorda che la potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli uffici (nella fattispecie di una regione a statuto speciale, ma non differente dovrebbe essere la natura di quella riconosciuta alle regioni ordinarie) debba potersi manifestare non solo nel disciplinare normativamente i propri uffici, ma anche nell'organizzarli, destinando ad essi il personale ritenuto necessario. È allora evidente,

afferma la Corte, che la norma censurata comprime illegittimamente l'autonomia regionale imponendo limiti precisi e puntuali (e non già di principio – quale il «previo esperimento delle procedure di mobilità»: *cfr*. sentenza n. 388/2004 – idonei a contenere la spesa corrente) non giustificabili dall'esigenza di coordinare la spesa pubblica; esigenza che lo Stato può salvaguardare prescrivendo "criteri ed obiettivi" ma senza «imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi» (sentenze nn. 390/2004, 417/2005 e 449/2005).

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 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 Stato[25] (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, 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). Legittima è considerata la norma statale (contenuta in una legge finanziaria) che subordina l'accesso delle regioni al finanziamento del servizio sanitario alla condizione che esse adottino un'apposita disciplina relativa all'irrogazione della misura della decadenza dei direttori generali, per il

---

[25] 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.

caso del mancato conseguimento dell'equilibrio economico delle aziende sanitarie: la Corte ritiene che la disposizione in questione deve essere letta come recante un principio che "sollecita" le regioni ad adottare detta disciplina, senza imporre un obbligo cogente, e competendo comunque al legislatore regionale determinare i presupposti sostanziali e le forme procedimentali per infliggere la predetta sanzione (sentenza n. 36/2005)

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.

Quanto al tema dei controlli, va in primo luogo ricordato che la Corte ha modo di rammentare – incidentalmente – che un controllo amministrativo di tipo preventivo sugli atti fondamentali, affidato ad appositi organi statali operanti su scala regionale, è ormai escluso, sia per le regioni che per gli enti locali, dall'intervenuta abrogazione degli articoli 125 e 130 della Costituzione, e deve ritenersi esclusa anche per gli enti pubblici operanti nell'ambito regionale (sentenza n. 270/2005).

Le disposizioni statali in materia di comunicazioni ai fini del controllo di gestione (che novellano il testo unico sugli enti locali) sono però legittime: prevedere l'obbligo di comunicare alla Corte dei conti il referto relativo al controllo di gestione, secondo la giurisprudenza della Corte (sentenze nn. 376/2003 e 35/2005) non pregiudica di per sé l'autonomia delle Regioni e

degli enti locali, in quanto esso deve essere considerato «espressione di un coordinamento meramente informativo (sentenza n. 417/2005). La Corte ha costantemente affermato la legittimità costituzionale delle norme che disciplinano gli obblighi di trasmissione di dati finalizzati a consentire il funzionamento del sistema dei controlli sulla finanza di Regioni ed enti locali, riconducendole ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, con funzione regolatrice della cosiddetta "finanza pubblica allargata", allo scopo di assicurare il rispetto del patto di stabilità (*cfr*. le sentenze nn. 376/2003, 4/2004, 35/2005, 64/2005, 417/2005). A tale finalità dell'azione di coordinamento finanziario consegue che «a livello centrale si possano collocare non solo la determinazione delle norme fondamentali che reggono la materia», ma altresì la determinazione di norme puntuali, quali quelle relative alla disciplina degli obblighi di invio di informazioni sulla situazione finanziaria dalle Regioni e dagli enti locali alla Corte dei conti. La fissazione di dette norme da parte del legislatore statale è diretta, infatti, a realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario – che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali – (v. sentenze nn. 376/2003 e 35/2005) e, proprio perché viene «incontro alle esigenze di contenimento della spesa pubblica e di rispetto del patto di stabilità interno», è idonea a realizzare l'ulteriore finalità del buon andamento delle pubbliche amministrazioni (sentenze nn. 64/2005 e 417/2005).

Non sussiste neppure un'irragionevole interferenza fra controllo interno di gestione e accertamenti della Corte dei conti[26], perché proprio la finalità del coordinamento finanziario giustifica il raccordo tra i due tipi di controllo, operato dalla norma censurata attraverso la fissazione dell'obbligo di comunicazione alla Corte dei conti dell'esito del controllo interno, realizzando così quella finalità collaborativa cui fa espresso riferimento la "legge La Loggia" (n. 131 del 2003) (sentenza n. 417/2005).

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

---

[26] Sul ruolo della Corte dei Conti, *cfr.* sentenza n. 267/2006, fuori dell'ambito temporale di questa pubblicazione.

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 statali o di enti pubblici nazionali o ne prevedono la partecipazione a organi regionali (sentenze nn. 134/2004, 429/2004, 30/2006). Siffatte leggi regionali, infatti, automaticamente configurano, in capo a tal rappresentanti dell'amministrazione centrale, nuove e specifiche attribuzioni pubbliche, con un'inevitabile alterazione delle ordinarie attribuzioni e dunque in violazione della Costituzione, che riserva in via esclusiva alla legislazione dello Stato di provvedere in materia. La Corte osserva che, ove alle Regioni fosse riconosciuta l'incondizionata possibilità di attribuire legislativamente ? in forma autoritativa ed unilaterale ? l'esercizio di funzioni pubbliche a uffici dell'amministrazione dello Stato o ad enti pubblici nazionali, seppure in sede locale, ne verrebbe all'evidenza compromessa la stessa funzionalità ed il buon andamento; quest'ultimo postula, infatti, un modello normativo unitario e coordinato, cui riservare la individuazione e la organizzazione delle attribuzioni e dei compiti demandati a quegli uffici o a quegli enti (sentenza n. 30/2006).

Resta fermo, peraltro, che nelle materie di competenza regionale, la legge della regione può dettare norme (sostanziali) cogenti anche per le amministrazioni statali, con possibili riflessi anche sull'organizzazione di queste: scrutinando una legge regionale che dispone sulla fruizione di diete differenziate nelle mense pubbliche anche non regionali, la Corte afferma che, la regione (riconosciuta competente nella materia, ricondotta alla tutela della salute e alimentazione) disciplina la stessa con norme cogenti per tutti i soggetti, pubblici e privati. Sarebbe paradossale - prosegue la Corte - che la somministrazione di pasti differenziati avvenisse soltanto nelle strutture dipendenti dalla Regione, con un irragionevole sacrificio del diritto alla salute di chi dovesse servirsi di mense statali. La Corte nega dignità a una pretesa ripartizione verticale di competenze tale da rendere immuni dalla legislazione regionale gli organi statali operanti in un ambito materiale compreso nella potestà legislativa regionale (sentenza n. 467/2005).

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 speciali[27], negando perciò operatività alla clausola del miglior trattamento. È il caso (rimasto, in verità, isolato, se si eccettua un richiamo nella sentenza n. 75/2006) 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 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).

Va premesso che, secondo un'oramai consolidata giurisprudenza, al pari delle norme dello statuto speciale, anche le relative norme di attuazione possono essere utilizzate come parametro del giudizio di costituzionalità (tra le più recenti, sentenze nn. 334/2001, 419/2001, 28/2003, 267/2003, 263/2005 e 287/2005).

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 spe-

---

[27] Nel corso del testo ogni riferimento alle Regioni a statuto speciale deve intendersi esteso ovviamente anche alle Province a statuto speciale.

ciale; 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) e alla provincia autonoma di Trento di una competenza legislativa concorrente nella materia della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» identica a quella delle Regioni ad autonomia ordinaria, e quindi anche una potestà amministrativa più ampia, in quanto fondata sui principi dell'art. 118 della Costituzione, integrando così le competenze statutarie in materia di energia, sicuramente meno ampie rispetto a quelle delle regioni ordinarie (sentenza n. 383/2005). In assenza di qualsiasi disciplina dello statuto, alla regione a statuto speciale va poi riconosciuta la potestà legislativa concorrente in materia di porti (sentenza n. 378/2005). Anche in materia di tutela del lavoro, per le autonomie speciali "vale il nuovo titolo di legittimazione in forza della norma di maggior favore di cui all'art. 10 della legge di riforma del Titolo V" (sentenza n. 384/2005, che però poi conferma la disposizione statale in tema di vigilanza, per l'incidenza del criterio di "continuità istituzionale, su cui *cfr*. par. 3.8).

La clausola di adeguamento recata dall'articolo 10 della legge costituzionale n. 3, può, infatti, operare nel senso di ampliare i "confini", ossia gli ambiti di disciplina, di una materia già attribuita alla competenza legislativa della regione a statuto speciale: la competenza legislativa concorrente concernente la "tutela della salute" è, ad esempio, «assai più ampia» rispetto alla precedente relativa all'"assistenza ospedaliera" (sentenza n. 270/2005) ed esprime «l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina» (sentenza n. 282/2002). La maggiore estensione della tutela della salute rispetto alle corrispondenti competenze statutarie in materia sanitaria comporta l'applicazione dell'art. 10

della legge costituzionale n. 3 del 2001 e la conseguente riconduzione delle attribuzioni delle autonomie speciali in materia sanitaria alla potestà concorrente, però con il contemporaneo assoggettamento delle autonomie stesse ai limiti, espressi od impliciti, contenuti nel nuovo Titolo V della Costituzione (sentenza n. 383/2005), ed, in particolare, all'esercizio della competenza esclusiva dello Stato in punto di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (sentenza n. 134/2006).

L'ampliamente, ovviamente, non opera quando la Corte rilevi che la materia non è attribuita al legislatore regionale ordinario: pertanto, la regione a statuto speciale titolare di una potestà legislativa concorrente in materia di tributi regionali non può disciplinare casi di esenzione di un tributo statale (nella fattispecie: l'ICI), invocando l'operatività dell'articolo 10, poiché la disciplina in questione rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali (sentenza n. 75/2006)

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 (sentenza 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'af-

fievolimento 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)[28]. Il rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico è richiamato anche per l'attribuzione al Presidente della provincia autonoma del potere di provvedere, per l'attuazione degli interventi conseguenti alla dichiarazione dello stato di calamità, a mezzo di ordinanze in deroga alle disposizioni vigenti relative alle materie di competenza provinciale (sentenza n. 321/2005). 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 affer-

---

[28] 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.

ma 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 n. 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 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. Nello stesso senso si veda anche le sentenze nn. 135/2005 e 392/2005, sempre in tema ambientale, nonché la successiva n. 51/2006: in quest'ultima la Corte riconosce alla regione a statuto speciale la competenza primaria in materia di edilizia e urbanistica, comprendente (alla luce delle norme di attuazione) anche profili di tutela paesistico-ambientale, ed afferma che nell'esercizio di tali competenze la potestà legislativa primaria della Regione speciale resta vincolata al rispetto di leggi statali qualificabili come "riforme economico-sociali": e ciò anche sulla base del titolo di competenza legislativa nella materia "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali; con la conseguenza che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto del legislatore

della Regione Sardegna che eserciti la propria competenza statutaria nella materia "edilizia ed urbanistica" (v. sentenza n. 536/2002).

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. Naturalmente, restano fermi i limiti costituzionali posti per le regioni a statuto ordinario: così, la disciplina delle quote latte di una regione a statuto speciale, riconducibile alla materia agricoltura, che la Corte riconosce essere di competenza residuale delle regioni a statuto ordinario ed attribuita alla competenza esclusiva della autonomia speciale, deve essere esercitata nel «rispetto degli obblighi internazionali»: tale limite va interpretato nel senso che esso ricomprende anche gli obblighi

comunitari derivanti dal Trattato, nonché dagli atti delle istituzioni comunitarie (sentenza n. 286/2005).

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 nn. 228/2003, 303/2003, 29/2004, 236/2004, 273/2004, 412/2004, 214/2005, 249/2005, 384/2005, 407/2005, 132/2006).

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 contraddi-

zione 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). In alcune più recenti pronunce la Corte ha respinto la tesi secondo cui le disposizioni statali impugnate non si applicherebbero alle autonomie speciali, a causa dell'eccessiva genericità della clausola di salvaguardia: la clausola di salvaguardia delle autonomie speciali – contenuta in un comma finale dell'articolo unico della legge finanziaria impugnata (a norma del quale le norme della legge stessa sono applicabili alle autonomie speciali solo in quanto compatibili con le norme dei rispettivi statuti) – è considerata troppo generica non risultando tra l'altro neppure precisato quali norme della legge finanziaria in questione dovrebbero considerarsi non applicabili per incompatibilità con lo statuto speciale e quali, invece, dovrebbero ritenersi applicabili (sentenze nn. 88/2006, 118/2006, 134/2006). In questi casi dunque il giudizio è definito valutando se le disposizioni statali - applicabili, per quanto detto - determinino o meno un'illegittima compressione degli ambiti di autonomia speciale.

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 inidonei 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).

Ma un'affermazione di ulteriore rilievo, nell'ambito della medesima sentenza n. 234/2005 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 (*cfr*: par. 4.5).

<*>

In fine di questa *Introduzione*, corre nuovamente l'obbligo di scusarsi - non solo per eventuali errori ed omissioni - ma perché nella riduzione in scala indispensabile ad esporre l'ampio materiale oggetto di questa ricerca, la precisione, oltre che certamente la ricchezza argomentativa del giudice delle leggi, ha sofferto. Fine ultimo degli autori è ed è stato solo quello di agevolare l'accesso *sur place* alle strade tracciate dalla Corte, lungi dall'idea che il diario di viaggio possa mai sostituire il viaggio stesso, o che lo esaurisca. Il

luogo cui tende questo viaggio, è come la città della quale Marco Polo narra a Kublai Kan, discontinua nello spazio e nel tempo, invisibile perché fatta di azioni e di relazioni, più che di forme e di materie, ma che non perciò si può smettere di cercare[29].

[29] Italo Calvino, *Le città invisibili*, Milano, ed. 2002, p. 163.

SINTESI DELLE PRONUNCE DELLA CORTE COSTITUZIONALE 2002-2006

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. 3[30]*, che ha - tra l'altro - profondamente riformato il Titolo V della parte seconda della Costituzione.*

È stata la prima volta[31] *che la Corte è intervenuta applicando - nel merito - il nuovo riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni stabilito dalla più recente riforma costituzionale.*

*Come già osservato nell'*Introduzione, *questo* Quaderno *segue l'impostazione del n. 41 del 2005. Come quello, questo esamina, sintetizza e classifica 491 pronunce (363 sentenze e 128 ordinanze) che 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).*

---

[30] D'ora in avanti: "riforma del Titolo V".

[31] 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 n. 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.

La ricerca comprende infine anche le pronunce che - successivamente alla sentenza n. 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 arrotondato - per così dire - per eccesso piuttosto che per difetto[32].

Tutte le pronunce sono ricercabili attraverso l'indice che segue la presente nota, organizzato per materie ed argomenti, sulla base di appositi "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 ritenu-*

---

[32] *Analogamente, la ricerca ha incluso anche le pronunce il cui oggetto è una legge regionale esaminata in riferimento a norme costituzionali poste al di fuori del Titolo V (ad esempio, diverse pronunce vagliano norme regionali alla luce del principio del pubblico concorso). In realtà, in tali casi l'intervento della Corte ha poco a che fare con le questioni proprie delle Autonomie.*

ti 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 omesso 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 n. 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. *I "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 n. 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[33]*" 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*.

---

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

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.

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 nei precedenti Quaderni, *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 n. 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 n. 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 pro-

posito 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 n. 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.

Sia consentito, infine, di ribadire qui quanto già scritto nella precedente edizione.

Il lavoro che si presenta non è il frutto di un'attività organica, ma è il risultato di un'attività di ricerca e documentazione stratificata nel tempo e discontinua: sono pertanto possibili errori e omissioni, la cui segnalazione è preziosa.

INDICE PER TEMI E MATERIE

DESCRITTORI	SENTENZE E ORDINANZE				
	2002	2003	2004	2005	2006
agricoltura		186	12-14-179-240-282-283-440	134-150-272-286-324	106-116
alimentazione				95-217-467	
ambiente e beni culturali	407-478-505-536	94-114-222-226-227-265-281-307-311-312-331-378	9-12-26-99-112-196-197-255-256-259-282-307-429	62-77-96-108-135-160-161-205-214-232-285-329-336-383-388-391-393	32-49-51-103-116-133-182
amministrazioni pubbliche			3-4		
appalti e gare		292	272	65	129
applicabilità della legge statale	372		176-198-199	145	
apprendistato				50-51	
artigianato				162	
assistenza e servizi sociali		267	228-287-423-427	106-219-263-287-300-431-432	156
attuazione e formazione di atti comunitari *vedi anche: rapporti internazionali e con l'Unione europea*			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	62-65-96-103-106-133-135-145-171-173-179-201-202-203-234-249-263-286-287-304-321-378-384-386-392-407-417	20-51-59-75-88-118-132-134-175
caccia	536	226-227-311-339	99-129-220	391-392-393	
città metropolitane			379		
clausola del miglior trattamento	358-377-408-536	48-103-274-312-314-351	8-177-236-238-239-425	62-145-201-234-378-383-384	51-75-175
clausola di salvaguardia		91-92-221-228	17-29-236-273-412	31-145-249-263-287-384	51-88-118-132-134
commercio			1	150-243-285-336	87-106

DESCRITTORI	SENTENZE E ORDINANZE				
	2002	2003	2004	2005	2006
commercio con l'estero				175	
commissari di Governo *vedi: prefetti e commissari di Governo*					
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	107-201-205-219-222-244-285-336-456	49-80
concorrenza di competenze *vedi anche: materie trasversali e materie-valori; prevalente (competenza)*	422	39-308-370		151	181
confessioni religiose	346		1		
conflitto di competenza			198-199		
controlli della Corte dei Conti				35-64-171-337-417	
controllo sugli enti locali				202	
coordinamento della finanza pubblica	533	94-376	4-17-36-37-260-353-390-414-425-440	30-35-64-160-417-449	88
coordinamento informativo		327-376	17-229	31-35-271-336	42
cultura *vedi: ambiente e beni culturali*					
demanio	511	150	286-427	302	31
difesa			228-229	431	
diritto all'abitazione		28			
edilizia *vedi: governo del territorio*					
elezioni *vedi: legislazione elettorale*					
energia			6-7-8-112	383	103-133
enti locali		303	26-196-197	96-244-336-417-456	29-175
enti locali (funzioni fondamentali)			16-17-43-49-272		
enti locali (funzioni)	478	28	16-196-372		49
enti pubblici nazionali		363		270	
equiordinazione delle autonomie territoriali		274		202-203	

DESCRITTORI	SENTENZE E ORDINANZE				
	2002	2003	2004	2005	2006
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	36-71-77-107-219-222-231-335-336-397-431-455	49-74-75-118-133-155
fiere e mercati		91			
finanziamenti statali	507	370	14-16-49-307-308-320-354-414-423-424	31-50-51-71-77-107-134-151-160-162-175-222-231-242-263-287-384	118-133
forma di governo regionale		196	372-379		3-5-12
formazione professionale			4-9-14-71-228	34-50-51-175-219-319-384-431	
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 - 151-160-167-201-214-219-285-302-336-384	32-182
giurisdizione e norme processuali		29-67-313	18-134-316-428	50-179-384	
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	62-70-71-96-232-285-336-343-383	31-39-49-51-103-129-182
immigrazione				50-201-300	30-156
indirizzo e coordinamento		186	36-273		
industria	429		14	77-107-336	
ineleggibilità e incompatibilità	383	29-201-220-223-270-306-377	376-378-379		29-84
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	62-133-151-242-272-279-285-324-383-387-405	59-63-87-106
intese, accordi e pareri	346-422-478-524	37-39-88-91-168-303-312-376	6-27-233-239-286-308-320-	31-35-51-62-133-145-162-219-222-231-	21-30-31-116-133-134-152

DESCRITTORI	SENTENZE E ORDINANZE				
	2002	2003	2004	2005	2006
			353-390-429	234-242-270-279-285-339-378-383-384-386-388	
istruzione	533	370	13-177-308-320-380-423	26-33-34-37-120-231-279	102
lavori pubblici		292-302-303	9-233	65	
legge di delega		303	280	205-270	
legge di interpretazione autentica			376		39
legislazione elettorale		48-49-196-306-377	361	173	3-5-29-84
libera circolazione	505	375	14-220-388-428	50-147-161-268	
livelli essenziali	282-526-536	88-312-370	6-16-73-75-236-272-320-423	50-271-279-285-287-383-384-467	134-181
materie trasversali e materie-valori *vedi anche: concorrenza di competenze; prevalente (competenza)*	282-407-536	222-307-312	26-185-259-272-345-414-423	31-108-135-175-214-232-336	32-133
minoranze linguistiche	479	312			27
normativa di dettaglio		303-376	4-37-261-320-345-380-388-390	35-205-270-279-343-384-417-437-449	88-103-155-181
normativa previgente	526	241-324-327-377	1-7-9-26-172-255-287-423-424	26-34-166-200-232-244-456	29-31-82-89-129-133
norme di attuazione di statuto speciale		38-221-302	316	179-249-263-302	51
norme facoltizzanti			3-4-15-17-26-36-37	417	
norme fondamentali di riforma economico-sociale		227-274-314	283-425	62-135-202	20-51
ordinamento civile	282-530	94-300-359	73-282-345-380-428	50-51-106-201-203-231-234-271-336-384	29-173-181
ordinamento creditizio e bancario	504	241-300-301		202	
ordinamento della comunicazione		308-312-324	167	151-336	
ordinamento e organizzazione amministrativa degli enti locali			17	64-173-202-203	132

DESCRITTORI	SENTENZE E ORDINANZE				
	2002	2003	2004	2005	2006
ordinamento e organizzazione amministrativa regionale		37-88-378	17-320-345-380-390	64-159-171-172-277-321-405-407-417-449-465	22-88
ordinamento e organizzazione amministrativa statale		359-363	134	26-31-37-271-279-405-467	30
ordinamento penale *vedi anche: sanzioni amministrative*	438	313	185-196-197	70-71-96-172	49
ordinamento sportivo		241	424		
ordine pubblico e sicurezza	407-438	313	6-134-162-428	95-383	105
organi degli enti locali		48-377	145	456	29
organi delle province autonome		312			
organi regionali	304-306-383-429	29-196-223-242-270-313	2-173-378-379	335-337	3-5-12-119
parità tra i sessi		49			
patto di stabilità			4-36-353-425	64	
politica estera *vedi: rapporti internazionali e con l'Unione europea*				360-387	
politiche sociali *vedi: assistenza e servizi sociali*					118
polizia amministrativa locale		313	428		
popolazioni interessate		47	237-334		116
porti	511			339-378-386	89-90
potere regolamentare degli enti locali			37		75-132
potere regolamentare regionale	429	313-324	379		119
potere regolamentare statale	376	88-91-220-267-302-329-376	12-17-36-162-183-236-256-283-424-425	30-35-151-175-270-279-285-449	134
potere sostitutivo		15-28-91-313	6-31-43-69-70-71-72-73-74-112-140-172-173-227-236-240	167-244-300-383	167
prefetti e commissari di Governo		38	236-428		
prevalente (competenza) *vedi anche: concorrenza di competenze; materie trasversali e*		370	320	135-151-219-231-234-235	

DESCRITTORI	SENTENZE E ORDINANZE				
	2002	2003	2004	2005	2006
materie-valori					
previdenza sociale			75-287-423	50-51-219-234-384	
principi fondamentali	282-479-533-536	196-201-302-303-307-312-327-331-338-353-359-361-362-376	4-6-12-37-162-166-167-196-241-255-272-280-282-308-320-345-424-425	30-33-34-35-37-50-64-95-108-135-147-200-205-214-270-279-285-319-336-343-355-378-383-384-392-405-417-424-432-437-449	32-39-40-49-51-59-63-82-87-88-116-129-153-181-182
principi generali e costituzionali (limiti alla legislazione regionale)	397-533	29-48	129	304-392	
principio di continuità istituzionale *vedi: transitorietà della normativa/continuità istituzionale*					
principio di continuità ordinamentale	282-376-383	196-223-270	255-308	50-162-319-384-424	
principio di leale collaborazione	422-507	37-39-92-308	27-71-72-227-228-229-233-238-240	31-35-51-133-135-162-175-219-222-231-242-279-339-378-467	21-31-42-63-89-90-105-133-181
principio di proporzionalità ed adeguatezza		303	6-233-272	62-151-242	32
principio di sussidiarietà	478	300-301-303	6-12-43-112-172-233-236-259-423	30-50-62-151-160-219-242-270-285-384	31-32
professioni e attività professionale		353		147-319-355-405-424	40-49-153
profilassi internazionale		222	12	217-406	
protezione civile	524	228-327		214-321	32-82-129-182
pubblico impiego	380-515	314	4-34-205-260-379-380-388-390	26-159-171-172-190-277-279-407-465	62-81
punto di equilibrio	479	307-338	166-196-197	96-200	
rapporti internazionali e con l'Unione europea		13-242	238-239-258-379	175-285-360-387-449	11-12

DESCRITTORI	SENTENZE E ORDINANZE				
	2002	2003	2004	2005	2006
referendum		47	237-334-372	445-479	69
regolamenti di delegificazione	376	302-303-364	378		
regolazione e coordinamento tecnico		376	7-17-36	31-35	
ricerca scientifica			166-423	31-270	133
riserva di legge		324	43-134-425	456	2
sanzioni amministrative		361	12-428	50-384	63-106-116
sicurezza *vedi: ordine pubblico e sicurezza*					
sistema tributario e contabile dello Stato		296-297-311	76-241-381-431	21-107-234-266-268-335-397-455	2-67-74-75-118-148-155
sistema tributario e contabile regionale e locale	533	67-92-296-297-311	16-18-36-37-241-261-320-372-381-431-432	266-268-417-431	2-74-75-107-118-148-155
spettacolo			255-256	205-285	
standard uniformi	407-536	222-226-227-307-308-311-331	99-259	62-70-108-135-214-232-336-391-431-467	103-134
statuto della Regione	304	196	2-316-372-378-379	179-353-445-469-479	3-5-12-119-175
territoriali (limiti)	372			133-232	
transitorietà della normativa/continuità istituzionale	429-524	359-370	13-255-256-320-308-381-423	21-50-62-162-232-324-384-417	
trasferimento di risorse			179		
trasporto			72-233	222-432	
trasporto e navigazione (grandi reti)				77	
turismo	511	197-375	43-286-320	107-243	90
tutela del lavoro		359-370	320-388	50-51-120-147-201-219-231-234-384	87
tutela del risparmio e mercati finanziari		376	308		
tutela della concorrenza		312	14-176-272-320-345	50-77-107-134-151-162-175-242-285-336	29-80

DESCRITTORI	SENTENZE E ORDINANZE				
	2002	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**
tutela della salute	282-510	88-103-222-307-329-331-338-353-359-361	12-162-166-380	36-62-111-147-200-217-270-336-437-467	22-40-59-63-87-116-134-181
unità giuridica ed economica *vedi: interesse unitario/disciplina uniforme*					
urbanistica *vedi: governo del territorio*					
urgenti (provvedimenti)	524	39		217	
variazioni territoriali		47	237-334		69
vincoli ed obblighi comunitari		103-265-292	4-162-166-176-240-258-260-345-425	217-231-268-272-286-304-336-406	129

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
principi fondamentali
principio di continuità ordinamentale

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 s*imul stabunt, simul cadent* per il Presidente della Regione e per il Consiglio regionale: solo e se il nuovo statuto opterà 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 intese, 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)

potere regolamentare statale
regolamenti di delegificazione
principio di continuità ordinamentale

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 ordinamentale

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**
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 verifichino 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/continuità istituzionale

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 e 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

(conflitto 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 preliminariamente 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

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/continuità istituzionale

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 sovracanoni, 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 sovracanoni 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 sovracanoni 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 sovracanoni non fanno parte della materia (asseritamente di competenza esclusiva) di "utilizzazione 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 sovracanoni, 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 sovracanoni 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, mediatamente, 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
principi fondamentali

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

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 sottopostole 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 sostituivo, 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 costituto 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 del 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 e 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 del-

l'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 precostituire le condizioni per lo scioglimento anticipato dei consigli delle autonomie, ma non sciogliere 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 sostituivo 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 sopprime 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 Sert.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 (Sert.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 diverso 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 impu-

gnate - 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 distin-

zione 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 bene 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 ordinamentale
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) è 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) è legittima, invece, la disposizione che disciplina il termine ini-

ziale per lo svolgimento delle elezioni (a decorrere dalla quarta domenica precedente il compimento del quinquennio) poiché riguarda il procedimento elettorale

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

d) è 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) è 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 (*cfr*. 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

È 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 ritengano di essere titolari, approvando una disciplina legislativa, che può anche essere sostitutiva di quella statale (*cfr*. sentenza n. 510 del 2002), fatto naturalmente salvo il potere governativo di ricorso previsto dall'art. 127 della Costituzione. In tal modo risulta chiara la sopravvenuta carenza di interesse delle Regioni ricorrenti all'annullamento delle disposizioni statali censurate, 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 coesercizio 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 atti-

vità) 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 compresso 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 internazionale

ambiente e beni culturali
***standard* uniformi**
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 regiona-

li 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 ordinamentale

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**
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 ban-

cario. 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. Il decreto impugnato, conforme a quanto previsto dallo statuto dell'ente all'epoca vigente, non è ritenuto lesivo di alcuna attribuzione regionale.

Sentenza n. 242/2003

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

rapporti internazionali e con l'Unione europea
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 (*cfr*: 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 ordinamentale

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'ordina-

mento 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 intervenuta normativa della Regione che modifica o sopprime le norme impugnate.

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 impugnate.

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 normative 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 scrutina 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
principi fondamentali

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 vanti 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].

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. È un elemento di flessibilità che, seppur riferito esplicitamente alle funzioni amministrative, finisce col rendere meno rigida la stessa distribuzione delle competenze legislative.

---

[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.*

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 principî 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 sta-

tali 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 principî 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. È 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. È 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 dalla 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.

È 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 sostituiva 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, eccepibile 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 più 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**
punto di equilibrio

materie trasversali e materie-valori
interesse unitario/disciplina uniforme
principi fondamentali

*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 (*cfr*. 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 effetti-

vamente 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 tribu-

ti 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
intese, accordi e pareri

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. È 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. È 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**

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 psicochirurgia, 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 impugnate.

Sentenza n. 359/2003

(ricorso del Governo su legge della Regione)

ordinamento civile
ordinamento e organizzazione amministrativa statale
tutela del lavoro
tutela della salute
interesse unitario/disciplina uniforme

principi fondamentali
transitorietà della normativa/continuità istituzionale

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 del 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 (*cfr*. 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)
transitorietà della normativa/continuità istituzionale

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
principi fondamentali

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. È escluso quindi il potere del Ministero di incidere sulle scelte autonome degli enti quanto alla provvi-

sta 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 disciplinano 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 e 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". È 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, riduzio-

ne 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 statuale 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 defi-

nizione 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 internazionale
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 (*cfr*. 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
transitorietà della normativa/continuità istituzionale

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 "principî fondamentali", ma chiarisce che per certo è ambito di legislazione regionale la programmazione della 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 principî. 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 principî 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 instau-

rare 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 frapporre 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* effet-

tuando 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 procedimentali), 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 coordina-

mento 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 sovracanoni 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 (*cfr*. sentenza n. 351/1991).

L'illegittimità della condotta dello Stato non risiede pertanto nella nomina in sè 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 ostacolino 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), pur-

ché 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)

pubblico impiego

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. È 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
principi fondamentali

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. È 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 (*cfr*. 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 (*cfr*. 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 (*cfr*. 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 fondamentalmente 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 giu-

ridica" 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 (*cfr*. 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 (*cfr*. sentenze n. 460/1989, n. 342/1994, n. 313/2003);

4. la legge deve, infine, apprestare congrue garanzie procedimentali per l'esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale collaborazione (*cfr*. 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 (*cfr*. 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 loca-

li, 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 impugnate.

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 irragio-

nevole 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)

La Corte dichiara la manifesta infondatezza della questione sollevata avverso la normativa regionale in tema di indennità degli amministratori locali.

autonomie speciali
organi degli enti 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 edili-

zia 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
normativa previgente

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. n. 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 (*cfr*. 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 (*cfr*. 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 (*cfr*. 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 - mante-

nuti 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 egalitaria.

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)
principi fondamentali

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 specifica-

mente 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, *cfr*. 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 compresenza 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 disposi-

zioni 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

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 (*cfr*. 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 (*cfr*. 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 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 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 con-

trastare 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 pro-

cedure 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 disposi-

zioni 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
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 (*cfr*. 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 (*cfr*. 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
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 (*cfr*. 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 procedimentali, 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
principi fondamentali

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 compartecipazioni 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
ambiente e beni culturali
competenza residuale
normativa previgente
principio di continuità ordinamentale
transitorietà della normativa/continuità istituzionale
principi fondamentali

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
ambiente e beni culturali
interesse unitario/disciplina uniforme
potere regolamentare statale
transitorietà della normativa/continuità istituzionale

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
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**

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

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 sovracanoni 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 sovracanoni 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 sovracanoni - 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 sovracanoni 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" (*cfr*. 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 2003), 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 riba-

disce 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. È 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
principi fondamentali

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 interpongano 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 indi-

cate 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)

ambiente e beni 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 ordinamentale
transitorietà della normativa/continuità istituzionale

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)
transitorietà della normativa/continuità istituzionale

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 corre-

zione 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 (*cfr*. 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 rinviene 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 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. 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 (*cfr*. 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 (*cfr*. 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 procedimentali 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.

È 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 procedimentali 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
funzioni amministrative
città metropolitane
forma di governo regionale
organi regionali
ineleggibilità e incompatibilità
potere regolamentare regionale
pubblico impiego

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 procedimentali 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 le 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 le 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 (*cfr*. sentenze n. 304/2002 e n. 2/2004 e n. 372/2004).

È 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 principî 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
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 (*cfr*. 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 amministrazio-

ni 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.

È ben vero che una disciplina normativa non può essere ricondotta all'ambito della legislazione residuale delle Regioni solo 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/continuità istituzionale

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 procedimentali 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 principî in precedenza solo genericamente enunciati, che essere puntuale.

La circostanza che la norma fissi rigidi termini non depone per l'il-

legittimità 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 e organizzazione amministrativa regionale
pubblico impiego
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 confluiscano 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 impugnate 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/continuità istituzionale
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 (*cfr*. 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 mate-

ria 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, curriculari ed extracurriculari.

La Corte, tuttavia, dichiara incostituzionale la norma che stanzia 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". È 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 (*cfr*. sentenze n. 416/1995; n. 421/1998), come quelli relativi al cosiddetto patto di stabilità interno (*cfr*. 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. È 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 inde-

bitamento 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 attenere 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 vìola 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/continuità istituzionale

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'àmbito 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 apparterrebbe 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 disposizio-

ni 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
finanziamenti statali
clausola di salvaguardia

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 "riguardino 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 riguardino 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 rile-

vante 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 (*cfr*. 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 - operato 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
normativa di dettaglio
regolazione e coordinamento tecnico
controlli della Corte dei Conti
potere regolamentare statale
principi fondamentali

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 delle 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 degli enti locali alla Corte dei Conti, 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 disci-

plina 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 della 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 evi-

dente 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 procedimentali 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
principi fondamentali

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 delle 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 ordinamentale
libera circolazione
previdenza sociale
principio di sussidiarietà
formazione professionale
apprendistato
finanziamenti statali
transitorietà della normativa/continuità istituzionale

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. È 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 coessenziale 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 com-

petenza 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 stanzia 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* uniformi**
autonomie speciali
transitorietà della normativa/continuità istituzionale
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, (*cfr*. 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 (*cfr*. 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 vîola 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 vìola 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 (*cfr*. 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 (*cfr*. 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 (*cfr*. 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 (*cfr*. 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. È 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 procedimentali. 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 disporne 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
ordinamento e organizzazione amministrativa degli enti locali
ordinamento e organizzazione amministrativa regionale

La Corte dichiara la costituzionalità della norma della legge dello Stato che impone agli enti locali 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* uniformi**

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 stanzia 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 pos-

sono 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
finanziamenti statali

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 stanziate escludono in radice la possibilità di qualificare le disposizioni impugnate come volte a favorire la tutela della concorrenza, intesa in senso dinamico (*cfr*. 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 (*cfr*. 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* uniformi**
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 ribadisce la legittimità 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 principî 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 (*cfr*. 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", vieppiù 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)
principi fondamentali
autonomie speciali

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 principî 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 principî fondamentali. Osserva poi che tali principî 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 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 impugnate 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
finanziamenti statali

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 impugnate 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)

pubblico impiego

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 (*cfr*.).

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 (*cfr*. 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 (*cfr*. 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 giustificherebbe 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
ambiente e beni culturali
principio di sussidiarietà
funzioni amministrative

La Corte dichiara l'incostituzionalità della norma statale - contenuta nella legge finanziaria 2004 - che stanzia 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 (*cfr*. 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 (*cfr*. 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/continuità istituzionale
principio di continuità ordinamentale
principio di leale collaborazione
intese, accordi e pareri
finanziamenti statali

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. È 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 (*cfr*., 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 (*cfr*: 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 scom-

messe, 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 e organizzazione amministrativa regionale
pubblico impiego
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'auto-

rizzazione 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 e 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 significante 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
principio di leale collaborazione

La Corte dichiara la costituzionalità della disposizione statale - contenuta nella legge finanziaria 2004 - che stanzia 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 riconduce le disposizioni impugnate alla materia "tutela della concorrenza", negando che l'eventuale esiguità dell'intervento, è un 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'Agenzia 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

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 tra Stato e regioni, 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 extra-comunitari.

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'avere 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 statuale 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, nello stesso senso, 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* uniformi**
principi fondamentali
funzioni amministrative
protezione civile

La Corte dichiara la costituzionalità della legge della Regione che attri-

buisce 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 principî 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. È 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 internazionale
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 pre-

vede 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 con-

cernenti 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, osser-

vando 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 impugnate 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)
transitorietà della normativa/continuità istituzionale

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 discrimine 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'inquadra-

mento 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 inadempiuti.

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 princìpi 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 vieppiù coerente il disegno complessivo del legislatore e il titolo di intervento dello Stato.

La disciplina dell'emersione progressiva del lavoro irregolare, rientrante 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.

Sentenza n. 242/2005

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2004)

tutela della concorrenza
interesse unitario/disciplina uniforme
principio di sussidiarietà
principio di proporzionalità ed adeguatezza
intese, accordi e pareri
principio di leale collaborazione
finanziamenti statali

La Corte dichiara l'incostituzionalità della norma della legge finanziaria 2004 che affida al CIPE le modalità di funzionamento di un Fondo per la capitalizzazione delle imprese medio-grandi, senza previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

La Corte giudica della legittimità della norma statale - contenuta nella legge finanziaria 2004 - che disciplina un Fondo rotativo nazionale affidato alla società Sviluppo Italia "per effettuare interventi temporanei di potenziamento del capitale di imprese medio-grandi che presentino nuovi programmi di sviluppo, anche attraverso la sottoscrizione di quote di minoranza di fondi immobiliari chiusi che investono in esse".

La Corte ritiene tale normativa incostituzionale. Il Giudice delle leggi, preliminarmente, ritiene irrilevante che l'intervento finanziario sia posto in essere attraverso un soggetto di diritto privato quale Sviluppo

Italia, società interamente partecipata dallo Stato e nella quale i diritti dell'azionista sono esercitati sulla base delle direttive degli organi di governo.

Successivamente la Consulta ribadisce l'orientamento (sentenze n. 77/2005, n. 51/2005, n. 423/2004, n. 320/2004) per cui è vietato prevedere, in una materia di competenza legislativa regionale, in linea generale, interventi finanziari statali pur destinati a soggetti privati, aggiungendo - nell'occasione - l'argomento secondo il quale la considerazione del quarto comma dell'art. 119 Cost., che richiede l'integrale finanziamento delle funzioni attribuite alle Regioni, rende incostituzionale un finanziamento statale in materie delle Regioni.

La Corte, tuttavia, ricorda anche di aver affermato (sentenza n. 14/2004, più volte confermata) che dal riparto della Costituzione emerge l'intendimento di unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica per lo sviluppo dell'intero Paese, mentre appartengono alle Regioni gli interventi sulla realtà produttiva regionale tali comunque da non creare ostacolo alla libera circolazione.

Sussiste quindi una ineludibile responsabilità degli organi statali in tema di scelte di politica economica di sicura rilevanza nazionale, anche al di là della specifica utilizzabilità di strumenti come la "tutela della concorrenza"; peraltro - aggiunge la Consulta - in questi diversi casi, gli organi statali dovranno necessariamente utilizzare altri poteri riconosciuti dal Titolo V della Costituzione. Nel caso di specie la Corte non vede la pertinenza della "tutela della concorrenza", neppure in senso dinamico, a fronte di finalità di maggiore capitalizzazione di alcune imprese medio-grandi, con impatto sul miglioramento del sistema societario, più che sull'attività economica.

La Corte, peraltro, ritiene che il legislatore statale possa considerare necessario che anche in materie affidate alla competenza legislativa residuale o concorrente delle Regioni, si possano attrarre a livello centrale determinate funzioni amministrative «sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza» di cui al primo comma dell'art. 118 Cost., dettando la relativa disciplina della funzione amministrativa in questione, ciò che la Corte afferma essere accaduto nel caso di specie, per quanto concerne le funzioni amministrative di temporaneo sostegno finanziario a determinate imprese produttive per evidenti finalità di politica economica. Si tratta dell'insegnamento che ammette che la legge statale "chiami in sussidiarietà" alcune funzioni di normale competenza delle Regioni, a determinate condizioni, alla stregua di uno stretto scrutinio di razionalità (sentenza n. 303/2003) e nel rispetto dei

principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, e sempreché venga dettata una disciplina logicamente pertinente, idonea e limitata a quanto strettamente indispensabile (sentenza n. 6/2004).

Nel caso di specie la Corte considera dirimente l'esplicita finalizzazione del Fondo allo sviluppo del tessuto produttivo nazionale, a fronte del quale appare strutturalmente inadeguato il livello regionale, al quale sfugge una valutazione d'insieme, anche considerato il riferimento alle sole imprese medie e grandi "come qualificate dalla normativa nazionale e comunitaria", nonché dall'affidamento al CIPE delle modalità di attuazione degli interventi. A questo punto la Corte ricorda però che la "chiamata in sussidiarietà" comporta anche la necessità di attività di coordinamento orizzontale, ovverosia di intese condotte in base al principio di lealtà (sentenza n. 303/2003); in assenza di "adeguati strumenti di partecipazione delle Regioni ai procedimenti legislativi statali", occorrono quanto meno "adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali" (sentenza n. 6/2004). Nel caso in esame, se non appare configurabile il coinvolgimento delle Regioni nell'attività gestionale affidata a Sviluppo Italia, il CIPE è ritenuto sede idonea per un coinvolgimento delle Regioni tale da equilibrare leale collaborazione ed esercizio unitario delle funzioni attratte. Pertanto la norma contestata è incostituzionale laddove non prevede che i poteri del CIPE per la determinazione delle condizioni di attuazione degli interventi di gestione del Fondo rotativo nazionale possano essere esercitati solo di intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Sentenza n. 243/2005

(ricorso incidentale su legge della Regione)

turismo
commercio

La Corte dichiara la costituzionalità della legge della Regione in tema di orario di esercizi commerciali nelle città turistiche.

La Corte giudica della legittimità della norma regionale che delega alle province, fissando i relativi criteri, l'individuazione dei Comuni a prevalente economia turistica, in cui si autorizza una maggiore libertà negli orari e nell'obbligo di chiusura festiva degli esercizi commerciali.

La Consulta - dopo aver dichiarato inammissibili alcune questioni per carenza di motivazione - ritiene non violato il principio di uguaglianza - a presunto danno degli altri Comuni - non essendo dimostrata la palese arbitrarietà ed irragionevolezza della norma (non bastando la mera differenziazione, connaturata alla stessa presenza di una disciplina che opera scelte: sentenza n. 89/1966). *Idem* dicasi per la violazione dell'art. 97 Cost. che - parimenti - si lega all'art. 3 Cost. ed implica lo svolgimento di un giudizio di ragionevolezza sulla legge censurata (sentenze n. 63/1995, n. 306/1995, n. 250/1993).

Sentenza n. 244/2005

(ricorso incidentale su legge della Regione)

enti locali
normativa previgente
competenza residuale
potere sostitutivo

La Corte dichiara la costituzionalità della legge della Regione in materia di Comunità montane.

La Corte è chiamata a giudicare della costituzionalità della normativa regionale che attribuisce al Presidente della Giunta regionale lo scioglimento, la sospensione e il commissariamento del consiglio della Comunità montana.

La Corte ricostruisce l'evoluzione normativa in tema di Comunità montane, ricordando come si tratti di un caso speciale di "unioni di comuni" (sentenza n. 229/2001) la cui disciplina il T.U. sugli enti locali (d.lgs. n. 267 del 2000) demanda - per aspetti rilevanti - alla legge regionale. La Consulta, pur sottolineando l'autonomia di tali enti (non solo dalle Regioni ma anche) dai Comuni, come dimostra, tra l'altro, l'espressa attribuzione agli stessi della potestà statutaria e regolamentare (ai sensi della c.d. "Legge La Loggia", n. 131 del 2003), ritiene la questione non fondata alla luce della disciplina esposta. La disciplina di tali soggetti, pur in presenza della loro qualificazione come enti locali contenuta nel d.lgs. n. 267 del 2000, rientra nella competenza legislativa residuale delle Regioni.

La Corte non ritiene venga in rilievo la competenza esclusiva dello Stato in tema di "legislazione elettorale" e di "organi di governo", poiché

l'elencazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *p*) deve ritenersi tassativa e non include le Comunità montane. Similmente non può invocarsi l'art. 114 della Costituzione che non prevede le Comunità montane.

Il Giudice delle leggi esclude anche la violazione di altri parametri costituzionali, esterni al Titolo V: l'assenza di un termine di durata della supplenza del commissario straordinario va valutata alla luce del necessario esercizio dei poteri conferitigli entro il termine stabilito dalla regione ovvero, in sua assenza, entro i termini previsti dalla normativa previgente. Il sistema conosce, al riguardo, altri rimedi attivabili (sentenze n. 220/2004 e n. 176/2004). Non è poi ravvisabile la prospettata riserva statale, sussistendo la competenza regionale, né risultano non rispettate le regole di imparzialità e buon andamento. Non sussiste, poi, un contrasto tra i parametri costituzionali e la previsione di un controllo sostitutivo sugli organi, subordinato alla previsione tassativa di cause oggettive. Rientra inoltre nella discrezionalità del legislatore regionale l'affidamento di funzioni sostitutive ad un organo monocratico anziché collegiale, purché si tratti di un organo politico della Regione. Posto, infine, che la norma impugnata prevede casi di commissariamento senza profili di discrezionalità, può ritenersi non necessaria la preventiva consultazione dei Comuni interessati, dato che il carattere oggettivo degli eventi è sufficiente a giustificare la sostituzione.

Ordinanza n. 248/2005

(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 rilievo penale della DIA (denuncia di inizio attività) in materia di edilizia e governo del territorio, anche sotto il profilo del rispetto dei principi fondamentali, alla luce della normativa regionale intervenuta.

Sentenza n. 249/2005

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

autonomie speciali
norme di attuazione di statuto speciale
clausola di salvaguardia

La Corte dichiara - tra l'altro - l'infondatezza della questione sollevata avverso la legge dello Stato in materia di trasmissioni televisive per le minoranze linguistiche, così come interpretata.

La Corte giudica della legge statale sul nuovo assetto radiotelevisivo, sotto il profilo della diffusione di trasmissioni a tutela di minoranze linguistiche, impugnata dalla Provincia autonoma di Trento con finalità, almeno parzialmente, cautelative. La Corte dichiara infondata la questione non potendo la norma statale prevalere sullo speciale dettato statutario e sulle relative norme di attuazione.

La Consulta ha qui occasione di richiamare la propria ampia e consolidata giurisprudenza, in base alla quale, a differenza del giudizio in via incidentale, il giudizio in via principale può ben concernere questioni sollevate sulla base di interpretazioni prospettate dal ricorrente come possibili, anche a fini cautelativi, specie nei casi in cui non si siano ancora formate prassi interpretative (sentenze n. 412/2004 e n. 228/2003; ordinanza n. 440/2004), sebbene anche nel giudizio in via principale deve essere privilegiata fra le interpretazioni possibili quella conforme a Costituzione (sentenza n. 170/2001). Per quanto concerne in particolare le disposizioni legislative statali, la Corte ricorda di aver ripetutamente affermato che esse devono essere interpretate in modo da assicurarne la conformità con la posizione costituzionalmente garantita alle Province Autonome (sentenze n. 412/2004 e n. 228/2003, citate). Tale interpretazione è possibile per la norma impugnata, in ragione non tanto della clausola di salvezza delle competenze provinciali, quanto piuttosto della naturale cedevolezza (anche nel momento interpretativo) della legge ordinaria statale rispetto sia alle disposizioni dello statuto speciale che alle relative norme di attuazione. Queste ultime infatti - essendo emanate con l'osservanza di speciali procedure - sono dotate di forza prevalente, anche per la loro valenza integrativa del precetto statutario (sentenze n. 406/2001 e n. 341/2001; n. 520/2000; n. 213/1998 e n. 137/1998).

Ordinanza n. 250/2005

(ricorso incidentale su legge della Provincia autonoma di Bolzano)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara la manifesta inammissibilità della questione sollevata avverso la norma provinciale che disciplina la fattispecie nota come occupazione "usurpativa" per carenza di interpretazione adeguatrice.

Sentenza n. 263/2005

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

autonomie speciali
norme di attuazione di statuto speciale
clausola di salvaguardia
assistenza e servizi sociali
finanziamenti statali

La Corte dichiara che non spetta allo Stato disciplinare con regolamento la concessione da parte della Provincia autonoma di Trento di contributi del fondo per servizi di telefonia alle persone anziane.

La Corte in primo luogo esclude qualsiasi possibile contrasto tra la norma di legge che prevede il potere regolamentare in questione e quelle che delineano l'autonomia speciale, data la presenza della clausola di salvaguardia; quest'ultima opera anche nei confronti delle norme di attuazione dello statuto speciale ancorché non espressamente richiamate dalla stessa clausola di salvaguardia, che deve essere intesa, in una lettura costituzionalmente orientata, come riferita a tutte le disposizioni che delineano e garantiscono l'autonomia speciale della Provincia (cfr, tra le altre, le sentenze n. 334/2001, 419/2001, 28/2003 e n. 267/2003).

Il regolamento ministeriale impugnato, che detta criteri, requisiti, modalità e termini per la concessione di contributi a carico del fondo - istituito nell'ambito di quello nazionale per le politiche sociali - per il sostegno dei servizi di telefonia rivolti alle persone anziane, interviene in materia di assistenza e beneficenza pubblica, sulla quale la Provincia ha competenza legislativa esclusiva. Il regolamento viola le norme per il coordinamento della finanza dell'autonomia speciale in questione secondo le quali lo Stato con legge può istituire fondi per scopi determinati, i quali devono essere utilizzati, nell'ambito del settore definito dalla legge statale stessa, secondo normative provinciali, e quindi esclude che condizioni e modalità per l'utilizzo di detti fondi possano essere stabiliti con regolamento statale.

Sentenza n. 266/2005

(ricorso incidentale su legge dello Stato)

sistema tributario e contabile dello Stato

sistema tributario e contabile regionale e locale

È legittimo il decreto legislativo con il quale lo Stato ha determinato una sovrattassa sulla tassa regionale per la costituzione di azienda faunistico-venatoria.

La Corte dichiara che non viola la legge delega il decreto legislativo con il quale lo Stato ha determinato una sovrattassa sulla tassa regionale per la costituzione di azienda faunistico-venatoria: la censura del giudice *a quo* muove dall'erronea premessa che la soprattassa in questione costituisca un tributo distinto dalla tassa regionale, mentre essa, lungi dal costituire un altro ed autonomo tributo - e nonostante l'improprio *nomen juris* - rappresenta una mera maggiorazione della stessa tassa di concessione regionale e rientra pertanto pienamente nell'oggetto della delega. Non ha fondamento neppure l'asserita violazione dell'articolo 119, primo comma (nel testo previgente la riforma del Titolo V) in quanto motivata in modo contraddittorio.

Ordinanza n. 268/2005

(ricorso incidentale su legge dello Stato)

libera circolazione
sistema tributario e contabile dello Stato
sistema tributario e contabile regionale e locale
vincoli ed obblighi comunitari

La Corte restituisce la questione, relativa all'istituzione di una tassa sui marmi in uscita dal Comune di Carrara, al giudice a quo*, essendo intervenuta una sentenza della Corte di giustizia i cui principi costituiscono* jus superveniens.

La norma impugnata, da un lato, istituisce a favore del Comune di Carrara una tassa sui marmi scavati nel suo territorio ed applicata, in base ad apposito regolamento comunale, al momento dell'uscita dei marmi dal Comune e, dall'altro, attribuisce al Consiglio comunale il potere di stabilire annualmente la misura della tassa; si assume, in particolare, la violazione dell'articolo 120 della Costituzione. La Corte restituisce gli atti al giudice *a quo*, essendo intervenuta una sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee nella quale essa ha statuito che il tributo discipli-

nato dalle norme censurate costituisce una tassa di effetto equivalente a un dazio doganale all'esportazione, nonostante essa gravi anche sulle merci la cui destinazione finale si trova all'interno dello Stato membro interessato; ribadendo il proprio costante orientamento la Consulta afferma che i princìpi enunciati dalla Corte di giustizia, riguardo a norme oggetto di giudizio di legittimità costituzionale, si inseriscono direttamente nell'ordinamento interno con il valore di *jus superveniens*, condizionando e determinando i limiti in cui quelle norme conservano efficacia e devono essere applicate anche da parte del *giudice a quo*.

Sentenza n. 270/2005

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2004)

principi fondamentali
normativa di dettaglio
legge di delega
tutela della salute
ricerca scientifica
enti pubblici nazionali
principio di sussidiarietà
intese, accordi e pareri
potere regolamentare statale

Lo Stato può istituire e disciplinare enti pubblici nazionali quando affidi a tali enti funzioni afferenti a materie di propria legislazione esclusiva o quando intervenga in via sussidiaria per garantire l'esercizio unitario di funzioni altrimenti regionali.

In primo luogo la Corte ribadisce il proprio orientamento, secondo il quale le Regioni sono legittimate a denunciare la violazione di norme costituzionali non relative al riparto di competenze con lo Stato solo quando tale violazione comporti un'incidenza diretta o indiretta sulle competenze attribuite dalla Costituzione alle Regioni stesse (sentenze n. 287/2004, n. 286/2004, n. 303/2003). Ribadisce inoltre la possibilità di utilizzare il procedimento di delega legislativa al fine di dettare i principî fondamentali (sentenze n. 50/2005, n. 280/2004 e n. 359/1993).

Nel previgente assetto costituzionale la predominante caratterizzazione degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico quali enti di

ricerca sanitaria giustificava la loro disciplina da parte del legislatore statale ed il perdurante esercizio di molteplici poteri amministrativi su di essi da parte dei diversi organi ministeriali (sentenze n. 338/1994, n. 356/1992, n. 285/1974 e n. 176/1971), peraltro garantendo alle Regioni alcune (pur limitate) forme di coinvolgimento. Nel nuovo quadro costituzionale, che ha attribuito alla legislazione concorrente le materie "tutela della salute", assai più ampia rispetto alla "assistenza ospedaliera", e "ricerca scientifica", non può dubitarsi che di norma tutti gli enti pubblici operanti in queste materie di competenza delle Regioni siano oggetto della corrispondente potestà legislativa regionale, dal momento che la loro previsione e disciplina rappresenta una delle possibili opzioni organizzative per conseguire le finalità prescelte dall'ente costituzionalmente responsabile nella materia o nelle materie interessate.

La Corte quindi esclude che la normativa impugnata possa essere ricondotta alla potestà legislativa esclusiva nella materia "ordinamento e organizzazione amministrativa degli enti pubblici nazionali", che non può assumere le caratteristiche di un titolo "trasversale" in grado di legittimare qualsivoglia intervento legislativo indipendentemente dalle specifiche funzioni che ad un determinato ente pubblico vengano in concreto attribuite e dalle materie di competenza legislativa cui tali funzioni afferiscano. La profonda modificazione dei criteri di riparto delle competenze legislative comporta, in via di principio, che la scelta di prevedere e disciplinare enti pubblici strumentali al conseguimento delle diverse finalità pubbliche perseguite spetti al legislatore competente a disciplinare le funzioni ad essi affidate. Il legislatore statale può quindi prevedere e disciplinare (a livello ordinamentale e organizzativo) enti pubblici nazionali nei seguenti casi:

- solo allorché affidi a tali enti funzioni afferenti a materie di propria legislazione esclusiva;
- nei casi in cui, al fine di garantire l'esercizio unitario di determinate funzioni che pur sarebbero di normale competenza delle Regioni o degli enti locali, intervenga in sussidiarietà proprio mediante la previsione e la disciplina di uno o più appositi enti pubblici nazionali. Al fine di evitare un improprio svuotamento delle nuove prescrizioni costituzionali, è necessario non solo l'attenta valutazione dell'effettiva sussistenza delle condizioni legittimanti, ma anche la previsione di adeguate forme di coinvolgimento delle Regioni interessate, secondo i moduli di leale collaborazione più volte indicati come ineliminabili dalla Corte (sentenze n. 6/2004 e n. 303/2003).

Nel caso di specie il legislatore statale, consapevole di intervenire in una materia caratterizzata da un intreccio di competenze statali e regionali, non sembra aver compiuto tale scelta, come si evince anche dai lavori preparatori.

In conclusione, la Corte riconduce l'ambito materiale a quello della "tutela della salute" e della "ricerca scientifica", alla luce delle finalità cui sono preposti gli IRCCS.

Per ciò che riguarda la ricerca scientifica, l'inclusione di tale materia tra quelle appartenenti alla competenza concorrente non esclude che lo Stato conservi una propria competenza «in relazione ad attività di ricerca scientifica strumentale e intimamente connessa a funzioni statali, allo scopo di assicurarne un miglior espletamento» e neppure esclude che lo Stato possa - come nelle altre materie di competenza legislativa regionale - «attribuire con legge funzioni amministrative a livello centrale, per esigenze di carattere unitario, e regolarne al tempo stesso l'esercizio», attraverso una disciplina «che sia logicamente pertinente e risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tali fini» (*cfr*: sentenza n. 31/2005, n. 6/2004 e n. 303/2003). Ciò rende possibile allo Stato, nelle materie di legislazione concorrente, andare al di là di quanto possono disciplinare ordinariamente le leggi cornice, per tutelare al tempo stesso in modo diretto anche "esigenze di carattere unitario" ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost., seppur evidentemente nei limiti e con le necessarie forme collaborative cui fa riferimento la giurisprudenza costituzionale in materia.

In questa ottica, è legittima la disciplina statale del processo di trasformazione degli IRCCS pubblici in apposite fondazioni di diritto pubblico, dal momento che corrisponde ad una nuova tipologia di persona giuridica che esige necessariamente una disciplina uniforme della sua fondamentale caratterizzazione organizzativa.

Da ciò discende anche la legittimità della delega nella parte in cui interviene sulla disciplina dell'assetto giuridico degli IRCCS non trasformati o degli IRCCS di diritto privato, in quanto parte di un complessivo processo di trasformazione, che non può non riguardare anche le figure affini o residuali.

È legittima la norma che individua nel "Ministro della salute, d'intesa con la Regione interessata" il soggetto preposto alla trasformazione degli IRCCS esistenti in Fondazioni di rilievo nazionale: scelta che non appare irragionevole, dal momento che occorre evidentemente garantire una sostanziale uniformità di valutazione, mentre la necessità dell'intesa con la Regione assicura la partecipazione paritaria della Regione diretta-

mente interessata. Anche la norma che delega il Governo a disciplinare «i criteri generali per il riconoscimento delle nuove fondazioni e le ipotesi e i procedimenti per la revisione e la eventuale revoca dei riconoscimenti già concessi» è legittima in quanto il legislatore delegato non potrà che riprodurre (come di fatto è avvenuto) il ruolo del Ministro ed alla necessaria intesa della Regione interessata.

L'attribuzione al Ministro del potere di organizzazione a rete degli istituti (che le Regioni impugnano in quanto potere "sostanzialmente regolamentare" in violazione dell'articolo 117, sesto comma), previo parere della Conferenza Stato-Regioni risponde ad una scelta non implausibile e compatibile con gli artt. 117 e 118 Cost., dal momento che responsabilità del genere sembrano spettare naturalmente ad un organo che riesca ad avere una visione d'insieme della complessiva capacità e specificità degli IRCCS, anche in relazione alle mutevoli tendenze della ricerca scientifica in materia sanitaria a livello internazionale ed a livello comunitario, giustificandosi quindi anche la scelta di una forma meno rigida di partecipazione regionale all'esercizio del potere del Ministro. Parimenti legittimi sono il potere del Ministro di affidare "diversi e specifici progetti finalizzati di ricerca" ai diversi IRCCS, e quello di nominare, "sentita la Regione interessata", il "direttore scientifico responsabile della ricerca", proprio per il ruolo particolare riconosciutogli in tema di garanzia di una visione unitaria sul piano della ricerca scientifica dell'intera rete degli IRCCS. Anche in successivi passaggi della decisione la Corte afferma la compatibilità costituzionale, ai sensi dell'art. 118 Cost., di un ruolo significativo riconosciuto al Ministro della salute nei processi di gestione della legge impugnata, al fine di garantire un'adeguata uniformità e la tutela di alcuni interessi unitari esistenti, seppure a condizione che parallelamente siano configurati significativi istituti di partecipazione delle Regioni interessate, quali le intese.

Sono invece fondate le censure concernenti le norme che contengono vincoli relativi alla composizione del consiglio di amministrazione delle Fondazioni: il riconoscimento di una competenza legislativa concorrente delle Regioni sia in tema di "ricerca scientifica" che di "tutela della salute", non legittima ulteriormente una presenza obbligatoria per legge di rappresentanti ministeriali in ordinari organi di gestione di enti pubblici che non appartengono più all'area degli enti statali, né consente di giustificare in alcun modo, in particolare sotto il profilo del rispetto della competenza a dettare i principî fondamentali, che il legislatore statale determini quali siano le istituzioni pubbliche che possano designare la maggioranza del consiglio di amministrazione delle fondazioni.

Il decreto legislativo emanato in attuazione della delega rappresenta una normativa di cornice, seppur alquanto analitica: l'eccesso di analiticità di molte sue disposizioni trova giustificazione, secondo la Corte, nell'esigenza di assicurare alla previsione di una nuova tipologia di persona giuridica (la Fondazione IRCCS di diritto pubblico) una disciplina uniforme della sua fondamentale caratterizzazione organizzativa, e di garantire un sicuro assetto organizzativo a quegli IRCCS che non si possano trasformare in Fondazioni.

Sono, invece, illegittime le disposizioni relative alla composizione e designazione dei consigli di amministrazione, dei Presidenti e dei collegi sindacali delle Fondazioni in quanto ingiustificatamente dettagliate e quindi invasive, ad un tempo, sia dell'autonomia statutaria delle Fondazioni, che dell'ambito lasciato all'eventuale esercizio della potestà legislativa regionale.

Le disposizioni che impongono particolari ed uniformi caratteristiche alle Fondazioni sul piano della loro organizzazione amministrativa, del raccordo fra di esse in rete, del finanziamento, del regime giuridico del loro personale, sono dichiarate legittime, in quanto le scelte, pur alquanto innovative, imposte all'intera categoria di queste istituzioni, possono ritenersi non implausibili e pienamente compatibili con il riparto di competenze definito negli artt. 117 e 118 della Costituzione.

Non è conforme a Costituzione attribuire al Ministro veri e propri poteri di controllo amministrativo sugli IRCCS: in particolare è illegittima la previsione di un vero e proprio controllo amministrativo di tipo preventivo sugli atti fondamentali degli IRCCS, affidato ad appositi organi statali operanti su scala regionale. Un controllo del genere, ormai escluso sia per le Regioni che per gli enti locali dalla intervenuta abrogazione degli stessi artt. 125 e 130 della Costituzione, è esclusa, essendo gli istituti in esame enti pubblici operanti nell'ambito regionale. Trova, invece, giustificazione la previsione dei controlli sugli organi degli IRCCS, nonché il potere di vigilanza riconosciuto al Ministro dell'economia.

L'atto di intesa, in sede di Conferenza Stato-Regioni, per determinare «le modalità di organizzazione, di gestione e di funzionamento degli IRCCS non trasformati in Fondazioni» non costituisce una vera e propria fonte normativa: l'intesa in questione rappresenta semplicemente una modalità di determinazione, condivisa fra Stato e Regioni ed uniforme sull'intero territorio nazionale, che non pregiudica il potere legislativo regionale.

Sono infine infondate anche le questioni concernenti le disposizioni che regolano l'alienazione da parte degli IRCCS di propri beni immobili,

demandando a un decreto ministeriale la definizione delle modalità di attuazione: secondo la Corte, è evidente, da un lato, che la disposizione in questione può senz'altro essere qualificata come principio fondamentale in ordine alla gestione del patrimonio degli IRCCS; dall'altro che il potere ministeriale circa le modalità di attuazione delle operazioni di alienazione si configura come potere amministrativo di autorizzazione da esercitare nei confronti del singolo ente e fondato sulle più volte richiamate esigenze unitarie e non come potere normativo in deroga al riparto delle competenze regolamentari di cui all'art. 117, sesto comma, Cost.

Sentenza n. 271/2005

(ricorso del Governo su legge della Regione)

ordinamento civile
livelli essenziali
coordinamento informativo
ordinamento e organizzazione amministrativa statale

La tutela dei dati personali spetta allo Stato; il legislatore regionale può dettare una disciplina integrativa e organizzare una rete informativa sulle realtà regionali nel rispetto dei limiti posti dalla legge statale.

La legislazione sulla tutela dei dati personali è essenzialmente riferibile alla materia dell'"ordinamento civile", mentre le disposizioni relative al "garante per la protezione dei dati personali" e ai suoi poteri sono riconducibili alla lettera *g)* dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione. È invece improprio il riferimento alla determinazione dei livelli essenziali, dal momento che la legislazione sui dati personali non concerne prestazioni, bensì la stessa disciplina di una serie di diritti personali attribuiti ad ogni singolo interessato, consistenti nel potere di controllare le informazioni che lo riguardano e le modalità con cui viene effettuato il loro trattamento. Vi sono peraltro ambiti in cui possono essere adottati anche leggi o regolamenti regionali, di tipo meramente integrativo, ma solo in quanto e nella misura in cui ciò sia previsto dalla legislazione statale. Il legislatore regionale può disciplinare procedure o strutture organizzative che prevedono il trattamento di dati personali e organizzare, nonché disciplinare a livello regionale una rete informativa sulle realtà regionali, pur ovviamente nell'integrale rispetto della legislazione statale sulla loro protezione.

La competenza esclusiva del legislatore statale in tema di "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale" rappresenta un potere legislativo di coordinamento di tipo tecnico ritenuto opportuno dal legislatore statale (sentenze n. 31/2005 e n. 17/2004) e il cui esercizio, comunque, non può escludere una competenza regionale nella disciplina e gestione di una propria rete informativa (*cfr*. sentenza n. 50/2005). Il suo mancato esercizio non preclude autonome iniziative delle Regioni aventi ad oggetto la razionale ed efficace organizzazione delle basi di dati che sono nella loro disponibilità ed anche il loro coordinamento paritario con le analoghe strutture degli altri enti pubblici o privati operanti sul territorio.

La disciplina regionale impugnata è dichiarata in parte illegittima in quanto, in concreto, contraddice sotto molteplici profili la legislazione statale vigente in materia di protezione dei dati personali introducendo istituti non previsti dalla legislazione statale e non rispettando i limiti per i trattamenti effettuati da soggetti pubblici, individuati nella legislazione statale: essa infatti prevede un inedito obbligo per «le associazioni e i soggetti privati che operano in ambito regionale per finalità di interesse pubblico» di fornire «la disponibilità dei dati contenuti nei propri sistemi informativi». Infine manca un richiamo espresso al doveroso rispetto della normativa a tutela dei dati personali nell'ambito di una normativa che configura un vero e proprio sistema informativo regionale.

Sentenza n. 272/2005

(ricorso della Regione su legge dello Stato)

agricoltura
vincoli ed obblighi comunitari
interesse unitario/disciplina uniforme

La Corte dichiara la costituzionalità - alla stregua dei parametri previgenti la riforma del Titolo V - della gran parte delle disposizioni statali in materia di prelievi supplementari nel settore del latte, con l'eccezione di una norma in tema di potere indirizzo e coordinamento, in quanto attribuito a un singolo Ministro.

La Corte giudica dei testi che regolano il settore delle quote latte. Ricostruita la normativa comunitaria e nazionale così come essa si è articolata nel tempo, la Corte ricorda che, successivamente alla proposizione

dei ricorsi di cui innanzi, è stata emanata successiva disciplina, su cui il Giudice delle leggi è intervenuto, con sentenza n. 240/2004. Non si dà luogo, tuttavia, alla cessazione della materia del contendere, in quanto le norme impugnate hanno ricevuto, *medio tempore*, una qualche attuazione (sentenza n. 424/2004).

La Corte ribadisce che la disciplina delle c.d. quote latte rientra nell'ambito della materia dell'agricoltura e non in quella di regolazione dei mercati «poiché diversamente la competenza regionale verrebbe integralmente sacrificata in materia di agricoltura, posto che ogni attività agricola può sempre essere strumentale al mercato» (sentenze n. 398/1998 e n. 304/1987), e ricorda che, pur sussistendo in materia, all'epoca della proposizione dei ricorsi, la competenza legislativa concorrente delle Regioni, nondimeno era configurabile un titolo di legittimazione dello Stato ad intervenire nel settore in esame.

In particolare, l'intervento del legislatore statale rinveniva una propria giustificazione nella necessità di adottare una normativa di carattere uniforme sull'intero territorio nazionale, e ciò soprattutto in vista della conformazione delle regole dell'ordinamento alla normativa comunitaria. In altri termini, la sussistenza di un interesse nazionale (all'epoca rilevante) rendeva costituzionalmente legittimo l'intervento della legge statale. La Corte ricorda la propria giurisprudenza in tema di equilibrio tra interessi regionali ed interessi unitari non suscettibili di frazionamento territoriale (sentenze n. 138/1972 e n. 177/1988), in particolare rispetto alla normativa comunitaria (sentenze n. 81/1979, n. 182/1976, n. 304/1987).

Nella specie, trattandosi di ricorsi proposti prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, con i quali vengono dedotti, in particolare, vizi attinenti al riparto di competenze tra Stato e Regioni, lo scrutinio di costituzionalità viene effettuato con i parametri costituzionali vigenti alla data di emanazione degli atti legislativi impugnati e, quindi, alla loro formulazione anteriore alla riforma di cui alla citata legge costituzionale (sentenze n. 103/2003, n. 524/2002 e n. 376/2002).

Sentenza n. 277/2005

(ricorso del Governo su legge della Regione)

pubblico impiego
ordinamento e organizzazione amministrativa regionale

La Corte dichiara l'incostituzionalità della norma regionale relativa al

personale della società che fornisce servizi di supporto alle strutture di diretta collaborazione del Consiglio.

La Corte giudica incostituzionale una norma della Regione che disciplina l'affidamento ad una società per azioni dei servizi di supporto alle strutture di diretta collaborazione del Consiglio regionale, anche impegnando lavoratori socialmente utili. La disposizione censurata comporta, in sostanza, che dal 1° gennaio 2004 la fine della legislatura non determina più, come per il passato, la cessazione del rapporto di lavoro di diritto privato dei soggetti esterni addetti alle strutture di diretta collaborazione del Consiglio regionale, perché ormai divenuti dipendenti a tempo indeterminato della società Lazio Service s.p.a.

Nel merito, la Corte ritiene fondate le censure del Governo osservando che, essendo i soggetti esterni alla pubblica amministrazione destinati ad attività di supporto al Consiglio per loro natura caratterizzate da un rapporto fiduciario particolarmente intenso con tale organo (tant'è che essi sono assunti per una durata massima di cinque anni e non oltre la durata della legislatura), la norma impugnata che ne prevede l'assunzione a tempo indeterminato nell'organico della Società Lazio Service s.p.a. precluderebbe agli organi delle legislature successive di potersi avvalere di collaboratori di loro fiducia, se non assumendone altri, con relativo aggravio sul bilancio regionale. Tale modalità di organizzazione degli uffici di vertice del Consiglio regionale ne pregiudica il buon andamento, in violazione del precetto di cui all'articolo 97, primo comma, della Costituzione.

Sentenza n. 279/2005

(ricorso della Regione su legge dello Stato)

istruzione
interesse unitario/disciplina uniforme
intese, accordi e pareri
principio di leale collaborazione
livelli essenziali
principi fondamentali
normativa di dettaglio
ordinamento e organizzazione amministrativa statale
pubblico impiego
potere regolamentare statale

La Corte dichiara (salvo che per due disposizioni) la costituzionalità della disciplina di attuazione - per la scuola dell'infanzia e per il primo ciclo dell'istruzione - della c.d. "Riforma Moratti", chiarendo la nozione di "norme generali sull'istruzione" ed identificando - tra l'altro - un caso di competenza statale in tema di "livelli minimi essenziali".

La Corte affronta numerose questioni, sollevate dalle Regioni, in ordine al decreto legislativo che dà attuazione - per la scuola dell'infanzia e per il primo ciclo dell'istruzione - alla c.d. "Riforma Moratti" (legge n. 53 del 2003)

La Corte ritiene preliminare l'individuazione delle norme generali - tale è il contenuto dichiarato della normativa dedotta - e la loro distinzione non solo dalle altre norme, di competenza delle Regioni, ma anche dai principi fondamentali, guardando, al di là del dato testuale, alla *ratio* della previsione costituzionale.

La Corte afferma al riguardo che le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale, a differenza dei principi fondamentali i quali, pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose.

Su tali basi la Corte affronta le singole questioni.

La disposizione con la quale si prevede che gli uffici scolastici regionali promuovono appositi accordi con i competenti uffici delle regioni e degli enti locali al fine di realizzare la continuità educativa, costituente obiettivo della scuola dell'infanzia, non è ritenuta illegittima. Essa non attribuisce allo Stato una funzione amministrativa, ma gli riconosce la legittimazione a stipulare accordi sulla continuità educativa, una delle finalità proprie della scuola dell'infanzia indicata sulla base della competenza esclusiva statale in materia di norme generali sull'istruzione.

Le norme statali che fissano gli orari - tra l'altro - delle lezioni e delle ulteriori attività educative vanno intese come espressive di livelli minimi di monte-ore di insegnamento validi per l'intero territorio nazionale, ferma restando la possibilità per ciascuna Regione (e per le singole istituzioni scolastiche) di incrementare, senza oneri per lo Stato, le quote di rispettiva competenza.

Le disposizioni che rimettono allo Stato la determinazione dei requisiti di professionalità dei docenti che possono essere chiamati all'insegnamento con speciali contratti sono espressione di esigenze di unitarietà di disciplina sul territorio nazionale e, quindi, norme generali

sull'istruzione.

La normativa che riguarda il cosiddetto *tutor* e quella in tema di personale docente dipendente dallo Stato, viene ritenuta afferente alla competenza statale esclusiva in materia di organizzazione amministrativa dello Stato (perché rapporto di lavoro del personale statale).

La disciplina relativa ai limiti di età per l'iscrizione alla scuola - sollevata dalla Regione sotto il profilo dell'eccesso di delega - è ritenuta dalla Corte comunque una funzione sorretta da evidenti esigenze unitarie, pertanto espressiva di competenza statale. Tuttavia, per gli aspetti in particolare attinenti alla modulazione della sperimentazione sul tema, il coinvolgimento dell'ANCI previsto dalla stessa legge statale, ne evidenzia il concorrente rilievo locale. Ne consegue l'illegittimità della norma per violazione del principio di leale collaborazione, per non essere parimenti coinvolte le Regioni, naturali interlocutrici dello Stato in materia di istruzione. La Corte conclude che non solo la disciplina della scuola di infanzia, ma anche quella della scuola primaria, sia costituzionalmente carente per la mancata previsione del parere della Conferenza Unificata.

La previsione, poi, di un regolamento statale per tutta una serie di materie (tra le quali gli *standard* minimi formativi per la spendibilità nazionale dei titoli professionali, nonché per i passaggi dai percorsi formativi ai percorsi scolastici; l'individuazione del nucleo essenziale dei piani di studio scolastici per la quota nazionale; la determinazione delle modalità di valutazione dei crediti scolastici) viene riferito dalla Corte alla determinazione di livelli essenziali della prestazione statale in materia di assetto pedagogico, didattico e organizzativo e sono perciò riconducibili alla competenza statale esclusiva.

L'ultima questione riguarda la possibilità di incrementare i posti per le attività di tempo pieno e di tempo prolungato nell'ambito dell'organico del personale docente, con decreto del Ministro: si tratta - secondo la Corte - di aspetti dell'organizzazione scolastica che intersecano le competenze regionali relative alle attività educative. Il principio di leale collaborazione impone il coinvolgimento delle Regioni, quanto meno nella forma del parere della Conferenza unificata.

Sentenza n. 285/2005

(ricorso della Regione su legge dello Stato)

spettacolo
competenza residuale

ambiente e beni culturali
commercio
governo del territorio
livelli essenziali
tutela della concorrenza
rapporti internazionali e con l'Unione europea
funzioni amministrative
principio di sussidiarietà
intese, accordi e pareri
interesse unitario/disciplina uniforme
potere regolamentare statale
principi fondamentali

La Corte valuta la fondatezza della "chiamata in sussidiarietà" da parte dello Stato dell'intera disciplina delle attività cinematografiche, riconoscendo tuttavia l'incostituzionalità di diverse disposizioni per mancanza delle necessarie forme di intesa o di coinvolgimento delle Regioni.

La Corte affronta una serie di questioni poste dalle Regioni e da alcune autonomie speciali nei confronti della riforma della disciplina in materia di attività cinematografiche, ricostruendo preliminarmente a quali ambiti materiali essa sia da ricondurre.

La Corte ricorda di aver affermato (sentenza n. 255/2004) che le attività di sostegno degli spettacoli, incluse le attività cinematografiche, sono riconducibili alla promozione ed organizzazione di attività culturali affidata alla legislazione concorrente di Stato e Regioni (come significativamente riconosciuto - osserva la Corte - anche nel documento del 26 novembre 2003 della Conferenza dei Presidenti delle Regioni riguardante tali attività) e giudica pertanto infondata la riconduzione della materia nell'ambito della competenza di tipo residuale delle Regioni in ragione del fatto che si tratterebbe di materie di volta in volta definibili come "cinematografia", "spettacolo", "industria", "commercio".

Con riferimento alla disciplina concernente l'apertura di sale cinematografiche, la Consulta non riconosce cittadinanza ad una materia definibile come "regolazione della presenza dei cinema sul territorio", dinanzi alla agevole possibilità di riferirsi, invece, a materie espressamente contemplate tra quelle di competenza ripartita fra Stato e Regioni come il "governo del territorio", ed individua tale qualificazione come prevalente.

Come già in altre occasioni (fra le molte, *cfr*: le sentenze n. 120/2005, n. 423/2004, n. 16/2004 e n. 282/2002), la Corte ricorda che il tema di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" può essere invocato solo in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione.

Viene considerato improprio anche il riferimento alla tutela della concorrenza (sentenza n. 14/2004), non potendo sovrapporsi la competenza statale in tema di tutela della concorrenza ad ogni tipo e forma di finanziamento delle attività di competenza delle Regioni: emerge invece l'ottica della tutela dell'interesse, costituzionalmente rilevante, della promozione e dello sviluppo della cultura (art. 9 Cost.).

Infine, viene respinta dalla Corte la tesi, sostenuta dall'Avvocatura dello Stato, secondo la quale si potrebbe riconoscere alle Regioni soltanto "una competenza relativa alle attività culturali di mero interesse regionale": tale affermazione urta con il dettato costituzionale, caratterizzato dalla necessità che i limiti alle potestà regionali siano espressi (sentenze n. 16/2004, n. 370/2003 e n. 303/2003), posto che l'interesse nazionale non costituisce più un limite alla competenza legislativa regionale.

Ancora preliminarmente la Corte dichiara l'inammissibilità delle questioni con le quali si deduce la violazione dell'art. 3 Cost., rigettando dunque la censura che invoca il principio di ragionevolezza, quando si lamenta in realtà la lesione dell'art. 118 Cost. in ordine alla autorizzazione all'apertura di alcune multisale, assumendosi il livello di governo regionale come maggiormente idoneo ad effettuare le valutazioni necessarie al rilascio delle suddette autorizzazioni.

La disposizione che configurerebbe gli accordi internazionali in materia di coproduzioni come accordi solo statali, in realtà non limita il potere regionale di concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato: la facoltà delle Regioni di concludere accordi internazionali nelle materie di loro competenza, non esclude affatto che lo Stato eserciti il potere estero nelle medesime materie.

Respinta una questione relativa ai criteri di delega, la Corte affronta quello che chiama il problema fondamentale, relativo alla conformità della normativa nel suo complesso, che tratta materia di competenza ripartita dove la legislazione statale dovrebbe limitarsi ai principî fondamentali, mentre le funzioni amministrative dovrebbero essere attribuite ai livelli substatali. La disciplina in esame, invece, viene ritenuta dalla Corte completa ed autoap-

plicativa, senza distinzione fra principî e dettagli e, sul piano amministrativo, accentuatamente statalistica e fondata su poteri ministeriali, con una presenza del tutto marginale delle autonomie territoriali.

Tutto ciò parrebbe contrastante con gli art. 117 e 118 Cost., dal momento che, ove si fosse voluto effettuare una "chiamata in sussidiarietà" delle funzioni amministrative ci sarebbero volute almeno attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, condotte in base al principio di lealtà (sentenze n. 303/2003, n. 242/2005, n. 255/2004 e n. 6/2004).

La Corte tuttavia valuta come i livelli di governo regionale e, a maggior ragione, infraregionale appaiano strutturalmente inadeguati a soddisfare, da soli, lo svolgimento delle attività di disciplina e sostegno del settore cinematografico. Ciò in quanto tali attività - diversamente opinando - risulterebbero esposte al rischio di eccessivi condizionamenti localistici nella loro gestione, a fronte, invece, della necessità di sostenere anche iniziative di grande rilevanza culturale prescindendo da questi ultimi. In tal senso depone, secondo la Corte, la stessa preesistenza di una organizzazione a livello nazionale.

Non solo quindi attraverso principî fondamentali, ma anche mediante la avocazione in sussidiarietà possono manifestarsi le competenze statali (la Corte richiama al riguardo la sentenza n. 255/2004, relativa al Fondo unico per lo spettacolo). La Corte riconduce dunque ad una ipotesi di "chiamata in sussidiarietà" l'intero segmento di attività amministrativa in questione.

Ciò premesso, la Consulta elenca i numerosi casi in cui appare ineludibile un'intesa con la Conferenza Stato-Regioni (e gli altri ove tale esigenza non si profila), in modo da permettere alle Regioni di recuperare codecisione attraverso strumenti concertativi e moduli della concertazione necessaria e paritaria, nonché i casi, caratterizzati dalla natura tecnica o da poteri di nomina di particolare delicatezza, in cui il coinvolgimento della Conferenza può limitarsi ad un parere obbligatorio, che pure è condizione costituzionalmente necessaria (da cui l'illegittimità costituzionale di una norma priva di tale previsione).

La Corte dichiara poi costituzionalmente illegittima l'autorizzazione all'apertura di multisale con più di milleottocento posti da parte del Direttore generale competente del Ministero, mentre alla Consulta territoriale è attribuito un potere consultivo, essendo materia di "governo del territorio" e mancando esigenze unitarie tali da far ritenere inadeguato il livello regionale.

Infine la Corte dichiara non fondate le censure concernenti i poteri regolamentari, alcuni dei quali riconducibili, almeno in parte, a materie di competenza dello Stato ed altri nell'ambito della «chiamata in sussidiarietà» da parte dello Stato, con le connesse dichiarazioni di illegittimità costituzionale per la mancata previsione degli adeguati strumenti di collaborazione con il sistema delle autonomie regionali.

Sentenza n. 286/2005

(ricorso del Governo su legge della Regione)

autonomie speciali
agricoltura
vincoli ed obblighi comunitari

La Corte dichiara illegittima la legge di una regione a statuto speciale in tema di quote latte perché non essendo conforme alla disciplina comunitaria vìola il limite del rispetto degli obblighi internazionali, nei quali rientrano gli obblighi comunitari.

La Corte ribadisce, in primo luogo, che il comparto della produzione lattiera - nel cui ambito deve essere compresa la disciplina delle c.d. quote latte - e delle strutture produttive, intese in senso lato, assumendo un rilievo distinto ed autonomo rispetto alla regolazione dei prezzi e dei mercati, afferisce propriamente all'ambito materiale dell'agricoltura (sentenze n. 272/2005, n. 398/1998 e n. 304/1987), sulla quale lo statuto speciale attribuisce la competenza esclusiva alla Regione. Tale competenza deve essere esercitata nel «rispetto degli obblighi internazionali»: il limite, pur posto in una legge costituzionale del 1948, va interpretato nel senso che esso ricomprende anche gli obblighi comunitari derivanti dal Trattato, nonché dagli atti delle istituzioni comunitarie (*cfr*: sentenze n. 207/2001; n. 126/1996).

La normativa comunitaria circoscrive «la discrezionalità lasciata agli Stati membri», in ordine alle modalità operative della compensazione, alla scelta tra due soli livelli: «quello degli acquirenti ovvero quello nazionale» (sentenza n. 424/1999); la legge regionale che invece opta per un diverso sistema a base regionale, non contemplato dalla normativa comunitaria, è costituzionalmente illegittima per violazione degli evocati parametri costituzionali. Le norme comunitarie

delineano, inoltre, un sistema che autorizza esclusivamente la istituzione di una riserva di livello nazionale. La legge impugnata, stabilendo - nell'ambito del territorio regionale - che la struttura competente ripartisca tra i produttori i quantitativi individuali di riferimento non utilizzati e oggetto di riduzione o revoca, presuppone, invece, l'esistenza di una "riserva regionale", non consentita dalla riportata normativa comunitaria, con conseguente illegittimità costituzionale della disposizione censurata.

Sentenza n. 287/2005

(conflitto di attribuzione tra provincia autonoma e Governo)

assistenza e servizi sociali
autonomie speciali
clausola di salvaguardia
finanziamenti statali
livelli essenziali

La Corte dichiara che non spetta allo Stato disciplinare con regolamento ministeriale criteri e modalità per la concessione di contributi a favore di soggetti con handicap *grave, previsti dalla legge finanziaria 2001 nell'ambito del Fondo per le politiche sociali.*

La Corte ribadisce la propria consolidata giurisprudenza secondo la quale al pari delle norme dello statuto speciale, anche le relative norme di attuazione possono essere utilizzate come parametro del giudizio di costituzionalità (sentenze n. 36/1992, n. 356/1992 e n. 366/1992, n. 165/1994, n. 458/1995, n. 520/2000, n. 334/2001 e n. 419/2001, n. 28/2003 e n. 267/2003).

La disciplina contenuta nelle disposizioni impugnate, che prevedono interventi in favore dei soggetti con *handicap* grave privi dell'assistenza dei familiari, rientra, ai sensi dello statuto speciale, nella materia dell'assistenza e beneficenza pubblica, nella quale la Provincia autonoma ha competenza legislativa esclusiva. La riconducibilità delle norme regolamentari oggetto del conflitto alla suddetta materia emerge con evidenza dal tenore letterale della disposizione (della legge finanziaria 2001), in attuazione della quale il regolamento è stato emanato: ciò si evince dal riferimento al Fondo nazionale per le politiche sociali e alle correlative finalità di cura ed assistenza di soggetti portatori di *handicap*

grave. Le norme regolamentari impugnate intervengono, dunque, nella materia dell'assistenza e della beneficenza pubblica, e non disciplinano i livelli essenziali delle prestazioni concernenti tali ambiti: le norme che pongono vincoli nell'assegnazione alle Regioni delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali non determinano livelli essenziali delle prestazioni, ma si limitano a prevedere somme a destinazione vincolata (sentenza n. 423/2004).

La riconduzione della disciplina in questione alla materia dell'assistenza e beneficenza pubblica implica una diretta interferenza, da parte del regolamento impugnato, nella competenza legislativa esclusiva della Provincia autonoma in tale materia, in palese violazione del principio, più volte affermato dalla Corte, per cui un decreto ministeriale non può comunque disciplinare materie di competenza legislativa delle Province autonome (sentenze n. 267/2003 e n. 371/2001). Resta assorbita la questione della violazione della potestà regolamentare regionale.

Ordinanza n. 293/2005

(ricorso del Governo su legge della Regione Siciliana)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara la cessazione della materia del contendere, attesa la mancata promulgazione delle diverse disposizioni regionali (programmatiche e finanziarie per l'anno 2005) impugnate.

Sentenza n. 300/2005

(ricorso del Governo su legge della Regione)

immigrazione
assistenza e servizi sociali
potere sostitutivo

La Corte dichiara - tra l'altro - la costituzionalità di una legge della Regione in tema di assistenza agli immigrati e di integrazione sociale degli stessi.

La Corte giudica della legittimità di una legge regionale recante norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Le disposizioni impugnate riguardano, in particolare, l'osservazione e il

monitoraggio, "in raccordo con le Prefetture", del funzionamento dei centri di permanenza temporanea; il riconoscimento di nuove forme di partecipazione dei cittadini stranieri al voto ed all'attività politico-amministrativa della Regione; la possibilità, per i cittadini immigrati, di accedere all'edilizia residenziale pubblica ed ai benefici per la prima casa; il potere sostitutivo nei confronti di enti locali inadempienti.

Dopo aver dichiarato inammissibile la questione relativa all'intero testo della legge per ragioni non inerenti al merito, la Corte - richiamata la normativa statale e regionale (incluso lo Statuto, anche alla luce della sentenza n. 379/2004) in materia - dichiara la legge regionale comunque non contrastante con il disposto costituzionale, in quanto da una parte le attività da essa disciplinate sono rientranti nelle competenze regionali o attuative di disposizioni statali e dall'altra il potere sostitutivo della Regione nei confronti degli enti locali si esercita effettivamente solo nel caso di inadempimento di attività loro affidate, osservando che l'indicazione quale parametro dell'art. 120 Cost. appare inconferente, poiché tale norma riguarda espressamente il potere sostitutivo straordinario statale.

Sentenza n. 302/2005

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

norme di attuazione di statuto speciale
demanio
funzioni amministrative

La Corte dichiara in parte l'inammissibilità del conflitto, in parte la spettanza allo Stato del potere di invitare le Agenzie del demanio a non procedere al trasferimento di alcuni immobili funzionali ad assicurare servizi in tema di demanio idrico.

La Corte dichiara l'inammissibilità del conflitto della Regione a Statuto speciale avverso il Presidente del Consiglio dei ministri perché il Magistrato alle acque di Venezia, nel rivendicare la titolarità dello Stato sui alcuni beni del demanio idrico, avrebbe rivendicato anche l'esercizio delle funzioni amministrative connesse, così ledendo i parametri costituzionali invocati.

La Corte dichiara inammissibile il ricorso nella parte in cui la Regione rivendica la titolarità degli immobili non strumentali, trattandosi

di *vindicatio rei*, tutelabile di fronte all'ordinaria giurisdizione, e non di *vindicatio potestatis* (sentenze n. 177/2005, n. 179/2004, n. 95/2003 e n. 213/2001).

La Consulta, inoltre, afferma che spetta allo Stato invitare le Agenzie del demanio a non procedere al trasferimento di alcuni immobili funzionali ad assicurare il servizio di piena in talune tratte del torrente e dei fiumi interessati, sulla base del presupposto che il decreto legislativo di attuazione dello Statuto speciale tuttora riserva allo Stato le funzioni amministrative esercitate.

Sentenza n. 304/2005

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

autonomie speciali
principi generali e costituzionali (limiti alla legislazione regionale)
vincoli ed obblighi comunitari

La Corte dichiara cessata la materia del contendere, relativa a una disposizione provinciale in tema di condono edilizio, alla luce della sopravvenuta giurisprudenza della Corte (sentenza n. 196/2004) e della conseguente intervenuta normativa della Provincia che sopprime la disposizione impugnata. La Corte dichiara, altresì, l'inammissibilità della questione sollevata avverso altra norma della Provincia autonoma in materia di rifiuti, per carenza di motivazione.

Ordinanza n. 314/2005

(ricorso incidentale su legge dello Stato)

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

Sentenza n. 319/2005

(ricorso del Governo su legge della Regione)

professioni e attività professionale
principi fondamentali

formazione professionale
principio di continuità ordinamentale

La Corte dichiara illegittima la legge regionale che istituisce corsi di formazione per l'abilitazione all'esercizio dell'attività massaggiatore-capo bagnino degli stabilimenti idroterapici.

La Corte dichiara l'illegittimità della legge regionale che disciplina l'istituzione e l'organizzazione da parte della Regione di corsi di formazione professionale per l'abilitazione all'esercizio dell'arte ausiliaria della professione sanitaria di massaggiatore-capo bagnino degli stabilimenti idroterapici. Al di là della denominazione data ai corsi previsti dalla legge regionale, la specifica finalità di abilitazione all'esercizio della suddetta professione e l'attribuzione alla Regione dell'individuazione dei requisiti necessari per la relativa frequenza, dei programmi di studio e delle modalità di valutazione finale, escludono che la normativa sia riconducibile alla materia residuale della «formazione professionale» (come definita dalla sentenza n. 50/2005; v. anche le sentenze n. 51/2005 e n. 175/2005) e dimostrano, invece, l'esistenza in essa della finalità - diversa ed ulteriore rispetto a quella propriamente formativa - di disciplinare una specifica figura professionale sociosanitaria, regolandone le modalità di accesso e così incidendo sul relativo ordinamento didattico (*cfr*. sentenza n. 82/1997). L'impianto generale, il contenuto e lo scopo della legge inducono pertanto a ricondurla alla materia concorrente delle «professioni», e in particolare delle professioni sanitarie.

Richiamata la sentenza n. 353/2003, la Corte ribadisce, in termini generali, che - nel sistema derivante dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione - nelle materie di competenza concorrente la legislazione regionale deve svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali determinati dalla legge dello Stato e che tali principi, ove non ne siano stati formulati di nuovi, sono quelli desumibili dalla normativa statale previgente (sentenze n. 201/2003 e n. 282/2002; art. 1, comma 3, della legge 5 giugno 2003, n. 131). Viene poi riaffermato che, in materia di professioni sanitarie, dal complesso dell'ampia legislazione statale già in vigore si ricava, al di là dei particolari contenuti di singole disposizioni, il principio fondamentale per cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e ordinamenti didattici, è riservata alla legislazione statale. Questo principio si pone quindi come un limite invalicabile dalla potestà legislativa regionale; la legge impugnata - che tale limite non ha rispettato - è pertanto dichiarata costituzionalmente illegittima.

Sentenza n. 321/2005

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

ordinamento e organizzazione amministrativa regionale
protezione civile
autonomie speciali

La Corte dichiara l'incostituzionalità della legge della Provincia autonoma di Bolzano nella parte in cui essa attribuisce a strutture locali il potere di dirigere e coordinare l'attività di pronto intervento dell'amministrazione dello Stato.

La Corte interviene su diverse questioni sollevate dal Governo - alcune delle quali dichiarate non fondate anche a seguito delle modifiche sopraggiunte - riguardo a una legge della Provincia autonoma di Bolzano di cui dichiara l'incostituzionalità limitatamente alla parte in cui essa attribuisce al centro operativo provinciale il potere di dirigere e coordinare l'attività di pronto intervento in caso di calamità naturali non solo delle amministrazioni locali, ma anche dell'amministrazione dello Stato, violando l'art. 87 dello Statuto che attribuisce ad organo statale il coordinamento dell'attività degli uffici statali esistenti nella Regione.

Lo statuto (ma in materia incidono anche le norme di attuazione) distingue gli eventi calamitosi cui le Province autonome possono fare fronte con l'esercizio delle proprie competenze da quelli che, per la loro natura ed estensione, non possono essere fronteggiati con l'esercizio delle competenze proprie o delegate delle province e con l'impiego delle organizzazioni di uomini e di mezzi di cui queste dispongono, ma impongono l'intervento sussidiario dello Stato. Tale intervento statale ha carattere aggiuntivo, non incide sulle competenze della Regione e delle Province né implica sostituzione di organismi regionali e provinciali che continuano ad operare alla stregua dei loro ordinamenti.

La norma dichiarata illegittima viola, in termini generali, l'art. 87 dello statuto e, con particolare riferimento alla materia della protezione civile, la norma di attuazione dello statuto secondo cui spetta al commissario nominato dal Presidente del Consiglio dei ministri in sede di dichiarazione dello stato di catastrofe o di calamità naturale provvedere al coordinamento degli interventi dello Stato con quelli regionali e provinciali.

Sentenza n. 323/2005

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

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara l'inammissibilità della questione sollevata avverso la normativa provinciale in tema di personale scolastico per carenza di motivazione.

Sentenza n. 324/2005

(conflitto di attribuzione tra Regioni e Governo)

agricoltura
interesse unitario/disciplina uniforme
transitorietà della normativa/continuità istituzionale

La Corte, applicando il Titolo V previgente, dichiara che spetta allo Stato emanare il regolamento di attuazione delle disposizioni urgenti per il settore lattiero-caseario.

La Corte esamina, alla luce dei parametri costituzionali precedenti l'entrata in vigore della riforma del titolo V, il conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione sul decreto del Ministro delle politiche agricole in tema di determinazione delle c.d. "quote latte". La Consulta dichiara che tali norme trovano un idoneo presupposto giustificativo nella necessità, non solo di dare puntuale e corretta applicazione in via amministrativa agli obblighi comunitari, ma anche di garantire, per esigenze unitarie, l'attuazione uniforme della normativa comunitaria in tutto il territorio nazionale in settori nevralgici per il corretto funzionamento del complessivo regime delle "quote latte".

Riprendendo argomentazioni già svolte in altra pronuncia (sentenza n. 272/2005) in riferimento al decreto-legge per il settore lattiero-caseario, di cui il provvedimento impugnato costituisce attuazione, la Corte ritiene la scelta del legislatore non irragionevole e strettamente proporzionata allo scopo perseguito, alla luce, in particolare, della natura dichiaratamente provvisoria della norma in esame.

Ordinanza n. 329/2005

(ricorso del Governo su legge della Regione)

ambiente e beni culturali

Pronuncia non di merito: la Corte dichiara l'estinzione del processo per rinuncia al ricorso, avendo la Regione modificato la legge impugnata di disciplina delle aree ad elevato rischio di crisi ambientale, rispetto alla quale lamentava il mancato richiamo alla necessaria osservanza delle normative nazionale e comunitaria di settore.

Sentenza n. 335/2005
(ricorso del Governo su legge della Regione)

sistema tributario e contabile dello Stato
federalismo fiscale
organi regionali

La Corte dichiara l'incostituzionalità della norma regionale che rimette alla Giunta della Regione la fissazione del tributo per il deposito in discarica dei rifiuti.

La Corte si pronuncia su due norme di natura fiscale contenute nella legge regionale.

Mentre nel secondo dei due casi la pronuncia è di inammissibilità per motivi non attinenti al merito, nel caso della prima norma - riguardante il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti, istituito con legge statale - la Corte (ribadendo le sentenze n. 241/2004, n. 381/2004, n. 431/2004, in tema di IRAP; sentenze n. 297/2003 e n. 311/2003, in tema di tassa automobilistica) dichiara incostituzionale la disposizione impugnata. La legge statale devolve il gettito alle Regioni e stabilisce che una legge regionale fissi, entro determinati limiti, l'ammontare dell'imposta: tale tributo è considerato a pieno titolo tributo statale, di esclusiva competenza dello Stato stesso. La norma regionale, invece, attribuisce la determinazione dell'ammontare dell'imposta in esame a un atto della Giunta, anziché alla legge regionale come previsto nella norma statale istitutiva, in una materia - relativa al sistema tributario e contabile - che rientra nella competenza esclusiva dello Stato.

Sentenza 336/2005
(ricorso delle Regioni su legge dello Stato)

ordinamento civile

coordinamento informativo
tutela della concorrenza
ambiente e beni culturali
tutela della salute
ordinamento della comunicazione
governo del territorio
competenza residuale
industria
commercio
principi fondamentali
vincoli ed obblighi comunitari
materie trasversali e materie-valori
***standard* uniformi**
funzioni amministrative
enti locali
federalismo fiscale

La Corte giudica costituzionale il Codice statale delle comunicazioni elettroniche rinvenendovi numerosi principi fondamentali.

La Corte giudica sul ricorso delle Regioni avverso il Codice delle comunicazioni elettroniche che - come la Corte stessa ricorda preliminarmente - si pone in linea con i dettami comunitari, realizzando l'obiettivo della liberalizzazione e semplificazione delle procedure anche al fine di garantire l'attuazione delle regole della concorrenza in tema di reti, oggetto del giudizio in esame, la cui disciplina attiene a una pluralità di materie rispetto alle quali variamente si atteggia la competenza legislativa dello Stato e delle Regioni.

Tra i titoli di competenza statale vengono in rilievo le materie dell'"ordinamento civile", del "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale" e della "tutela della concorrenza" (per l'incidenza che una efficiente rete può avere sullo sviluppo economico del Paese), in un'ottica della tutela della concorrenza in senso dinamico (sentenze n. 14/2004 e n. 272/2004). Un ulteriore titolo dell'intervento statale è costituito dalla "tutela dell'ambiente", non una "materia" in senso stretto, ma un compito nell'esercizio del quale lo Stato conserva il potere di fissare *standard* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale e le Regioni la possibilità di curare «interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali»

(sentenze n. 407/2002, n. 135/2005, n. 259/2004, n. 307/2003 e n. 222/2003).

I titoli di legittimazione regionale attengono alla "tutela della salute", per i profili inerenti alla protezione dall'inquinamento elettromagnetico; all'"ordinamento della comunicazione", per quanto riguarda «gli impianti di telecomunicazione o radiotelevisivi» (sentenza n. 307/2003); al "governo del territorio", per «tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività» (sentenza n. 307/2003).

Deve, invece, escludersi che vengano in rilievo materie di competenza residuale e segnatamente quelle relative all'industria e al commercio, troppo labile apparendo il collegamento tra dette materie e le disposizioni censurate. Urbanistica ed edilizia, come già più volte chiarito, sono incluse nella più ampia materia del "governo del territorio" (sentenze n. 196/2004, n. 362/2003 e n. 303/2003).

Circa la censura relativa all'eccesso di dettaglio della disciplina, la Corte chiarisce, in via preliminare, che l'ampiezza e l'area di operatività dei principî fondamentali - non avendo gli stessi carattere «di rigidità e di universalità» (*cfr.*, da ultimo, la sentenza n. 50/2005) - non possono essere individuate in modo aprioristico e valido per ogni possibile tipologia di disciplina normativa.

È evidente che, nell'individuare i principî fondamentali relativi al settore delle infrastrutture di comunicazione elettronica, non si può prescindere dalla considerazione che ciascun impianto è parte integrante di una complessa e unitaria rete nazionale, sicché non è immaginabile una parcellizzazione (*cfr.* sentenza n. 307/2003). Nella fase di attuazione del diritto comunitario, la definizione del riparto interno di competenze tra Stato e Regioni in materie di legislazione concorrente e la stessa individuazione dei principî fondamentali, non possono prescindere dall'analisi del contenuto e delle finalità perseguite a livello comunitario, che nella specie richiedono un unitario procedimento sull'intero territorio nazionale da concludere in tempi brevi. Pertanto, alla luce di tali considerazioni, la censura di ordine generale non è ritenuta fondata.

Le disposizioni che attribuiscono poi direttamente l'esercizio di funzioni amministrative agli enti locali si limitano a formulare un principio fondamentale per cui tutti i procedimenti devono essere "gestiti" dai predetti enti. Rimane ferma la facoltà delle Regioni di allocare le funzioni in esame ad un determinato livello territoriale subregionale e di prescrivere, eventualmente, ulteriori modalità procedimentali rispetto a

quelle previste dallo Stato, in vista di una più accentuata semplificazione delle procedure.

Altro principio fondamentale, ed in quanto tale legittimamente espresso, è rinvenuto dalla Corte nella previsione che assimila le infrastrutture di reti pubbliche di comunicazione alle opere di urbanizzazione primaria

La Consulta, poi, ritiene confermato da altra disposizione impugnata l'indirizzo esposto nella sentenza n. 307/2003, secondo cui compete allo Stato, nel complessivo sistema di definizione degli *standard* di protezione dall'inquinamento elettromagnetico, la determinazione dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità, limitatamente per questi ultimi alla definizione dei valori di campo «ai fini della progressiva minimizzazione dell'esposizione», ma spetta alle Regioni la disciplina dell'uso del territorio in funzione della localizzazione degli impianti e quindi la indicazione degli obiettivi di qualità, consistenti in criteri localizzativi degli impianti di comunicazione

Per quanto poi concerne l'utilizzo della conferenza di servizi, la Corte ritiene che tale strumento costituisca, in generale, uno strumento di semplificazione procedimentale e di snellimento dell'azione amministrativa (sentenze n. 348/1993 e n. 62/1993; n. 37/1991; n. 79/1996), nonché, nello specifico, un principio fondamentale. La Corte ricorda la normativa applicabile nel suo complesso che include, tra l'altro, un meccanismo di adeguato coinvolgimento delle Regioni a salvaguardia delle relative attribuzioni, attualmente disciplinato attraverso il coinvolgimento diretto della Conferenza Stato-Regioni.

Altro principio fondamentale viene rinvenuto dalla Corte nella prevista ipotesi di silenzio-assenso, riguardo alle istanze di autorizzazione e alle denunce di attività, nonché alle istanze relative alla modifica delle caratteristiche di emissione degli impianti già esistenti. Il silenzio-assenso, informato alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità, viene identificato dalla Corte come un principio fondamentale di diretta derivazione comunitaria, nel contesto di una sempre più accentuata valenza dei "principî di semplificazione". È la pluralità delle esigenze sottese alle "materie", in una con la finalità di garantire un rapido sviluppo delle comunicazioni elettroniche (sentenza n. 307/2003), che induce la Corte a ritenere che le norme in esame siano espressione di principî fondamentali, in linea con quanto sostenuto in riferimento a procedimenti aventi una esclusiva valenza urbanistica: "le norme impugnate perseguono il fine, che costituisce un principio dell'urbanistica, che la legislazione

regionale e le funzioni amministrative in materia non risultino inutilmente gravose per gli amministrati e siano dirette a semplificare le procedure" (sentenza n. 303/2003).

Un'ulteriore espressione di principio fondamentale viene rinvenuto dalla Corte nel divieto di porre a carico degli operatori delle reti oneri o canoni, anche alla luce della "tutela della concorrenza", *sub specie* di garanzia di parità di trattamento e di misure volte a non ostacolare l'ingresso di nuovi soggetti nel settore.

Dal punto di vista finanziario, poi, la Consulta afferma che non viene in rilievo la disposizione dell'art. 119, quarto comma, della Costituzione, che riguarda le funzioni di "determinate" Regioni, con conseguente necessità di "destinazione di risorse": il legislatore statale si è, infatti, limitato a porre a carico degli operatori di settore oneri che non gravano sui bilanci regionali, oneri strettamente funzionali alla copertura di costi sostenuti per l'esercizio di un'attività non riconducibile a "funzioni regionali" diverse da quelle "ordinarie", bensì all'operato di soggetti privati che svolgono attività di impresa, ancorché connessa all'erogazione del "servizio pubblico" di comunicazione elettronica.

Riguardo poi al previsto nulla osta ministeriale su determinati tipi di condutture esso è diretto - secondo la Corte - a garantire il rispetto di quelle regole tecniche senza le quali l'esercizio della potestà legislativa regionale potrebbe produrre una elevata diversificazione della rete di energia elettrica, con notevoli inconvenienti tecnici ed economici: la sentenza n. 7/2004, pur riconoscendo alle Regioni la competenza a dettare disposizioni sulla progettazione tecnica degli impianti di produzione, distribuzione e utilizzo dell'energia, ha affermato che alla rete regionale si devono comunque applicare le "regole tecniche" adottate dal gestore nazionale.

Per quanto concerne infine gli allegati al decreto impugnato, la Corte, premesso che, seppur modificabili con atti regolamentari e amministrativi, sono pur sempre atto di natura legislativa, conservando il regime giuridico della fonte in cui sono inseriti, ritiene che essi attengano al "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale" (sentenze n. 31/2005 e n. 17/2004). Gli elementi, puntualmente indicati dalla norma in esame, hanno, infatti, natura prevalentemente tecnica e sono destinati a confluire in una banca dati e le norme puntuali previste dal suddetto modello sono configurabili come la necessaria esplicitazione dei principî fondamentali contenuti nelle disposizioni che richiamano il modello stesso.

Sentenza n. 337/2005
(conflitto di attribuzione tra Stato e Regione siciliana)

controlli della Corte dei conti
organi regionali

La Corte dichiara che non spetta allo Stato emettere una serie di ordini di esibizione di documentazione e atti contabili pertinenti le contribuzioni e i finanziamenti liquidati dalla A.R.S.

La Corte giudica fondato il ricorso della Regione Siciliana nei confronti del Governo per gli ordini di esibizione che la Corte dei conti per la Regione Siciliana aveva notificato ai rappresentanti legali di tutti i gruppi parlamentari costituiti presso l'Assemblea regionale siciliana. Prescindendo da qualsiasi rilievo in ordine alla natura giuridica che caratterizza i gruppi parlamentari costituiti in seno all'Assemblea regionale siciliana, la Consulta considera dirimente la connotazione generica e sostanzialmente innominata del potere di sindacato ispettivo rivendicato nei fatti dalla Corte dei conti mediante l'emanazione di ordini di esibizione i quali, ritiene, sono contraddistinti da totale carenza di specificazione non soltanto della natura, della destinazione e dei riflessi esterni degli atti contabili oggetto del provvedimento esibitorio, ma anche dello stesso ambito temporale cui le singole richieste si riferiscono. Un controllo generalizzato su qualsiasi atto di gestione ordinaria o straordinaria facente capo ai gruppi parlamentari della A.R.S. comprometterebbe, inevitabilmente, la sfera della dimensione funzionale che caratterizza la loro attività, come articolazione della Assemblea regionale e come aggregazione raccordata alle attribuzioni politico-parlamentari dell'Assemblea stessa. L'indeterminatezza degli ordini di esibizione impugnati è tale da non consentire la riferibilità di questi ultimi all'ambito del sindacato che l'organo titolare del potere di controllo può legittimamente esercitare.

La Corte ricorda altresì di avere avuto modo di sottolineare in passato (con la sentenza n. 100/1995 e, prima ancora, con le ivi citate n. 104/1989 e n. 209/1994) che l'ampio potere della Corte dei conti nei giudizi di responsabilità per danno erariale deve essere esercitato in presenza di fatti o di notizie che facciano presumere comportamenti di pubblici funzionari ipoteticamente configuranti illeciti produttivi di danno erariale e deve essere diretto ad acquisire atti o documenti precisamente individuabili.

Sentenza n. 339/2005
(conflitto di attribuzione tra Regione e Stato)

porti
intese, accordi e pareri
principio di leale collaborazione

La Corte dichiara che - senza l'avvio e la prosecuzione di effettive trattative - non spetta allo Stato la nomina del Commissario della Autorità portuale di Livorno, con conseguente annullamento del decreto ministeriale di nomina.

La Corte si pronuncia sul ricorso presentato dalla Regione, a seguito della nomina del Commissario dell'Autorità portuale di Livorno, effettuata con decreto del Ministro competente. La Corte - richiamate le vicende normative in materia, anche alla luce della generale disciplina della *prorogatio* degli organi amministrativi - dichiara fondato il ricorso e (richiamando la precedente sentenza n. 27/2004) illegittima la condotta dello Stato, non per la nomina in sé di un Commissario straordinario senza la previa intesa con il Presidente della Regione, ma per il mancato concreto sviluppo della procedura della intesa per la nomina del Presidente dell'Autorità portuale di Livorno, procedura che esige lo svolgimento di reiterate trattative volte a superare, nel rispetto del principio di leale cooperazione tra Stato e Regione, le divergenze che ostacolino il raggiungimento di un accordo e che sole legittimano la nomina in questione.

Sentenza n. 343/2005
(ricorso incidentale su legge della Regione)

governo del territorio
principi fondamentali
normativa di dettaglio

La Corte dichiara illegittima una disposizione di legge regionale che non prevede l'obbligo dei Comuni di trasmettere i piani urbanistici attuativi alla Regione per violazione di un principio di legge statale in materia di governo del territorio.

La Corte afferma che contrastano con un principio fondamentale della legge statale in materia di governo del territorio, e pertanto sono incostituzionali, le norme della legge regionale impugnata, nella parte in cui non prevedono che copia dei piani attuativi, per i quali non è richiesta l'approvazione regionale, sia trasmessa dai Comuni alla Regione o alla Provincia delegata.

La legge statale, nel quadro della semplificazione delle procedure urbanistiche, emancipa la formazione dei piani urbanistici attuativi dall'approvazione regionale, e tuttavia configura l'obbligo del Comune di invio del piano alla Regione per eventuali osservazioni, che poi i Comuni sono obbligati a prendere in considerazione: tale disposizione - non derogabile dalle leggi regionali - è preordinata a soddisfare un'esigenza, oltre che di conoscenza per l'ente regionale, anche di coordinamento dell'operato delle amministrazioni locali ed, in questo senso, la legge statale riserva alla Regione la potestà di formulare "osservazioni" sulle quali i Comuni devono "esprimersi". Il contrappeso all'abolizione dell'approvazione regionale è costituito dall'obbligo imposto al Comune di inviare alla Regione il piano attuativo, al fine di sollecitarne osservazioni riguardo alle quali il Comune stesso è tenuto a puntuale motivazione. Tale meccanismo dunque, in relazione allo scopo perseguito dalla legge, configurando l'obbligo dei Comuni di trasmettere i piani urbanistici attuativi alla Regione, assume il carattere di principio fondamentale.

La materia edilizia rientra nel governo del territorio, come prima rientrava nell'urbanistica, ed è quindi oggetto di legislazione concorrente, per la quale le Regioni debbono osservare, ora come allora, i principî fondamentali ricavabili dalla legislazione statale. Né è sostenibile l'ascrivibilità della disposizione di legge statale alla normativa di dettaglio, che sarebbe preclusa al legislatore statale, atteso che l'ampio ambito di operatività assicurato alla legislazione regionale è soggetto ad una delimitazione di ordine generale, preordinata alla tutela di interessi superiori.

Sentenza n. 344/2005

(ricorso della Regione su legge dello Stato)

La Corte dichiara inammissibile una questione proposta dalla regione avverso il decreto legislativo recante norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia in materia di linee ferroviarie interregionali, per vizio procedurali nella presentazione del ricorso.

Sentenza n. 349/2005
(ricorso della Regione su legge dello Stato)

Estinzione per rinuncia ai ricorsi da parte della Regione a statuto speciale avverso la disciplina statale in materia di quote-latte.

Ordinanza n. 353/2005
(ricorso del Governo su statuto della Regione)

statuto della Regione

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara estinto il giudizio sulla deliberazione statutaria della Regione Liguria a seguito dell'adozione di un nuovo testo.

Sentenza n. 355/2005
(ricorso del Governo su legge della Regione)

professioni e attività professionale
principi fondamentali

La Corte dichiara l'incostituzionalità della legge della Regione istitutiva di un registro regionale di amministratori di condominio.

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione che istituisce un registro regionale degli amministratori di condominio e di immobili e fissa i requisiti per l'iscrizione nel registro stesso, precludendo l'attività di amministratore di condominio, nella Regione, a chi non sia iscritto nel registro stesso (salvo il caso di condomino amministratore).

Non vi è dubbio - argomenta la Corte - che la legge regionale impugnata vada ricondotta alla materia delle professioni, appartenente alla competenza legislativa concorrente delle Regioni. È altrettanto pacifico che, in siffatta materia, i principi fondamentali - non essendone stati, sino ad ora, formulati dei nuovi - debbano essere ricavati dalla legislazione statale in vigore (sentenza n. 353/2003). Al riguardo, pur mancando nella

legislazione statale una disciplina generale delle professioni, dalla normativa vigente - e segnatamente dall'art. 2229, primo comma, del codice civile, oltre che dalle norme relative alle singole professioni - può trarsi il principio, affermato in più occasioni da questa Corte con riferimento alle professioni sanitarie, che l'individuazione delle professioni, per il suo carattere necessariamente unitario, è riservata allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale. Esula, pertanto, dai limiti della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di professioni l'istituzione di nuovi e diversi albi (rispetto a quelli istituiti dalle leggi statali) per l'esercizio di attività professionali, avendo tali albi una funzione individuatrice delle professioni, preclusa in quanto tale alla competenza regionale.

Sentenza n. 360/2005

(ricorso del Governo su legge della Regione)

politica estera
rapporti internazionali e con l'Unione europea

La Corte dichiara l'inammissibilità della questione di legittimità, sollevata in relazione a una legge regionale in tema di attività internazionale (interventi regionali per la cooperazione con i Paesi in via di sviluppo). Senza entrare nel merito, la Corte verifica come le disposizioni impugnate si riferiscano in larga parte ad attività prive di rilievo internazionale o con un rilievo meramente potenziale.

Sentenza n. 378/2005

(ricorso del Governo su legge della Regione Friuli Venezia Giulia - ricorso della Regione e della Regione Friuli Venezia Giulia su legge dello Stato)

porti
intese, accordi e pareri
principi fondamentali
principio di leale collaborazione
autonomie speciali

clausola del miglior trattamento

La Corte dichiara l'illegittimità di disposizioni regionali che attribuiscono al Presidente della Regione il potere di nomina del Presidente di Autorità portuale e, di contro, di disposizioni statali che degradano la richiesta di intesa con la Regione a un'attività sostanzialmente consultiva.

Sono impugnate norme (statali e della Regione a statuto speciale) che delineano meccanismi volti a superare la situazione di stallo che si crea quando, di fatto, non si realizza l'intesa tra il Ministro e la Regione per la nomina del Presidente dell'Autorità portuale. Dopo una disamina della legislazione vigente, la Corte sottolinea come la norma statale - richiedendo l'intesa con la Regione interessata sia nell'ipotesi di nomina effettuata a seguito della formulazione della terna di esperti (da parte degli enti locali), sia nell'ipotesi di mancata designazione - esige che la nomina del Presidente sia frutto in ogni caso di una codeterminazione del Ministro e della Regione. Né questa inequivoca volontà originaria della legge può essere misconosciuta - qualificando come "debole" l'intesa in questione - dopo che la riforma del Titolo V della Costituzione ha inserito la materia dei "porti e aeroporti civili" tra quelle di legislazione concorrente: anzi, deve dirsi che la norma statale *de qua*, in quanto attributiva al Ministro di funzioni amministrative in materia contemplata dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione, è costituzionalmente legittima proprio perché prevede una procedura che, attraverso strumenti di leale collaborazione, assicura adeguatamente la partecipazione della Regione all'esercizio in concreto della funzione amministrativa da essa allocata a livello centrale (sentenza n. 6/2004).

L'esigenza di leale cooperazione, insita nell'intesa, non esclude *a priori* la possibilità di meccanismi sostitutivi dell'intesa; anzi, la vastità delle materie oggi di competenza legislativa concorrente comporta comunque, specie quando la rilevanza degli interessi pubblici è tale da rendere imperiosa l'esigenza di provvedere, l'opportunità di prevedere siffatti meccanismi, fermo il loro carattere sussidiario rispetto all'impegno leale delle parti nella ricerca di una soluzione condivisa. Deve però trattarsi di meccanismi che non stravolgano il criterio per cui alla legge statale compete fissare i principi fondamentali della materia; che non declassino l'attività di codeterminazione connessa all'intesa in una mera attività consultiva; che prevedano l'allocazione delle funzioni amministrative nel

rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'art. 118 Cost. (sentenze n. 6/2004, in materia di interventi intesi ad evitare interruzioni nella fornitura di energia elettrica e n. 62/2005 sullo stoccaggio di rifiuti speciali).

È illegittima la legge della Regione a statuto speciale nella parte in attribuisce al Presidente della Regione i poteri di nomina del Presidente dell'Autorità portuale che la norma statale riconosce al Ministro. La Corte chiarisce, in primo luogo, che la materia, in assenza di qualsiasi disciplina speciale contenuta nello statuto della Regione, è disciplinata dall'articolo 117, comma terzo della Costituzione, in base all'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. La legge n. 84 del 1994 costituiva la legge generale, ed oggi costituisce la legge-quadro in materia di porti; l'attribuzione al Ministro del potere di nomina del Presidente dell'Autorità portuale, la cui costituzione è prevista per i porti aventi rilevanza economica internazionale o nazionale, è coerente e contribuisce all'equilibrio che la legge realizza tra istanze centrali, regionali e locali; sicché tale previsione continua a costituire principio fondamentale della materia, alla pari delle altre sulla composizione degli organi e sui loro compiti e poteri. Infatti, laddove vi sia un intreccio di interessi locali, regionali, nazionali ed internazionali, armonicamente coordinati in un sistema compiuto, può qualificarsi principio fondamentale della materia anche l'allocazione, *ex lege* statale, a livello centrale del potere di nomina di chi tali interessi deve coordinare e gestire.

È altresì illegittima la disposizione statale che attribuisce al Ministro il potere - quali che siano le ragioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per ciò solo che siano decorsi trenta giorni - di chiedere che la nomina sia effettuata dal Consiglio dei ministri: la Corte afferma che la norma impugnata finisce per degradare l'intesa al rango di mero parere non vincolante. È ben vero che la Corte ha talvolta ritenuto che l'istanza costituita, quale vertice del potere politico-amministrativo, dal Consiglio dei ministri fosse adeguata a superare lo stallo determinato dal mancato raggiungimento dell'intesa, ma ha fatto ciò in ipotesi nelle quali non solo vi era una particolarmente pressante esigenza di provvedere (sentenza n. 6/2004), ma vi era altresì un intreccio con materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenza n. 62/2005). Nel caso di specie, il meccanismo escogitato per superare la situazione di paralisi determinata dal mancato raggiungimento dell'intesa è tale da svilire il potere di codeterminazione riconosciuto alla Regione, dal momento che la mera previsione della possibilità per il Ministro di far prevalere il suo punto di

vista, ottenendone l'avallo dal Consiglio dei ministri, è tale da rendere quanto mai debole, fin dall'inizio del procedimento, la posizione della Regione che non condivida l'opinione del Ministro e da incidere sulla effettività del potere di codeterminazione che, ma (a questo punto) solo apparentemente, la norma statale continua a riconoscere alla Regione.

Sentenza n. 383/2005

(ricorso della Regione su legge dello Stato)

energia
potere sostitutivo
clausola del miglior trattamento
interesse unitario/disciplina uniforme
intese, accordi e pareri
ambiente e beni culturali
principi fondamentali
governo del territorio
ordine pubblico e sicurezza
livelli essenziali

La Corte dichiara incostituzionali diverse norme statali in tema di energia, per lo più per la mancata previsione di un'intesa "forte" con la Regione interessata o con la Conferenza unificata, non surrogabile con l'esercizio del potere sostitutivo, profilando nel contempo la possibilità di sindacare la mancata intesa in senso forte attraverso un conflitto di attribuzione.

La Corte affronta una serie di questioni poste dalle Regioni e da alcune Autonomie speciali nei confronti della legge statale in materia di produzione di energia elettrica, ricondotta agevolmente dalla Corte alla competenza in tema di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia". La Corte esclude invece che rilevi la competenza in tema di "governo del territorio", ben più ampia dell'urbanistica o dell'edilizia, in quanto comprensiva, in linea di principio, di tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività, e riconducibile all'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio (sentenze n. 196/2004, n. 362/2003, n. 331/2003, n. 307/2003 e

n. 303/2003); tale competenza non può comprendere tutta la programmazione, la progettazione e la realizzazione delle opere o l'esercizio delle attività che, per loro natura, producono un inevitabile impatto sul territorio.

Nell'individuare così la materia/competenza la Corte dichiaratamente privilegia l'aspetto funzionale (identificato attraverso l'interesse sotteso) rispetto a quello materiale.

La Corte esclude anche che sia coinvolta la materia "ordine pubblico e sicurezza", la quale riguarda, per costante giurisprudenza, solo gli interventi finalizzati alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico (sentenze n. 6/2002, n. 162/2002, n. 407/2002, n. 428/2004 e n. 95/2005) e non certo la sicurezza tecnica o la sicurezza dell'approvvigionamento energetico: eventuali turbative dell'ordine pubblico in conseguenza di disfunzioni del settore potrebbero semmai legittimare l'esercizio di poteri sostituivi di cui all'art. 120, secondo comma, della Costituzione.

Improprio è giudicato anche il riferimento ai "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", invocabile solo in relazione a specifiche prestazioni, delle quali la normativa nazionale definisca il livello essenziale di erogazione, mentre esso non è utilizzabile al fine di individuare il fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali (sentenza n. 285/2005).

D'altra parte la Corte esclude che sussistano ambiti di competenza residuale (ad esempio in materia di "distribuzione locale dell'energia"), dovendosi la materia concorrente in esame interpretarsi come "settore energetico" o "politica energetica nazionale".

Pronunciandosi in merito ad alcune questioni procedurali, il giudice delle leggi ha occasione tra l'altro di ribadire (sentenza n. 236/2004) che il potere sostitutivo fa-sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze, assicurando comunque, nelle ipotesi patologiche, un intervento di organi centrali a tutela di interessi unitari. E tale sistema non potrebbe essere disarticolato, in applicazione della 'clausola di favore', nei confronti delle Regioni ad autonomia differenziata, dissociando il titolo di competenza dai meccanismi di garanzia ad esso immanenti.

La Corte riconosce poi alla Provincia di Trento, in base alla clausola del miglior trattamento (art. 10 l. Cost. n. 3 del 2001), la competenza legislativa concorrente nella materia della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" identica a quella delle Regioni ad autonomia ordinaria (*cfr*. sentenza n. 8/2004), e quindi anche una potestà

amministrativa più ampia *ex* art. 118 della Costituzione.

Dopo le pronunce di ammissibilità e di cessazione della materia del contendere, la Corte ricorda - anche sulla base della sentenza n. 6/2004 - come in passato abbia riconosciuto allo Stato buon titolo ad avocare, per via sussidiaria, le funzioni amministrative su aspetti di rilievo nazionale del settore energetico in virtù della presenza di esigenze unitarie e, quindi, a disciplinarle con legge. Il giudice costituzionale passa quindi a verificare se - nelle fattispecie dedotte - ricorrano le condizioni già poste dalla Corte stessa (sentenze n. 303/2003 e n. 6/2004) a proposito - tra l'altro - della ragionevolezza dell'avocazione e della ricorrenza delle necessarie intese in base al principio di lealtà e di leale collaborazione, per la quale trova una sede di interlocuzione appropriata nella Conferenza unificata.

Sul merito, poi, la Corte giudica non implausibile - ed attinente alla "tutela dell'ambiente" - il potere statale di deroga dei limiti di emissione in atmosfera e degli scarichi termici in sede di autorizzazione di impianti elettrici, di cui si lamentava la conseguente privazione della potestà regionale di esercitare le proprie competenze legislative in materia.

La Corte, invece, richiede un'intesa per emanare gli indirizzi per lo sviluppo delle reti nazionali di trasporto dell'energia elettrica e di gas naturale, data la sicura indiretta incidenza sul territorio e quindi sui relativi poteri regionali; al contrario argomenta invece per l'attività di approvazione dei piani di sviluppo dei gestori delle reti di trasporto, ritenuta potere di controllo a limitata discrezionalità. Ne consegue, nel solo primo caso, la dichiarazione di illegittimità costituzionale per la mancata previsione dell'intesa con la Conferenza unificata.

Sotto l'aspetto delle norme statali che possano costituire principi fondamentali per l'esercizio della potestà legislativa regionale, la Corte le rinviene sia nella previsione di un termine entro cui un procedimento autorizzatorio regionale deve concludersi, quale espressione di una generale esigenza di speditezza volta a garantire uniformemente il celere svolgimento del procedimento (sentenza n. 336/2005), sia nell'obbligo (per Stato e Regioni) di garantire tra l'altro, nel fissare le condizioni di fruizione del servizio, l'assenza di oneri di qualsiasi specie che abbiano effetti economici diretti o indiretti ricadenti al di fuori dell'ambito territoriale delle autorità che li prevedono.

Circa l'esercizio del potere sostitutivo in caso di mancata definizione dell'intesa tra le Regioni sulle attività relative alle reti di competenza regionale, la Corte non dubita che esso dovrà in concreto fondarsi sulla

sussistenza dei presupposti costituzionali e delle condizioni procedimentali previsti dall'art. 8 della "Legge la Loggia" (legge n. 131 del 2003).

Incostituzionale viene dichiarata la norma che esclude gli impianti di energia rinnovabile in sede di definizione delle attività di riequilibrio energetico, non costituendo tale norma un principio fondamentale e comprimendo irragionevolmente la potestà regionale di apprezzamento in materia.

• L'aver ritenuto giustificabile la chiamata in sussidiarietà dello Stato non impedisce alla Corte di ritenere costituzionalmente necessario che l'esercizio dei poteri che determinano le linee generali di sviluppo dell'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche nazionali, nonché la loro programmazione, venga ricondotto a moduli collaborativi nella forma dell'intesa in senso forte fra gli organi statali e la Conferenza unificata. Di qui, un'ulteriore declaratoria di incostituzionalità. Parimenti, la predisposizione di un programma di grandi infrastrutture a finalità di soddisfacimento delle esigenze energetiche del Paese implica necessariamente - per la Corte - una forte compressione delle competenze regionali, non soltanto nel settore energetico, ma anche nella materia del governo del territorio: è condizione pertanto imprescindibile la previsione di un'intesa in senso forte con le Regioni nel cui territorio l'opera dovrà essere realizzata. Non diversamente, infine, il giudice costituzionale ritiene nei seguenti casi:

• la determinazione delle linee generali di sviluppo della rete di trasmissione nazionale dell'energia elettrica, che necessita un'intesa in senso forte fra gli organi statali e la Conferenza unificata;

• la determinazione dei criteri generali per le nuove concessioni di distribuzione dell'energia elettrica e per il rilascio delle autorizzazioni relative alle grandi centrali di produzione (essendo insufficiente il semplice parere della Conferenza unificata);

• le determinazioni inerenti lo stoccaggio di gas naturale in giacimento, che necessitano di un'intesa in senso forte fra gli organi statali e le Regioni e le Province autonome direttamente interessate;

• il potere di indirizzo per lo sviluppo delle reti nazionali di trasporto di energia elettrica e di gas naturale, che richiede un'intesa in senso forte fra gli organi statali e la Conferenza unificata. Al contrario, la mera attività di verifica della conformità dei piani di sviluppo annuali dei gestori delle reti di trasporto, in conformità agli indirizzi in materia, può essere esercitata dal solo Ministro, trattandosi di un controllo a limitata discrezionalità.

Non fondata ritiene invece la Corte la questione circa il ricorso al criterio dell'appartenenza o meno degli impianti alla "rete nazionale di trasporto dell'energia elettrica", in quanto legislativamente presidiata da previsioni che, a loro volta, assicurano un ampio coinvolgimento regionale.

La previsione che rimette - in caso di mancata intesa sull'autorizzazione alla costruzione ed esercizio degli elettrodotti - il potere sostitutivo ai sensi dell'art. 120 della Costituzione ad un decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro competente, anche a voler superare in via sistematica l'apparente elusione della competenza esclusiva del Governo nella sua collegialità, viene cassata dalla Corte. Il secondo comma dell'art. 120 Cost. - a suo dire - non può essere applicato ad ipotesi nelle quali l'ordinamento costituzionale impone il conseguimento di una necessaria intesa per l'esercizio concreto di una funzione amministrativa attratta in sussidiarietà al livello statale in materie di competenza legislativa regionale e nella perdurante assenza di adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni nell'ambito dei procedimenti legislativi dello Stato. Richiamando le sentenze n. 303/2003 e n. 242/2005 e n. 285/2005, la Corte ribadisce che le intese in senso forte costituiscono condizione minima e imprescindibile per la legittimità della "chiamata in sussidiarietà" in materie affidate alla legislazione regionale, con la conseguenza che deve trattarsi di atti a struttura necessariamente bilaterale, non superabili con decisione unilaterale.

Da notare che il giudice costituzionale - attento all'esigenza del conseguimento di queste intese - auspica sostanzialmente l'individuazione, sul piano legislativo, di procedure parzialmente innovative volte a favorire l'adozione dell'atto finale, ipotizzando in casi limite di mancato raggiungimento dell'intesa, lo strumento del ricorso in sede di conflitto di attribuzione fra Stato e Regioni.

Dopo aver dichiarato costituzionali due disposizioni di natura transitoria - ritenute non irragionevoli - la Corte qualifica la disciplina dell'individuazione delle attività di lavorazione e stoccaggio degli olii minerali soggetti ad autorizzazione un principio fondamentale, anche considerando la tendenziale insensibilità dei relativi parametri alla specificità territoriale, in quanto legati alla obiettiva rilevanza - non frazionabile geograficamente - rispetto agli interessi pubblici che ne impediscono uno svolgimento liberalizzato. In quest'ottica, la stessa soglia quantitativa non appare alla Corte irragionevole rispetto al bilanciamento fra i diversi interessi in gioco.

La Corte prende occasione per ribadire che l'ineludibilità dell'impatto sul territorio di molte delle scelte riconducibili alla materia dell'energia (che, una volta completati i relativi procedimenti sicuramente si impongono rispetto agli atti di gestione del territorio) deve ritenersi adeguatamente bilanciata dal doveroso coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali all'interno dei processi decisionali

In tema poi di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, ivi comprese le funzioni di polizia mineraria relative alla terraferma, la Corte rileva che il mancato richiamo dell'intesa, anche alla luce del richiamo alle norme sul procedimento amministrativo di cui alla legge n. 241 del 1990, evidenzia la necessità dell'intesa con le Regioni interessate e la conseguente assenza delle lamentate lesioni delle competenze regionali.

La fissazione della misura massima del contributo compensativo per il mancato uso alternativo del territorio, a seguito di specifici accordi, è agevolmente ricondotta dalla Corte ad una normativa di principio, necessaria anche al fine di garantire una relativa uniformità dei costi per le imprese. Al contrario, la determinazione statale delle conseguenze della mancata sottoscrizione degli accordi restringe impropriamente la discrezionalità legislativa regionale attraverso una previsione che non può essere qualificata principio fondamentale.

Infine la Corte giudica non fondata la questione posta sui principi e criteri direttivi della delega legislativa.

Sentenza n. 384/2005

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

tutela del lavoro
livelli essenziali
ordinamento civile
giurisdizione e norme processuali
sanzioni amministrative
funzioni amministrative
principio di continuità ordinamentale
previdenza sociale
principio di sussidiarietà
autonomie speciali

intese, accordi e pareri
formazione professionale
principi fondamentali
normativa di dettaglio
finanziamenti statali
clausola di salvaguardia
clausola del miglior trattamento
transitorietà della normativa/continuità istituzionale

La Corte dichiara la costituzionalità della "legge Biagi" - e della normativa delegata in tema di funzioni ispettive e di vigilanza del lavoro - perché riconducibile alla competenza dello Stato sull'ordinamento civile, che comprende anche la disciplina del rapporto di lavoro. In tale contesto, la Corte dichiara tuttavia l'incostituzionalità di talune norme.

La Corte riaffronta, dopo la sentenza n. 50/2005, ulteriori questioni a proposito della "legge Biagi" - legge n. 30 del 2003 - e della relativa legislazione delegata, specie in tema di funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, in quanto concernenti - a dire, tra l'altro, delle Regioni - la tutela e la sicurezza del lavoro.

In via generale la Corte ribadisce (sentenze n. 359/1993, n. 280/2004, n. 50/2005 e n. 270/2005) che la legge di delega ben può utilizzarsi per la determinazione di principi fondamentali.

Il giudice delle leggi ribadisce al riguardo che la regolamentazione delle sanzioni spetta al soggetto nella cui sfera di competenza rientra la disciplina della materia, la cui inosservanza costituisce l'atto sanzionabile (sentenze n. 60/1993, n. 28/1996, n. 361/2003 e n. 12/2004). La regolamentazione delle sanzioni è finalizzata al rispetto di una normativa dalla quale, ai fini del riparto di competenza legislativa, riceve la propria connotazione.

La vigilanza è strumentale al rispetto di una determinata disciplina; non è dunque possibile determinare la competenza a regolare un'attività di vigilanza indipendentemente dalla materia cui si riferisce. Inoltre la Corte ricorda di avere già affermato che, quale che sia il completo contenuto che debba riconoscersi alla materia tutela e sicurezza del lavoro - sul quale non si è quindi pronunciata - è indubitabile che, mentre vi rientra certamente la disciplina del collocamento ed in genere dei servizi per l'impiego, altrettanto certamente non vi è compresa la normazione dei rapporti intersoggettivi tra datore di lavoro e lavoratore, che fa parte

invece dell'ordinamento civile (v. sentenza n. 50/2005, nonché sentenze n. 359/2003 e n. 234/2005). Aggiunge poi la Corte che la previdenza sociale è materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Nella delega recata dalla legge n. 229 del 2003 (legge di semplificazione per il 2001) per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di sicurezza e tutela della salute dei lavoratori, la Corte trova ulteriore criterio di identificazione e delimitazione delle deleghe oggetto di giudizio: queste - osserva la Consulta - certamente non si riferiscono alla tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori.

La norma concernente il mantenimento da parte dello Stato delle funzioni amministrative relative alla vigilanza in materia di lavoro, è letta dalla Corte come riferentesi alla "tutela del lavoro" (data la collocazione all'interno di un articolo di legge in materia di collocamento e di servizi per l'impiego, essendo disciplinata altrove la riforma delle ispezioni in materia di lavoro). L'allocazione delle funzioni amministrative in materie di competenza concorrente - ricorda la Corte - non spetta allo Stato. Tuttavia (sentenze n. 13/2004 e n. 50/2005), vi sono funzioni che non possono essere interrotte se non a costo di incidere su posizioni soggettive rilevanti. Tali funzioni dello Stato continueranno a svolgersi secondo le disposizioni vigenti fin quando le Regioni non le avranno sostituite (sentenza n. 50/2005). Per le Regioni e le Province autonome vale il nuovo titolo di legittimazione in forza della norma di maggior favore di cui all'art. 10 della legge di riforma del Titolo V.

Sulla base di quanto affermato in merito alla natura dell'attività di vigilanza (rispetto a cui le ispezioni sono modalità di esercizio), connotata dal suo oggetto, le disposizioni censurate attengono a materie di competenza esclusiva dello Stato. Quelle poi sulla conciliazione delle controversie individuali di lavoro rientrano nella materia della giurisdizione e delle norme processuali (sentenza n. 50/2005).

La disciplina del sistema delle ispezioni - dove la vigilanza sul rispetto, da parte del datore di lavoro, della normativa previdenziale e civilistica è dettata a tutela del lavoratore - attiene alle materie "ordinamento civile" e "previdenza sociale", nonché, con riguardo all'esigenza unitaria implicita nelle finalità anzidette, alla determinazione dei livelli essenziali. Ciò rende esente da censure anche la normativa relativa alle strutture statali che devono svolgere siffatte funzioni.

Ribadita l'estraneità del d.lgs. n. 124 del 2004 alle materie del collocamento e dei servizi per l'impiego nonché della tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori - e premesso che il mancato parere della

Conferenza Stato-Regioni non determina l'illegittimità costituzionale del decreto (sentenza n. 196/2004) - la Corte esclude che sia invocabile il principio di sussidiarietà, a proposito delle funzioni di vigilanza del Ministero del lavoro, vertendosi su materie di competenza esclusiva statale.

La Corte esclude anche che il principio di sussidiarietà possa essere utilmente invocato all'inverso - a favore delle Regioni - con riguardo all'attribuzione delle funzioni ispettive in materia di previdenza ed assistenza sociale al personale di vigilanza degli altri enti per i quali sussiste la contribuzione obbligatoria. Sostiene la Regione che il principio di sussidiarietà opera anche in relazione alle materie statali: la connessione esistente tra lavoro e previdenza dovrebbe risolversi, sul piano amministrativo, con l'unificazione delle funzioni in capo alle strutture degli enti autonomi, restando allo Stato e agli enti parastatali le funzioni "unitarie". La Corte ritiene che le funzioni di vigilanza attengano a materie di competenza statale e siano da esercitare mediante personale e strutture statali già esistenti, non comprendendosi le ragioni che dovrebbero rendere necessario il coinvolgimento delle Regioni. La ricorrente - continua la Corte - non espone quali potrebbero essere le peculiarità locali tali da rendere necessarie funzioni non unitarie in materia di lavoro (intesa in senso civilistico) e di previdenza sociale.

Riguardo a diverse censure proposte (avverso la disciplina della Direzione generale di coordinamento delle attività ispettive, delle Direzioni regionali e provinciali, della conciliazione monocratica, della diffida accertativa per crediti patrimoniali, dell'esecutività delle disposizioni impartite dal personale ispettivo, dell'accertamento di illeciti penali da parte di personale ispettivo statale, del personale in genere, dei ricorsi amministrativi avverso le ordinanze-ingiunzioni) l'illegittimità "derivata" non sussiste. Poiché - come detto - la vigilanza non attiene alla "tutela e sicurezza del lavoro", è fondata la disciplina che attiene invece - e così va interpretata - a competenze e strutture statali.

Altre norme - che prevedono, tra l'altro, la costituzione di gruppi d'intervento misti per contrastare la violazione di norme poste a tutela del lavoro e della previdenza e assistenza obbligatorie - rientrano in attività in larga prevalenza di competenza esclusiva statale e la regolamentazione ad opera dello Stato non contrasta con i parametri costituzionali evocati.

Le attività concernenti l'emersione del lavoro sommerso ed il contrasto al lavoro irregolare (sentenza n. 234/2005) rientrano in larga prevalenza in via diretta nell'ordinamento civile e si riflettono in via mediata negli ordinamenti tributario e previdenziale, tutti di competenza

esclusiva dello Stato. La Corte osserva poi che l'assistenza obbligatoria tra le materie oggetto della vigilanza è attività nella quale vengono in particolare rilievo i diritti sociali cui possono riferirsi i livelli essenziali, indicati espressamente nella normativa dedotta. Risponde, quindi, al disposto dell'art. 117 della Costituzione che la vigilanza sull'osservanza dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di assistenza sia attribuita allo Stato.

Illegittima è invece l'inclusione nella Commissione centrale e in quelle regionali, rispettivamente del Coordinatore nazionale e di quelli regionali delle aziende sanitarie locali, laddove si prevede organi prima non esistenti che attengono soprattutto all'organizzazione della sanità, materia estranea alla delega e di competenza legislativa concorrente.

La Corte rileva poi anche l'illegittimità della norma che prevede una convenzione per attività d'informazione e aggiornamento sui temi oggetto del ricorso, trattandosi sì di un'attività riguardante le stesse materie di competenza statale di cui si è detto, ma che per i mezzi di cui stabilisce l'utilizzazione rientra anche nella formazione e che viene perciò a trovarsi all'incrocio di un concorso di competenze. La mancata previsione del coinvolgimento delle Regioni è censurabile e per assicurare la realizzazione del principio di leale collaborazione occorre prevedere che il decreto del Ministro che definisce lo schema di convenzione sia adottato sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome (v., da ultimo, sentenze n. 272/2005, n. 279/2005, n. 285/2005, n. 324/2005).

Infondate sono invece ritenute le censure relative alla disciplina della certificazione dei rapporti di lavoro ritenuta (sentenza n. 50/2005) attinente alla materia dell'ordinamento civile, della giurisdizione e delle norme processuali, riguardo alle quali sussistono ragioni di uniformità tali da giustificare la regolamentazione da parte dello Stato anche di funzioni amministrative.

Il giudice delle leggi ritiene quindi illegittima la disciplina di una banca dati (parte della più ampia struttura "borsa continua del lavoro", giudicata costituzionalmente compatibile nella sentenza n. 50/2005 in virtù delle previsioni di coinvolgimento delle Regioni) in quanto esclude le Regioni, in materia di competenza concorrente. La banca dati riguarda infatti, tra l'altro, "informazioni e approfondimenti sulle dinamiche del mercato del lavoro", materia che (sentenza n. 50/2005), rientra nella "tutela e sicurezza del lavoro". L'illegittimità vale nella parte in cui non prevede una previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Non è invece illegittima la disciplina statale dei contenuti dei processi di formazione permanente destinati al personale ispettivo: la competenza esclusiva delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale non concerne le attività formative e di aggiornamento predisposte dal datore di lavoro per il personale dipendente (v. sentenze n. 31/2005 e n. 50/2005).

Le censure proposte dalla Provincia autonoma di Trento sono alcune inammissibili in virtù della clausola di salvaguardia, altre dall'altra infondate poiché concernenti le stesse norme censurate dalla Regione, e che sono state ritenute infondate.

Quanto alla disciplina del diritto di interpello, essa è legittima: la Corte ribadisce, in primo luogo, che la clausola di salvaguardia esclude interpretazioni ed applicazioni della normativa che siano restrittive delle funzioni da essa già svolte: la normativa cui si riferisce l'interpello rientra nelle attribuzioni dello Stato e non nella materia "tutela del lavoro", sicché, non risultando accresciute per questa via le attribuzioni delle Regioni ordinarie, non lo sono neppure quelle delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome (in forza dell'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001). Inoltre, la prescrizione della trasmissione i quesiti per via telematica attiene anche all'organizzazione delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali quali sono quelli previdenziali; ma, in ogni caso, se si considera la rilevanza a fini organizzativi, la norma non può essere definita di dettaglio.

Ugualmente legittima è ritenuta la prevista riduzione delle sanzioni se il datore di lavoro sana la situazione di inosservanza normativa: non si tratta della materia "tutela del lavoro", e comunque il significato della normativa (in applicazione della citata clausola di salvaguardia) ha un significato tale da escludere restrizioni rispetto alle funzioni già svolte dalla Provincia.

Sentenza n. 386/2005

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

porti
autonomie speciali
intese, accordi e pareri

La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Friuli in materia di nomina di autorità portuale senza intesa.

La Corte giudica inammissibile il conflitto di attribuzioni introdotto dalla Regione Friuli nei confronti dello Stato per dichiarare che non spetta allo Stato nominare con decreto ministeriale, senza previa intesa con la Regione, il Presidente dell'Autorità portuale di Trieste, con annullamento degli atti di nomina, emanati dal Ministro, a seguito della mancata intesa, previo interpello delle competenti Commissioni parlamentari, sulla base di una normativa che è già stata oggetto di ricorso in via principale e dichiarata illegittima dalla Corte con sentenza n. 378/2005. L'inammissibilità del conflitto deriva dall'essere sollevato nei confronti di provvedimento meramente attuativo di una norma assoggettabile, e di fatto assoggettata, a giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sentenza n. 387/2005

(ricorso del Governo su legge della Regione)

politica estera
rapporti internazionali e con l'Unione europea
interesse unitario/disciplina uniforme

La Corte dichiara costituzionale la legge regionale che prevede la possibilità di stipulare intese con enti territoriali stranieri.

La Corte è chiamata a valutare la costituzionalità della legge regionale recante norme a favore dei Veneti nel mondo che consente alla Giunta regionale - nel caso di calamità naturali o di particolari eventi di natura sociale, economica o politica accaduti in un Paese straniero - di stipulare accordi direttamente con il Governo interessato per la fornitura di prestazioni di tipo socio-sanitario a favore dei cittadini italiani ivi immigrati già legati per nascita o per residenza al Veneto. La Corte non ritiene fondata la questione e ricorda l'entrata in vigore della legge n. 131 del 2003 (c.d. "La Loggia"), il cui art. 6 - che disciplina la materia in esame - è stato scrutinato e confermato con la sentenza n. 238/2004. La Corte ha affermato nell'occasione che le nuove disposizioni costituzionali non si discostano dalle linee fondamentali del passato: riserva allo Stato della competenza sulla politica estera; ammissione di un'attività internazionale delle Regioni; subordinazione di questa alla possibilità effettiva di un controllo statale sulle iniziative regionali, al fine di evitare contrasti con le linee della politica estera nazionale. La novità che emerge è essenzial-

mente il riconoscimento di un "potere estero" delle Regioni, cioè della potestà, nell'ambito delle proprie competenze, di stipulare, oltre ad intese con enti omologhi esteri, anche veri e propri accordi con Stati, sia pure nei casi e nelle forme determinati da leggi statali (art. 117, nono comma, Cost.). Tale potere estero deve peraltro essere coordinato con la competenza statale in tema di politica estera, donde la spettanza allo Stato di determinare i casi e disciplinare le forme di questa attività regionale, così da salvaguardare gli interessi unitari. Le Regioni non operano dunque come "delegate", 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. Il Governo può legittimamente opporsi solo quando ritenga che esso pregiudichi la politica estera dello Stato; sul piano procedurale le Regioni godono della garanzia derivante dalla competenza del massimo organo del Governo, il Consiglio dei ministri, a decidere in via definitiva, mentre l'eventuale uso arbitrario di tale potere resta pur sempre suscettibile di sindacato nella sede dell'eventuale conflitto di attribuzione.

Sentenza n. 388/2005

(ricorso del Governo su legge della Regione)

ambiente e beni culturali
intese, accordi e pareri

La Corte dichiara costituzionale la legge regionale che disciplina le funzioni amministrative in materia di tratturi (percorsi storico-culturali pugliesi).

La Corte giudica della legittimità di alcuni articoli di una legge regionale in materia di tratturi. In via preliminare, la Corte ricostruisce la stratificazione normativa in materia, che già comprende leggi regionali precedenti, osservando quindi come non venga contestata in radice la titolarità della Regione a legiferare sul tema.

Nel merito, la Corte dichiara le censure tutte non fondate, ritenendo che la corretta lettura delle disposizioni in esame escluda il contrasto con i parametri costituzionali evocati, specialmente alla luce del ruolo riservato alla Soprintendenza archeologica che esprime pareri vincolanti in merito all'utilizzazione delle aree tratturali, la realizzazione di opere

pubbliche e di pubblico interesse in quelle aree, la sanatoria di opere abusivamente eseguite e l'alienazione di tronchi tratturali.

Sentenza n. 391/2005
(ricorso del Governo su legge della Regione)

caccia
ambiente e beni culturali
***standard* uniformi**

La Corte dichiara l'incostituzionalità della legge della Regione Puglia in materia di caccia.

La Corte giudica di una legge regionale che estende la fascia oraria di esercizio dell'attività venatoria fino a un'ora dopo il tramonto anche per la selvaggina d'acqua. Si ribadisce quanto già affermato, sia con riferimento alle Regioni ad autonomia ordinaria che a quelle ad autonomia speciale (sentenze n. 226/2003 e n. 536/2002): la delimitazione temporale del prelievo venatorio è rivolta ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, corrispondendo quindi, sotto questo aspetto, all'esigenza di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, il cui soddisfacimento la Costituzione attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato, in particolare mediante la predisposizione di *standard* minimi di tutela della fauna (sentenza n. 311/2003). Procrastinando oltre il termine ultimo previsto dalla legge statale l'orario di chiusura del periodo venatorio giornaliero relativo agli acquatici, la legge regionale incide sul nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica ed è pertanto costituzionalmente illegittima.

Sentenza n. 392/2005
(giudizio incidentale su legge della Regione Friuli Venezia Giulia)

autonomie speciali
caccia
principi fondamentali
principi generali e costituzionali (limiti alla legislazione regionale)

La Corte dichiara l'incostituzionalità di una legge della Regione Friuli Venezia Giulia in materia di caccia.

La Corte si pronuncia su una legge regionale che disciplina l'abbattimento della fauna nociva legittimando, oltre che i soggetti tassativamente indicati dalla legge statale, anche le riserve di caccia situate nel territorio regionale, a mezzo dei cacciatori ad esse iscritti, in quanto qualificate come "conduttori a fini faunistico-venatori dei fondi".

La Corte ricorda di aver già considerato la disciplina statale sui poteri regionali di controllo faunistico un principio fondamentale della materia a norma dell'art. 117 della Costituzione, tale da vincolare la potestà legislativa regionale, e ciò anche per il suo significato innovativo rispetto alla previgente disciplina che non precludeva la partecipazione dei cacciatori (non proprietari dei fondi interessati) alla esecuzione dei piani di abbattimento. La rigorosa disciplina statale del controllo faunistico - osserva ancora la Corte - è strettamente connessa all'ambito di operatività della normativa comunitaria (sentenza n. 135/2001).

L'ampliamento alle riserve di caccia - e per esse ai cacciatori ad esse assegnati - dei soggetti autorizzati all'esecuzione dei piani di abbattimento, risulta irragionevole e - come tale - esorbitante rispetto alla potestà integrativo-attuativa che lo statuto attribuisce al legislatore regionale in materia di tutela della fauna.

Sentenza n. 393/2005

(ricorso del Governo su legge della Regione)

caccia
ambiente e beni culturali

La Corte dichiara la costituzionalità della legge regionale in tema di caccia.

La Corte dichiara la costituzionalità della legge della Regione che dispone in tema di approvazione del calendario venatorio perché, pur consentendosi deroghe, ritiene che tali deroghe siano comunque subordinate al rispetto delle condizioni previste dalla normativa statale. La Corte ribadisce (*cfr.* sentenze n. 536/2002, n. 226/2003 e n. 227/2003) che la Costituzione riserva la materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema

alla potestà legislativa esclusiva statale, ma non riscontra contrasto tra la norma regionale e quanto previsto da quella nazionale.

Sentenza n. 397/2005
(ricorso del Governo su legge della Regione)

sistema tributario e contabile dello Stato
federalismo fiscale

La Corte dichiara incostituzionale la norma regionale in tema di tributo per il deposito in discarica dei rifiuti.

La Corte ricorda come il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti è istituito con legge statale. La stessa legge statale devolve il gettito alle Regioni e stabilisce che una legge regionale fissi, entro determinati limiti, l'ammontare dell'imposta. Tale tributo è statale, come sottolineato da costante giurisprudenza (in particolare sentenza n. 335/2005 sullo stesso tributo per il deposito in discarica dei rifiuti; ma anche sentenze n. 241/2004, n. 381/2004, n. 431/2004, in tema di IRAP; sentenze n. 296/2003, n. 297/2003 e n. 311/2003, in tema di c.d. tassa automobilistica, nonché le sentenze n. 37/2004 e n. 29/2004, in via generale), e non già "proprio" della Regione, senza che in contrario rilevino né l'attribuzione del gettito alle regioni ed alle province, né le determinazioni espressamente attribuite alla legge regionale dalla citata norma statale.

La Corte dichiara dunque illegittima la norma regionale nella parte in cui prevede un aumento del tributo non rispettando i limiti temporali previsti dalla legge statale, con il conseguente posticipo della decorrenza dell'aumento a data successiva, compatibile con la prescrizione statale.

Sentenza n. 403/2005
(ricorso del Governo su legge della Regione siciliana)

Sentenza non di merito. La Corte dichiara la cessazione della materia del contendere, attesa la mancata promulgazione delle diverse disposizioni regionali - in tema tra l'altro di personale sanitario e di indennità - impugnate.

Sentenza n. 405/2005
(ricorso del Governo su legge della Regione)

ordinamento e organizzazione amministrativa statale
interesse unitario/disciplina uniforme
professioni e attività professionale
ordinamento e organizzazione amministrativa regionale
principi fondamentali

La Corte dichiara incostituzionale la legge della Regione che prevede la costituzione da parte degli ordini professionali di propri «coordinamenti regionali» e che istituisce una Commissione regionale delle professioni e delle associazioni professionali.

La Corte dichiara l'illegittimità della legge regionale che prevede la costituzione obbligatoria da parte degli ordini e dei collegi professionali di propri «coordinamenti regionali», disponendo che tali coordinamenti debbano essere finanziati con il contributo degli iscritti agli ordini, attribuendo ad essi funzioni finora svolte dagli ordini, e, infine, prevedendo che tali coordinamenti abbiano un ruolo nella neoistituita Commissione per le professioni, organo consultivo della Regione.

La Corte ricorda che la vigente normazione riguardante gli ordini professionali risponde all'esigenza di tutelare un rilevante interesse pubblico la cui unitaria salvaguardia richiede che sia lo Stato a prevedere specifici requisiti di accesso e ad istituire appositi enti pubblici ad appartenenza necessaria, cui affidare il compito di curare la tenuta degli albi nonché di controllare il possesso e la permanenza dei requisiti in capo a coloro che sono già iscritti o che aspirino ad iscriversi. Ciò è, infatti, finalizzato a garantire il corretto esercizio della professione a tutela dell'affidamento della collettività.

Dalla dimensione nazionale - e non locale - dell'interesse sotteso e dalla sua infrazionabilità la Corte deduce la riconducibilità delle norme impugnate alla materia di legislazione esclusiva statale "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali", piuttosto che la materia "professioni". L'art. 117, terzo comma, della Costituzione attribuisce alle Regioni la competenza a disciplinare - nei limiti dei principi fondamentali in materia e della competenza statale all'individuazione delle professioni (sentenze n. 355/2005, n. 319/2005 e n. 353/2003) - tanto le professioni per il cui esercizio non è prevista l'i-

scrizione ad un ordine o collegio, quanto le altre, per le quali detta iscrizione è prevista, peraltro limitatamente ai profili non attinenti all'organizzazione degli ordini e collegi.

Da tale illegittimità consegue altresì l'illegittimità costituzionale della disposizione che istituisce la Commissione regionale delle professioni e delle associazioni professionali, poiché pur provvedendo a istituire un organo regionale con compiti consultivi, prevede in esso la partecipazione di rappresentanti dei predetti coordinamenti, come sopra ritenuti illegittimamente costituiti; consegue altresì l'illegittimità dell'intera legge regionale.

Sentenza n. 406/2005

(ricorso dello Stato su legge della Regione)

vincoli ed obblighi comunitari
profilassi internazionale

La Corte dichiara incostituzionale la legge regionale che - in contrasto con la direttiva comunitaria - dispone in tema di profilassi animale.

La Corte affronta la questione di legittimità costituzionale relativa alla legge regionale che - in tema di profilassi della febbre catarrale degli ovini - consente «in deroga ad ogni altra contraria disposizione», la movimentazione, la commercializzazione e la macellazione, nell'ambito del territorio regionale, dei capi animali non vaccinati. La Corte ritiene queste prescrizioni in esplicito contrasto con la normativa comunitaria in materia, e quindi incostituzionale per violazione del primo comma dell'art. 117 della Costituzione.

Sentenza n. 407/2005

(ricorso dello Stato su legge della Provincia di Trento)

pubblico impiego
autonomie speciali
ordinamento e organizzazione amministrativa regionale

La Corte esamina norme provinciali in tema di personale della Provincia, dichiarandone talune incostituzionali.

La Corte esamina una serie di questioni relative ad alcune disposizioni di legge della Provincia di Trento in tema di pubblico impiego.

La Corte affronta la questione relativa alla disciplina delle incompatibilità del personale insegnante temporaneo (che estende le attività consentite), nonché di altre tipologie di personale a contratto, in preteso contrasto con il diverso principio statale più restrittivo, dettato in attuazione di disposizioni statutarie. Alla luce della normativa vigente la Corte ritiene che la norma impugnata non investa il personale docente delle scuole materne e degli istituti della formazione professionale, materia in cui la Provincia avrebbe titolo di intervento, data la sua potestà legislativa primaria. La disposizione non può leggersi in senso così riduttivo, ma va considerata applicabile anche ai docenti temporanei delle scuole a «carattere statale». Rendendo tuttavia così possibile, per il predetto personale, lo svolgimento di "altra attività" senza alcuna limitazione di oggetto, essa contrasta con la legge statale che consente al personale docente unicamente l'esercizio della libera professione, previa autorizzazione del dirigente scolastico.

La Corte si pronuncia poi sulla norma provinciale che riconosce una qualifica superiore al personale di qualifica inferiore. Ricostruito analiticamente il contesto normativo, la Corte conferma la disposizione, assunto che essa ha inteso soddisfare le aspettative, altrimenti destinate ad essere definitivamente frustrate, di una residua quota di funzionari in una particolare posizione giuridica. Tale posizione giustifica la deroga, del tutto singolare, rispetto alla regola del concorso pubblico, mirante a disciplinare l'ordinario accesso in posizioni lavorative stabili e a regime, e non in posizioni che sono - come nella fattispecie - già destinate a scomparire: quello previsto è ritenuto dunque un inquadramento *ope legis* del tutto eccezionale e sorretto da peculiari ragioni giustificative.

La Corte ritiene invece fondata la questione di costituzionalità dell'altra disposizione di inquadramento - senza pubblico concorso - effettuata dalla normativa impugnata rispetto a categorie di personale peculiarmente individuate. Con ampi riferimenti alle proprie pronunce in tema di concorso pubblico, il giudice delle leggi conclude per l'incostituzionalità, poiché il meccanismo normativo contestato non realizza quel necessario contemperamento tra il principio posto dall'art. 97, terzo comma, della Costituzione e l'interesse al consolidamento di esperienze lavorative in precedenza maturate.

Ordinanza n. 412/2005

(ricorso del Governo su legge della Regione)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara la cessazione della materia del contendere a seguito dell'approvazione di nuova legge regionale sostitutiva di quella impugnata in tema di adozioni internazionali.

Sentenza n. 417/2005

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2000 e 2004)

coordinamento della finanza pubblica
principi fondamentali
normativa di dettaglio
norme facoltizzanti
ordinamento e organizzazione amministrativa regionale
controlli della Corte dei conti
sistema tributario e contabile regionale e locale
transitorietà della normativa/continuità istituzionale
enti locali
autonomie speciali

La Corte dichiara la legittimità di alcune disposizioni del decreto-legge c.d. taglia-spese, in quanto principi di coordinamento della finanza pubblica o in quanto di maggiore favore rispetto alla disciplina previgente. Sono invece illegittimi i vincoli alle spese delle regioni e degli enti locali - tra l'altro - per consulenze e per l'acquisto di beni e servizi.

In primo luogo la Corte ribadisce che le regioni sono legittimate a denunciare la legge statale per la violazione di competenze degli enti locali: la stretta connessione, in particolare […] in tema di finanza regionale e locale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali (sentenza n. 196/2004).

Le questioni, concernenti disposizioni del decreto-legge c.d. "taglia-spese" (n. 168 del 2004, modificativo anche di disposizioni di precedenti leggi finanziarie), sono divise dalla Corte in quattro gruppi.

1) Le disposizioni sulle convenzioni per acquisto di beni e servizi (anche sostitutive di altre della legge finanziaria 2000) sono legittime: ad esse va infatti riconosciuta la natura di princípi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica. Richiamando la precedente sentenza n. 36/2004, si ribadisce la legittimità costituzionale: a) della norma che consente agli enti autonomi di aderire alle convenzioni statali, trattandosi di previsione meramente facoltizzante; b) dell'obbligo imposto di adottare i prezzi delle convenzioni come base d'asta al ribasso per gli acquisti effettuati autonomamente: pur riconoscendo che tale disposizione realizza un'ingerenza non poco penetrante nell'autonomia degli enti quanto alla gestione della spesa, essa non supera tuttavia i limiti di un principio di coordinamento adottato entro l'ambito della discrezionalità del legislatore statale; c) delle norme che fissano l'obbligo di trasmissione agli organi interni di revisione contabile delle delibere di acquisto in via autonoma: esse vanno ricondotte agli stessi princípi fondamentali di coordinamento, in ragione del loro «carattere strumentale» rispetto al suddetto obbligo di adottare i parametri previsti da dette convenzioni.

Tali disposizioni non sono riconducibili alla competenza regionale (esclusiva, a norma dello statuto speciale della regione che le ha impugnate) in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, né di ordinamento degli enti locali, dovendo esse considerarsi al più strumentali al funzionamento di detti uffici ed enti.

2) Le disposizioni in materia di comunicazioni ai fini del controllo di gestione (che novellano il testo unico sugli enti locali) sono legittime: prevedere l'obbligo di comunicare alla Corte dei conti il referto relativo al controllo di gestione, secondo la giurisprudenza della Corte (sentenze n. 376/2003 e n. 35/2005) non pregiudica di per sé l'autonomia delle Regioni e degli enti locali, in quanto esso deve essere considerato «espressione di un coordinamento meramente informativo». La Corte richiama precedenti decisioni nelle quali ha costantemente affermato la legittimità costituzionale delle norme che disciplinano gli obblighi di trasmissione di dati finalizzati a consentire il funzionamento del sistema dei controlli sulla finanza di Regioni ed enti locali, riconducendole ai princípi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, con funzione regolatrice della cosiddetta "finanza pubblica allargata", allo scopo di assicurare il rispetto del patto di stabilità (*cfr.* le sentenze n. 376/2003, n. 4/2004, n. 35/2005, n. 64/2005). A tale finalità dell'azione di coordinamento finanziario consegue che «a livello centrale si possano collocare non solo la determinazione delle norme fondamentali che reggono la materia», ma altresì la determi-

nazione di norme puntuali, quali quelle relative alla disciplina degli obblighi di invio di informazioni sulla situazione finanziaria dalle Regioni e dagli enti locali alla Corte dei conti. La fissazione di dette norme da parte del legislatore statale è diretta, infatti, a realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario - che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali - (v. sentenze n. 376/2003 e n. 35/2005) e, proprio perché viene «incontro alle esigenze di contenimento della spesa pubblica e di rispetto del patto di stabilità interno», è idonea a realizzare l'ulteriore finalità del buon andamento delle pubbliche amministrazioni (sentenza n. 64/2005).

Non sussiste neppure un'irragionevole interferenza fra controllo interno di gestione e accertamenti della Corte dei conti, perché proprio la finalità del coordinamento finanziario giustifica il raccordo tra i due tipi di controllo, operato dalla norma censurata attraverso la fissazione dell'obbligo di comunicazione alla Corte dei conti dell'esito del controllo interno, realizzando così quella finalità collaborativa cui fa espresso riferimento la legge "La Loggia" (n. 131 del 2003).

3) Le disposizioni in materia di vincoli alle spese di Regioni ed enti locali per studi e incarichi di consulenza, missioni all'estero, di rappresentanza e per l'acquisto di beni e servizi, sono illegittime. La Corte ribadisce il principio secondo il quale le norme che fissano vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle regioni e degli enti locali non costituiscono princìpi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e ledono pertanto l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'art. 119 della Costituzione. Il legislatore statale può legittimamente imporre agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio (ancorché si traducano, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti), ma solo, con «disciplina di principio», «per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari» (sentenza n. 36/2004; n. 376/2003 n. 4/2004 e n. 390/2004). Perché detti vincoli possano considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali debbono avere ad oggetto o l'entità del disavanzo di parte corrente oppure - ma solo «in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale» - la crescita della spesa corrente degli enti autonomi; in altri termini, la legge statale può stabilire solo un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenza n. 36/2004). La previsione da parte della legge statale di limiti all'entità di una singola voce di spesa non può essere consi-

derata un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica, perché pone un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa e si risolve perciò «in una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area […] riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri […] ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica) ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi» (sentenza n. 390/2004). Le disposizioni censurate non fissano limiti generali al disavanzo o alla spesa corrente, ma stabiliscono limiti alle spese che, riguardando singole voci di spesa, non costituiscono princìpi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ma comportano una inammissibile ingerenza nell'autonomia degli enti quanto alla gestione della spesa.

4) Quanto alle disposizioni sui limiti di indebitamento, la Corte dichiara l'inammissibilità della questione per carenza di specifici motivi riguardo alla norma del decreto-legge impugnata, la quale amplia il novero degli investimenti ricomprendendovi anche «contributi agli investimenti a privati» e si configura così come norma di favore per le Regioni rispetto al sistema delineato dalle disposizioni della legge finanziaria del 2004, sulle quali invece si incentra il ricorso.

Sentenza n. 424/2005

(ricorso del Governo su legge della Regione)

professioni e attività professionale
principi fondamentali
principio di continuità ordinamentale

La Corte dichiara incostituzionale la legge della Regione in materia di regolamentazione delle discipline bio-naturali con la quale - tra l'altro - si istituiva il registro regionale degli operatori delle pratiche e delle discipline bio-naturali.

La legge regionale di regolamentazione delle discipline bio-naturali, per il suo impianto generale, la finalità esplicita e il suo contenuto va ricondotta alla materia delle «professioni», non rilevando la specifica tipologia o natura della «professione» oggetto di regolamentazione legislativa (in particolare che si tratti di professioni sanitarie non convenzionali o

meno). Richiamando le precedenti decisioni in materia (sentenze n. 353/2003, n. 319/2005, n. 405/2005 e n. 355/2005), la Corte riafferma che la potestà legislativa delle regioni in materia di «professioni» deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, e l'istituzione di nuovi albi (sentenza n. 355/2005) è riservata allo Stato. Tale principio, al di là della particolare attuazione che recano i singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale (sentenza n. 319/2005). Conseguentemente dichiara costituzionalmente illegittima la legge regionale che - tra l'altro - regola l'identificazione delle discipline bio-naturali e delle attività connesse, istituisce il registro regionale degli operatori delle pratiche e delle discipline bio-naturali, disciplinandone le procedure e i requisiti per l'iscrizione, sanzionando l'esercizio di attività in assenza di iscrizione al registro regionale.
Viene inoltre ribadito che continua a spettare allo Stato la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente e che, ove non ne siano stati formulati di nuovi, la legislazione regionale deve svolgersi (art. 1, comma 3, della legge "La Loggia", n. 131 del 2003) nel rispetto di quelli comunque risultanti dalla normativa statale già in vigore (sentenze n. 201/2003 e n. 282/2002, nonché quelle precedentemente citate).

Ordinanza n. 426/2005

(ricorso incidentale su legge della Regione)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara estinto il giudizio sulla normativa della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di circolazione stradale (la regione ha competenza esclusiva in materia di viabilità) sulla base della rinuncia del ricorrente, che seguiva all'adozione di una nuova disciplina legislativa regionale non impugnata dal Governo, che abrogava le parti precedentemente impugnate.

Ordinanza n. 427/2005

(ricorso del Governo su legge della Regione)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara la manifesta inammissibilità della questione sollevata in tema di competenza per prestazioni per invalidità civile.

Ordinanza n. 428/2005
(*ricorso del Governo su legge della Regione*)

Pronuncia non di merito: la Corte dichiara la cessazione della materia del contendere per intervenuta modifica della legge regionale - in senso conforme alla normativa statale di attuazione della relativa direttiva comunitaria - in materia di etichettatura delle acque minerali e di sorgente. Resta estranea al thema decidendum *per motivi procedurali la questione della competenza in materia di "pesi e misure".*

Sentenza n. 431/2005
(ricorso del Governo su legge della Provincia autonoma di Bolzano e su legge della Regione)

difesa
assistenza e servizi sociali
***standard* uniformi**
sistema tributario e contabile regionale e locale
federalismo fiscale
formazione professionale

La Corte esamina la disciplina della Provincia autonoma e della legge regionale in materia di servizio civile, dichiarandone illegittime alcune, che incidono sul servizio civile nazionale.

La Corte interviene su una serie di disposizioni in materia di servizio civile contenute in una legge della provincia autonoma di Bolzano e in una legge regionale. Dopo aver ribadito i principi già espressi nella sentenza n. 228/2004, ribadisce che occorre valutare se le norme impugnate riguardino il servizio civile regionale (o provinciale) ovvero quello nazionale; in questo secondo caso, se esse investano gli aspetti organizzativi o procedurali del servizio e le regole previste per l'accesso ad esso (che spettano allo Stato) o se si muovano in una logica attuativa della disciplina recata dal decreto legislativo n. 77 del 2002 in ambiti contrassegnati dalla sussistenza di titoli di competenza regionale o provinciale.

È illegittima la disposizione della Provincia autonoma che fa riferimento al servizio civile nazionale per un periodo da sei a dodici mesi, incidendo così su uno degli aspetti attinenti all'organizzazione del servi-

zio civile nazionale (quali il periodo di durata dello stesso), di esclusiva competenza dello Stato.

Sono invece legittime le norme regionali e della Provincia autonoma che prevedono un potere di programmazione, di vigilanza, nonché criteri per l'approvazione dei progetti e degli interventi, con riferimento al servizio civile provinciale o regionale.

Anche per la parte in cui tali poteri riguardano il servizio civile nazionale, le disposizioni regionali e provinciali sono legittime: la legislazione statale vigente delinea un sistema nel quale allo Stato è riservata la programmazione e l'attuazione dei progetti a rilevanza nazionale e alle Regioni e Province autonome è demandato il compito di occuparsi, nell'ambito delle rispettive competenze, della realizzazione dei progetti di servizio civile nazionale di rilevanza regionale o provinciale, nel rispetto delle linee di programmazione, indirizzo e coordinamento tracciate a livello centrale e delle norme statali individuanti caratteristiche uniformi per tutti i progetti di servizio civile nazionale. La Corte ribadisce infatti che lo svolgersi in concreto del servizio civile nazionale - i cui profili organizzativi e procedurali sono senz'altro riconducibili alla nozione di "difesa", di esclusiva spettanza statale - è in grado di toccare i più diversi ambiti materiali, alcuni dei quali rientranti, per gli aspetti di rilevanza pubblicistica, nelle funzioni legislative delle Regioni e delle Province autonome (sentenza n. 228/2004). Ove questo intreccio di competenze tra Stato, Regioni e Province autonome si realizzi, rientra nei poteri delle Regioni e delle Province autonome orientare (attraverso la programmazione e la fissazione di linee guida) lo sviluppo delle iniziative attinenti al servizio civile nazionale da svolgersi sul territorio regionale o provinciale in senso conforme alle linee di indirizzo seguite dalle stesse nei vari settori interessati all'attuazione dei progetti, purché non in contrasto con gli indirizzi e le caratteristiche risultanti dalla normativa statale, come pure stabilire ordini di priorità e criteri ulteriori, ma specificativi di quelli nazionali, cui attenersi nella approvazione dei progetti, vigilando sull'attuazione degli stessi.

È legittima la legge provinciale nella parte in cui stabilisce esenzioni o riduzioni sui tributi locali a favore dei volontari e degli enti di servizio civile. Dopo aver richiamato la propria giurisprudenza (sentenza n. 335/2005), secondo la quale si deve ritenere precluso alle Regioni e alle Province autonome il potere di legiferare in materia di tributi regolati da leggi statali, ancorché il relativo gettito sia devoluto alle Regioni o alle Province autonome, e così di stabilire esenzioni e riduzioni (se non nei limiti in cui sia dato a tali enti territoriali di effettuare autonome scelte) la

Corte ritiene che, nel caso in questione, la disposizione si riferisca a tributi a pieno titolo "propri", poiché essi sono il frutto di una autonoma potestà impositiva, potendo quindi essere disciplinati da leggi o regolamenti della Provincia, nel rispetto solo dei principi di coordinamento.

È legittima, inoltre, la norma provinciale in materia di formazione di base dei volontari del servizio civile nazionale: secondo la normativa statale la Provincia autonoma non è estranea né a tale formazione, essendo chiamata all'organizzazione dei corsi da svolgere in sede locale, né alla individuazione delle materie, posto che la riserva in favore dell'Ufficio nazionale riguarda soltanto la definizione dei "contenuti base" per la formazione, ma non esclude che la Provincia autonoma possa arricchire i contenuti della formazione in quei settori in cui essa esercita la propria competenza legislativa (ad esempio, in tema di assistenza sociale e sanitaria, di attività culturali, di attività ricreative e di tempo libero, di protezione civile, tutela dell'ambiente e del paesaggio).

È illegittima, invece, la disposizione della Provincia autonoma con la quale si demanda ad un regolamento la disciplina, tra i benefici previsti a favore dei volontari del servizio civile nazionale, dei crediti formativi per la formazione universitaria e professionale. L'aspetto dell'incentivazione del servizio civile nazionale, attraverso la previsione di tali crediti formativi per la formazione universitaria e professionale, rientra infatti nell'organizzazione unitaria del servizio civile nazionale e, come tale, è di spettanza esclusiva statale (sentenza n. 228/2004). Parimenti illegittima è la previsione che consente alla Provincia di stabilire, con regolamento, ulteriori requisiti, rispetto a quelli fissati dalla legge statale, per l'iscrizione degli enti e delle organizzazioni all'apposito albo nazionale, ai fini della presentazione di progetti per il servizio civile nazionale: essa infatti incide sull'organizzazione del servizio civile nazionale e sull'accesso ad esso, e perciò viola la competenza esclusiva statale in materia, in mancanza di alcun titolo legittimante da parte dello statuto speciale.

Non è illegittima la norma regionale concernente le modalità di iscrizione nell'albo regionale che, essendo meramente strumentale ad una ricognizione delle realtà organizzative del servizio nazionale presenti sul territorio regionale, non condiziona l'accesso al servizio. Altre disposizioni della legge regionale (stipulazione dei contratti di servizio civile; emanazione di un bando regionale; preclusione della possibilità di presentare ulteriore domanda per avvenuta prestazione del servizio civile regionale) sono legittime perché sono interpretate dalla Corte come riferite al solo servizio civile regionale.

La Corte inoltre ritiene di non censurare la legge regionale che istituisce un fondo per il sistema regionale del servizio civile e le disposizioni finanziarie di copertura dei relativi oneri. Ad avviso della Corte la confluenza nel fondo per il sistema regionale del servizio civile di quote delle risorse del fondo nazionale non implica il denunciato finanziamento, con risorse nazionali, degli interventi del servizio civile regionale. Le quote delle risorse del fondo nazionale, infatti, mantengono la loro originaria caratterizzazione finalistica ed i contributi e le donazioni vanno a costituire la dotazione del fondo, solo in quanto il conferente abbia attribuito loro tale specifica destinazione.

Sentenza n. 432/2005

(ricorso incidentale su legge della Regione)

principi fondamentali
trasporto
assistenza e servizi sociali

La Corte dichiara l'incostituzionalità della legge della Regione in tema di trasporto pubblico locale gratuito, per violazione del principio di uguaglianza.

La Corte giudica della legittimità della norma regionale che assicura la circolazione gratuita non a tutti gli invalidi residenti nella Regione che abbiano un grado di invalidità pari al 100%, ma soltanto a quelli, fra essi, che godano della cittadinanza italiana.

La Corte dichiara la norma incostituzionale per violazione del principio di uguaglianza, osservando - tra l'altro - che la legge statale (D. l.vo n. 286 del 1998), che equipara gli stranieri con carta o permesso di soggiorno non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti, ai cittadini italiani ai fini dell'assistenza sociale, costituisce - al pari delle altre contenute nel medesimo testo normativo - espressamente principio fondamentale "ai sensi dell'art. 117 della Costituzione" (ovviamente nel testo allora vigente) "nelle materie di competenza legislativa delle Regioni", fra le quali rientra quella del trasporto regionale. Un principio, ritiene la Corte, che ben può essere richiamato come necessario paradigma sulla cui falsariga calibrare lo scrutinio di ragionevolezza; e ciò in quanto, proprio avuto riguardo al rilievo generale di quel principio, qualsiasi scelta regionale derogatoria dovrebbe rinvenire nella stessa struttura

normativa una specifica, trasparente e razionale "causa giustificatrice", idonea a "spiegare", sul piano costituzionale, le "ragioni" della deroga (analogamente può giungersi con riferimento alla legge-quadro sull'*handicap*).

Ordinanza n. 436/2005

(ricorso incidentale su legge della Regione)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara la manifesta inammissibilità della questione sollevata avverso la norma regionale che si limita a riprodurre la normativa statale in tema di sanzioni, per difetto di rilevanza.

Sentenza n. 437/2005

(ricorso incidentale su legge della Regione)

principi fondamentali
normativa di dettaglio
tutela della salute

La Corte dichiara illegittima una legge regionale in materia di situazioni debitorie di aziende sanitarie locali, in quanto normativa di dettaglio in materia di tutela della salute che contrasta con i principi fondamentali sanciti nella legge statale.

La disposizione statale che vieta alle Regioni di far gravare, direttamente o indirettamente, sulle neocostituite aziende sanitarie i debiti pregressi facenti capo alle preesistenti unità sanitarie locali (dovendo a tal fine le Regioni stesse predisporre apposite "gestioni a stralcio", individuando l'ufficio responsabile delle medesime), sebbene a contenuto specifico e dettagliato, «è da considerare per la finalità perseguita, in "rapporto di coessenzialità e di necessaria integrazione" con le norme-principio che connotano il settore dell'organizzazione sanitaria locale, così da vincolare l'autonomia finanziaria regionale in ordine alla disciplina prevista per i "debiti" e i "crediti" delle soppresse unità sanitarie locali» (sentenza n. 89/2000, n. 416/1995, n. 222/1994, n. 355/1993 e n. 357/1993). Secondo la Corte, infatti, il complesso di norme statali approntava gli strumenti per la realizzazione del principio in base al quale, per ragioni politico-economiche, il legislatore ha voluto che le neoistitui-

te aziende unità sanitarie locali cominciassero a funzionare secondo i nuovi criteri di maggiore economicità e di responsabilità dei dirigenti, senza essere oberate dal passivo accumulato in un sistema di gestione della sanità pubblica che si riteneva generatore di disfunzioni e, perciò, da abbandonare.

La legge regionale oggetto di scrutinio delinea un sistema normativo che, non assicurando la separazione tra la gestione liquidatoria delle passività risalenti alle unità sanitarie locali, e le attività poste in essere direttamente dalle aziende, non è conforme ai principi fondamentali della legislazione statale ed è pertanto illegittima, nella parte relativa al trasferimento alle aziende unità sanitarie locali di tutti i rapporti giuridici già facenti capo alle unità sanitarie locali, per contrasto con l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

Sentenza n. 445/2005

(ricorso del Governo su legge della Regione)

statuto della Regione
referendum

La Corte dichiara illegittima la legge regionale che prevede la possibilità di svolgere un referendum *limitatamente ad alcune parti della deliberazione statutaria, anziché sulla deliberazione complessiva.*

La Corte dichiara incostituzionale parte della legge regionale, in tema di operazioni referendarie sulla deliberazione statutaria, che dispone per il caso in cui intervenga una pronuncia di illegittimità totale o parziale da parte della Corte stessa, prevedendo in particolare che le predette operazioni divengano inefficaci - in caso di dichiarazione di illegittimità parziale - qualora le parti dichiarate incostituzionali coincidano con l'oggetto della richiesta referendaria.

Il terzo comma dell'art. 123 della Costituzione - osserva la Corte - rende palese che il *referendum* ivi disciplinato si riferisce alla complessiva deliberazione statutaria e non a singole sue parti. La dichiarazione di illegittimità costituzionale colpisce quindi quella parte della disposizione che considera erroneamente ammissibile l'ipotesi di una richiesta referendaria limitata ad alcune delle disposizioni contenute nella deliberazione statutaria.

Sentenza n. 449/2005

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2004)

rapporti internazionali e con l'Unione europea
coordinamento della finanza pubblica
potere regolamentare statale
principi fondamentali
normativa di dettaglio
ordinamento e organizzazione amministrativa regionale

La Corte dichiara tra l'altro illegittima la norma statale che pone limiti a una singola voce di spesa della Regione.

La Corte dichiara in primo luogo legittima la norma che attribuisce al Ministro degli esteri la competenza a emanare disposizioni per razionalizzare i flussi di erogazione finanziaria delle attività di cooperazione internazionale, con particolare riferimento alle organizzazioni non governative, perché essa non riguarda le Regioni, e non si applica nei loro confronti; ove riguardasse anche l'attività di cooperazione internazionale delle Regioni, lederebbe la loro autonomia regolamentare nella materia concorrente dei rapporti internazionali delle Regioni, con conseguente violazione dell'art. 117, sesto comma, della Costituzione.

Il giudice delle leggi dichiara invece illegittima la previsione statale di limiti all'entità di una singola voce di spesa della Regione, non potendo essere considerata un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica: ponendo un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa, la norma si risolve in una indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 della Costituzione alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica), ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi (sentenze n. 417/2005, n. 390/2004 e n. 36/2004).

Sentenza n. 450/2005

(ricorso incidentale su legge della Regione)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara la manifesta inammissibilità della questione sollevata avverso la norma regionale di sanatoria previdenziale, per difetto di motivazione.

Sentenza n. 455/2005
(ricorso del Governo su legge della Regione)

sistema tributario e contabile dello Stato
federalismo fiscale

La Corte dichiara incostituzionale le norme regionali in tema di tassa automobilistica regionale.

La Corte si pronuncia su due norme - contenute nella legge finanziaria della Regione - di esenzione dalla tassa automobilistica regionale, non previste dalla legge statale, cassandole entrambe.

La Corte ricorda che il legislatore statale, pur attribuendo alle Regioni ad autonomia ordinaria il gettito della tassa ed un limitato potere di variazione dell'importo, oltre che l'attività amministrativa concernente la riscossione, i rimborsi, il recupero e le sanzioni, non ha tuttavia mutato gli altri elementi: la tassa automobilistica non può così definirsi come "tributo proprio della Regione" dal momento che è "attribuita" alle Regioni, ma non rientra nella competenza legislativa residuale. Si deve quindi confermare il principio per cui «allo stato della vigente legislazione, la disciplina delle tasse automobilistiche rientra nella competenza esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali» (sentenze n. 311/2003, n. 297/2003 e n. 296/2003, su norme che disponevano esenzioni dalla tassa automobilistica o che modificavano la disciplina dei termini per l'accertamento del tributo).

Sentenza n. 456/2005
(ricorso del Governo su legge della Regione)

enti locali
organi degli enti locali
normativa previgente
competenza residuale
riserva di legge

Spetta alla legge regionale disciplinare gli organi di governo delle comunità montane, anche prevedendo il regime delle incompatibilità con cariche elettive regionali o locali. La legge regionale è invece incostitu-

zionale nella parte in cui prevede l'incompatibilità con la carica di parlamentare.

La Corte ribadisce che le Comunità montane costituiscono un caso speciale di unioni di Comuni, richiamando quanto già sancito con le sentenze sentenza n. 244/2005, n. 229/2001. Non vi è pertanto lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia relativa alla "legislazione elettorale" e agli "organi di governo" degli enti territoriali subregionali, poiché la Costituzione fa espresso riferimento ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane e l'indicazione deve ritenersi tassativa. Da qui la conseguenza che la disciplina delle Comunità montane, pur in presenza della loro qualificazione come enti locali contenuta nel d.lgs. n. 267 del 2000, rientra ora nella competenza legislativa residuale delle Regioni. Allo stesso modo, inconferente deve ritenersi il riferimento all'art. 114 della Costituzione non contemplando quest'ultimo le Comunità montane tra i soggetti di autonomia destinatari del precetto in esso contenuto. Non può neanche farsi utile riferimento ai principi fondamentali che sarebbero desumibili dalla legislazione statale, e segnatamente dal d.lgs. n. 267 del 2000 in materia di disciplina delle autonomie locali, perché si verte in materia rientrante nella competenza residuale delle Regioni, e non in materia di legislazione concorrente.

Conseguentemente sono legittime le disposizioni della legge regionale sulla composizione dell'organo di governo delle Comunità montane, nonché le norme transitorie. Legittima è anche la previsione dell'incompatibilità della carica di presidente dell'organo esecutivo delle Comunità montane con quelle di consigliere regionale o di sindaco, pur in presenza di una disposizione di senso opposto nel Testo unico degli enti locali.

Il legislatore regionale non ha invece alcuna competenza ad intervenire nella materia relativa alle incompatibilità con la carica di parlamentare: l'art. 65 della Costituzione pone infatti una precisa riserva di legge statale, precludendo quindi al legislatore regionale, anche se fornito, come nel caso di specie, di potestà legislativa residuale in materia di ordinamento delle Comunità montane, di determinare le cause di incompatibilità (oltre che di ineleggibilità) con l'ufficio di deputato o di senatore (sentenze n. 127/1987 e n. 60/1966), non essendo consentito che una fonte diversa da quella statale possa vietare il cumulo di due cariche, delle quali una sia quella di membro del Parlamento.

Sentenza n. 462/2005
(ricorso del Governo su legge della Regione)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni sollevate avverso la legge finanziaria regionale (in materia di tassa automobilistica) per carenza della motivazione e contraddittorietà.

Sentenza n. 465/2005
(ricorso del Governo su legge della Regione)

pubblico impiego
ordinamento e organizzazione amministrativa regionale

La Corte dichiara incostituzionale la disciplina regionale in tema di pubblico impiego.

La Corte dichiara incostituzionale la disciplina regionale che dispone - per una determinata categoria di impiegati regionali - l'inquadramento automatico nel livello immediatamente superiore a quello spettante, a richiesta degli aventi diritto. L'automatico e generalizzato scivolamento di soggetti precisamente individuati verso la qualifica superiore è ritenuta in evidente contrasto con il principio del pubblico concorso (sentenza n. 159/2005). Non sussistendo quelle peculiari situazioni che giustificano la deroga al principio, la norma è dichiarata incostituzionale.

Sentenza n. 467/2005
(ricorso del Governo su legge della Regione)

tutela della salute
***standard* uniformi**
livelli essenziali
alimentazione
principio di leale collaborazione
ordinamento e organizzazione amministrativa statale

È costituzionale la legge regionale che dispone sulla fruizione di diete differenziate nelle mense pubbliche anche non regionali, anche se non

prevede una categoria di aventi diritto prevista dalla normativa statale in tema di livelli essenziali, avendo tale categoria comunque diritto alle prestazioni in forza della norma statale.

Oggetto del giudizio è la legge regionale in tema di intolleranze alimentari e ristorazione differenziata nella pubblica amministrazione, impugnata in quanto disciplinerebbe una prestazione sanitaria in senso riduttivo rispetto al livello essenziale stabilito dalla normativa statale, escludendo i sostituti del latte materno per i nati da madri sieropositive per HIV, fino al compimento del sesto mese di età.

La Corte giudica la questione non fondata. Esaminando le norme statali - che fissano in modo cogente le prestazioni minime e i limiti della potestà legislativa regionale in materia - il giudice delle leggi osserva la loro duplice *ratio,* che include sia soggetti già affetti da malattie (finalità curativa), sia soggetti sani, i lattanti figli di madri sieropositive per HIV, al fine di preservarli dal pericolo di contagio veicolato dal latte materno (finalità di prevenzione). Poste queste diversità, la Corte ritiene che la legge regionale non possa che partire dalla definizione dei livelli essenziali della legislazione statale: la mancata previsione, nella legge regionale impugnata, dell'erogazione dei sostituti del latte materno per i nati da madri sieropositive per HIV non ha, né potrebbe avere, effetto preclusivo di tale forma di assistenza integrativa, che rimane garantita dalla normativa statale, in cui sono stabilite anche le modalità per l'accertamento del l'esistenza del presupposto della prestazione. Con diverso atto legislativo la Regione dovrà disciplinare tali modalità, ma - da tali dettagli procedurali - non dipende l'esistenza del diritto all'erogazione. Detto diritto non risulta negato o contraddetto dalla legge regionale impugnata, riguardante esclusivamente i prodotti dietetici destinati a soggetti malati, la cui erogazione presenta aspetti e modalità necessariamente differenti.

Anche il profilo di asserita incostituzionalità secondo il quale la norma regionale obbligherebbe tutte le amministrazioni pubbliche e non soltanto quelle regionali, è ritenuto non fondato. Posta la propria competenza, la Regione disciplina la stessa con norme cogenti per tutti i soggetti, pubblici e privati. Sarebbe paradossale - ritiene la Corte - che la somministrazione di pasti differenziati avvenisse soltanto nelle strutture dipendenti dalla Regione, con un irragionevole sacrificio del diritto alla salute di chi dovesse servirsi di mense statali. La Corte ricorda come alle Regioni spettino - secondo la normativa previgente - le funzioni amministrative, oltre che legislative, in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera. Esula da

questo quadro una pretesa ripartizione verticale di competenze tale da rendere immuni dalla legislazione regionale gli organi statali operanti in un ambito materiale compreso nella potestà legislativa regionale.

Sentenza n. 469/2005

(ricorso del Governo avverso leggi regionali che approvano nuovi Statuti)

statuto della Regione

Sentenza non di merito. La Corte dichiara l'inammissibilità del ricorso avverso due leggi regionali che recano nuovi statuti regionali.

La Corte - dopo aver dichiarato inammissibile l'intervento di soggetti privati nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale - dichiara altresì inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli statuti regionali dell'Umbria e dell'Emilia-Romagna (già oggetto di precedenti impugnative e sentenze n. 378/2004 e n. 379/2004), dal momento che il ricorso è stato proposto non nell'ambito del procedimento di controllo preventivo di cui all'art. 123, secondo comma, della Costituzione, ma nell'esercizio del potere che l'art. 127, primo comma, riconosce al Governo per l'impugnativa a posteriori delle leggi regionali, assumendo come termine iniziale per l'esercizio dell'azione la data di pubblicazione della legge nel Bollettino Ufficiale della Regione interessata.

Per gli statuti regionali continua ad esistere uno speciale controllo preventivo di legittimità costituzionale (sentenza n. 304/2002), mentre per le ordinarie leggi regionali il controllo è ormai successivo.

Le Regioni interessate non avevano riesaminato il testo - in minima parte dichiarato incostituzionale dalla Corte - ma, dopo una fase di pubblicazione notiziale degli esiti del giudizio di costituzionalità e la riapertura dei termini per l'eventuale richiesta di *referendum*, lo avevano promulgato.

Il Governo ha invece impugnato le due leggi regionali di adozione degli statuti, negando che si possa procedere alla promulgazione di una delibera statutaria dichiarata parzialmente illegittima da una sentenza della Corte senza procedere previamente al suo riesame e ad una nuova approvazione: la procedura di promulgazione seguita dalle Regioni avrebbe inoltre leso il diritto degli elettori regionali ad esercitare il potere di richie-

dere *referendum*. Secondo la Corte, invece, il Governo avrebbe potuto promuovere il ricorso (preventivo) nel termine dei trenta giorni successivi alle pubblicazioni notiziari di cui si è detto, e non irritualmente (controllo successivo) come avvenuto: da qui la dichiarazione di inammissibilità.

Ordinanza n. 474/2005
(ricorso del Governo su legge della Regione)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara la cessazione della materia del contendere a seguito dell'approvazione di nuova legge regionale sostitutiva di quella impugnata in tema di assegnazione di borse di studio a studenti universitari, che prevedeva la possibilità, per la Giunta regionale, di stabilire i requisiti di merito per l'assegnazione di borse di studio

Ordinanza n. 476/2005
(ricorso incidentale su legge della Regione)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara la manifesta inammissibilità della questione sollevata avverso la legge finanziaria regionale (in materia di tasse automobilistiche) per insufficiente descrizione della fattispecie.

Ordinanza n. 477/2005
(ricorso del Governo su legge della Regione)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara la cessazione della materia del contendere a seguito dell'approvazione di nuova normativa regionale abrogativa di quella impugnata in materia tributaria.

Ordinanza n. 478/2005
(ricorso del Governo su legge della Regione)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara estinto il processo, relativo ad alcune disposizioni di legge regionale in materia di tasse automobilistiche, per rinuncia al ricorso.

Sentenza n. 479/2005

(conflitto tra poteri - Comitato per il referendum *sullo statuto e Regione)*

statuto della Regione
referendum

La Corte dichiara l'inammissibilità del conflitto di attribuzione promosso dal Comitato per il referendum *sullo statuto regionale dell'Umbria, non potendo configurarsi come conflitto tra poteri dello Stato; nel contesto di specie gli enti territoriali interessati sono definiti "istituzioni autonome e non sovrane"*

La Corte giudica inammissibile il conflitto di attribuzioni introdotto dal Comitato per il *referendum* sullo statuto regionale dell'Umbria nei confronti della Regione Umbria per dichiarare - tra l'altro - che non spetta al Presidente della Giunta regionale promulgare lo Statuto regionale prima della corretta e completa conclusione dell'*iter* procedimentale previsto dall'art. 123 della Costituzione, nel quale è intervenuta - nella specie - la sentenza n. 378/2004, con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di talune disposizioni della delibera statutaria della Regione Umbria (la sentenza cita al riguardo il parere del Consiglio di Stato n. 12054/04 che esprimeva la necessità della pubblicazione di una nuova doppia e conforme deliberazione consiliare prima che la raccolta delle firme per la proposta referendaria potesse essere utilmente avviata).

La Corte ribadito il proprio orientamento secondo cui i promotori di un *referendum* regionale «non sono equiparabili agli organi statali "competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono" e nemmeno esercitano funzioni concorrenti con quelle attribuite a poteri dello Stato-apparato», […] «ma debbono invece venire assimilati ai poteri di istituzioni autonome e non sovrane, quali sono gli enti territoriali interessati» (sentenza n. 69/1978 e ordinanza n. 82/1978); che, in ogni caso, in base alla vigente disciplina dei conflitti di attribuzione, né la Regione né singoli organi di essa possono essere considerati "poteri dello Stato" ai quali sia riconoscibile la legittimazione passiva nei giudizi regolati dagli artt. 37 e 38 della legge n. 87 del 1953 e dall'art. 26 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (ordinanza n. 82/1978 e ordinanza n. 10/1967); che, d'altra parte, «la Regione, quando esercita poteri rientranti nello svolgimento di attribuzioni determinanti la propria sfera di autonomia costituzionale o di funzioni ad essa delegate,

non agisce come soggetto appartenente al complesso di autorità costituenti lo Stato, nell'accezione propria dell'art. 134 Cost.» (ordinanza 24 maggio 1990, senza numero); l'oggetto del ricorso in esame non è pertanto ritenuto configurabile come "conflitto tra poteri dello Stato".

SINTESI DELLE PRONUNCE 2006

Sentenza n. 2/2006
(ricorso del Governo su legge della Regione)

sistema tributario e contabile dello Stato
sistema tributario e contabile regionale e locale
riserva di legge

È legittima la legge regionale che disciplina l'addizionale regionale all'IRPEF nei limiti stabiliti dalla legislazione statale. Non sussiste una riserva di legge statale in tema di progressività dei tributi.

La Corte dichiara legittima una legge regionale in materia di addizionale regionale all'IRPEF, e conferma che l'addizionale regionale in questione, in quanto istituita e disciplinata dalla legislazione statale è da considerarsi - secondo la costante giurisprudenza costituzionale - tributo statale e non «proprio» della Regione (v., *ex plurimis*, sentenze n. 37/2004 e n. 381/2004), con la conseguenza che la disciplina della misura di tale addizionale rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, della Costituzione, e che è precluso alle Regioni integrarla, se non nei limiti stabiliti dalla legislazione statale. La legge regionale impugnata è legittima proprio perché opera nei limiti posti dalla legge statale: essa non rientra nella sfera di applicazione della norma statale di sospensione e va ricompresa nell'àmbito di quei provvedimenti che il legislatore ha inteso confermare, in attuazione della politica di tendenziale mantenimento della pressione fiscale.

L'uso, da parte della legge statale, del termine «aliquota» al singolare per la determinazione degli aumenti dell'addizionale medesima, va interpretato in senso neutrale, consentendo al legislatore regionale di realizzare la maggiorazione non solo attraverso un'unica aliquota proporzionale, ma - come avvenuto nel caso di specie - anche attraverso un'"aliquota progressiva", articolata in più aliquote crescenti in funzione del reddito. La Corte nega che la Costituzione stabilisca una riserva esclusiva di competenza legislativa dello Stato in tema di progressività dei tributi: al contrario, ai sensi dell'art. 53, secondo comma, della Costituzione, la progressività è principio che deve informare l'intero sistema tributario ed è, quindi, legittimo che anche le Regioni, nell'esercizio del loro autonomo potere di imposizione, improntino il prelievo a criteri di progressività in funzione delle politiche economiche e fiscali da esse perseguite. Nella specie, la scelta del legislatore regionale sviluppa

coerentemente, a livello regionale, la struttura tipicamente "progressiva" di detta imposta erariale.

Sentenza n. 3/2006
(ricorso del Governo su legge della Regione)

legislazione elettorale
organi regionali
forma di governo regionale
statuto della Regione

La Corte dichiara tra l'altro la legittimità della legge elettorale della Regione Marche che non vìola la riserva statutaria, essendo previsto che essa sia applicabile dopo l'entrata in vigore del nuovo statuto, con il quale è coerente.

La Corte dichiara legittima la legge regionale per l'elezione del Consiglio e del Presidente della Giunta impugnata: in primo luogo dichiara inammissibili talune censure, in quanto non considerate nella delibera del Consiglio dei ministri che ha autorizzato l'impugnazione della legge regionale (sentenze n. 106/2005, n. 166/2004 e n. 338/2003; fermo restando l'autonomia tecnica dell'Avvocatura dello Stato nell'individuazione dei motivi di censura - sentenza n. 533/2002).

La norma regionale secondo cui «Il Consiglio regionale è composto da 42 consiglieri e dal Presidente della Giunta regionale» è legittimamente impugnata dal Governo, anche prima dell'entrata in vigore del nuovo statuto, poiché è incontestata la possibilità per la Regione di emanare una legge elettorale con efficacia differita al momento dell'entrata in vigore dello statuto. La norma è tuttavia ritenuta legittima: la composizione del Consiglio regionale è materia riservata alla fonte statutaria, ma le disposizioni della legge impugnata si applicano solo «a seguito dell'entrata in vigore del nuovo statuto regionale», non ponendosi neppure in astratto un problema di determinazione dell'ambito della potestà regionale in materia, secondo i canoni del regime transitorio di cui all'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999, che ha efficacia vincolante solo fino all'entrata in vigore dei nuovi statuti regionali (sentenza n. 196/2003). Essa è inoltre coerente con il «nuovo» statuto, che fissa il numero dei componenti del Consiglio medesimo in quarantadue, e non quarantatre:

legittimamente esercitando la propria competenza in ordine alla scelta politica sottesa alla determinazione della «forma di governo» della Regione (art. 123, primo comma, Cost.), il legislatore statutario delle Marche ha infatti stabilito che «Il Presidente della Giunta regionale è eletto a suffragio universale e diretto in concomitanza con l'elezione del Consiglio regionale e fa parte dell'organo consiliare» e che «Il Consiglio [regionale] è composto da quarantadue consiglieri». Inoltre ha soggiunto che «Sono organi della Regione il Consiglio regionale, la Giunta e il suo Presidente» e che «Il Consiglio regionale è l'organo legislativo e della rappresentanza democratica della Regione ed è eletto a suffragio universale e diretto». L'interpretazione letterale e sistematica di tali norme statutarie - in particolare della previsione della «concomitanza» delle due diverse elezioni dei due organi - porta ad escludere che il legislatore statutario della Regione Marche abbia inteso considerare il Presidente della Giunta regionale un componente del Consiglio regionale come gli altri membri di esso, come viceversa è espressamente previsto per il Presidente del medesimo Consiglio, la cui elezione avviene tra i consiglieri.

Sentenza n. 4/2006

Pronuncia non di merito: correzione di errore materiale nella sentenza 161/2005.

Ordinanza n. 5/2006

(ricorso del Governo su legge della Regione)

legislazione elettorale
organi regionali
forma di governo regionale
statuto della Regione

Pronuncia non di merito: la Corte dichiara la cessazione della materia del contendere per l'avvenuta abrogazione - in parte qua - della legge elettorale regionale dell'Abruzzo, che il Governo aveva impugnato - tra gli altri motivi - per la sostanziale soppressione del "listino" in assenza del nuovo Statuto, che avrebbe integrato una violazione di riserva di Statuto nonché violazione di principi fondamentali in materia elettorale regionale.

Ordinanza n. 11/2006
(ricorso del Governo su legge della Regione)

rapporti internazionali e con l'Unione europea

Pronuncia non di merito: la Corte dichiara l'estinzione del processo per rinuncia al ricorso, avendo la Regione modificato la legge impugnata, in materia di interventi di assistenza sanitaria in favore di paesi extracomunitari in gravi difficoltà assistenziali sanitarie, che il Governo aveva impugnato rivendicando la competenza in materia di rapporti internazionali.

Sentenza n. 12/2006
(ricorso del Governo avverso delibera statutaria)

Statuto della Regione
forma di governo regionale
organi regionali
rapporti internazionali e con l'Unione europea

La Corte si pronuncia nuovamente su uno Statuto regionale, dichiarando illegittime alcune disposizioni tra cui quelle in materia di sfiducia individuale e quelle che attribuiscono al voto contrario del Consiglio sul programma presentato dal Presidente gli stessi effetti dell'approvazione di una mozione di sfiducia.

È illegittima la norma dello statuto della Regione Abruzzo che prevede la sfiducia individuale agli assessori quando il Presidente sia eletto direttamente: l'articolo 122 della Costituzione attribuisce al Presidente il potere di nomina e revoca degli assessori, quale potere consequenziale e indefettibile proprio del Presidente individuato mediante voto popolare. Il principio funzionale *aut simul stabunt aut simul cadent* esclude che possano essere introdotti circuiti fiduciari collaterali ed accessori rispetto alla presuntiva unità di indirizzo politico derivante dalla contemporanea investitura popolare di Presidente e Consiglio: nei confronti del Consiglio esiste solo la responsabilità politica del Presidente stesso, nella cui figura istituzionale confluiscono la responsabilità collegiale della Giunta e la responsabilità individuale dei singoli assessori, in quanto investito della

carica dal corpo elettorale e unico soggetto esponenziale del potere esecutivo nell'ambito della Regione. L'ammissibilità della mozione di sfiducia individuale al singolo ministro va inquadrata nella forma di governo parlamentare (sentenza n. 7/1996), mentre diversa è la forma di governo prevista dalla Costituzione per le Regioni (sentenza n. 2/2004), in cui l'equilibrio tra poteri configurato nel modello disegnato dalla Costituzione verrebbe alterato se si privasse il Presidente della possibilità di scegliere e revocare discrezionalmente gli assessori della propria Giunta, del cui operato deve rispondere al Consiglio ed al corpo elettorale.

Gli stessi principi sottesi al sistema di elezione diretta, rendono illegittime, a giudizio della Corte, le previsioni statutarie che attribuiscono alla mancata approvazione iniziale del programma del Presidente da parte del Consiglio effetti analoghi all'approvazione di una mozione di sfiducia. La previsione del potere del Consiglio di discutere e approvare il programma di governo non è in contrasto con la Costituzione, a condizione che dalla mancata approvazione del programma stesso non derivino conseguenze di tipo giuridico «certamente inammissibili ove pretendessero di produrre qualcosa di simile ad un rapporto fiduciario» (sentenza n. 379/2004). Lo stesso tenore letterale dell'articolo 126 della Costituzione non consente tale equiparazione, prevedendo infatti per la presentazione e l'approvazione di una mozione di sfiducia alcune modalità procedurali che verrebbero eluse se un altro atto, non assistito dalle medesime garanzie, potesse produrre gli stessi effetti. Non esiste tra Presidente della Giunta e Consiglio regionale una relazione fiduciaria assimilabile a quella tipica delle forme di governo parlamentari, ma un rapporto di consonanza politica, istituito direttamente dagli elettori, la cui cessazione può essere ufficialmente dichiarata sia dal Presidente che dal Consiglio con atti tipici e tassativamente indicati dalla Costituzione, quale è la mozione di sfiducia, motivata e approvata a maggioranza assoluta.

È inoltre illegittima la previsione statutaria della decadenza della Giunta nel caso in cui il Presidente venga colpito da sfiducia. La Costituzione prevede la "rimozione" per i casi di atti contrari alla Costituzione, gravi violazioni di legge o ragioni di sicurezza nazionale, e le "dimissioni" in tutti gli altri casi. La decadenza ha natura immediata e perentoria, mentre l'obbligo di dimissioni presenta una maggiore elasticità che consente di rendere ammissibile l'emanazione di atti urgenti e indifferibili. La previsione, da parte dello statuto, della decadenza della Giunta come effetto dell'approvazione di una mozione di sfiducia è illegittima poiché pone sullo stesso piano situazioni distinte che trovano nella

Costituzione una loro disciplina differenziata.

La Corte inoltre censura la previsione statutaria che, con riguardo all'entrata in vigore dello statuto stesso, ne prevede la sospensione della pubblicazione in caso di impugnazione dinanzi alla Corte e stabilisce che l'esame da parte del Consiglio regionale è limitato alle disposizioni dichiarate illegittime. Tale disciplina contrasta con l'art. 123 Cost. che, al riguardo, rappresenta una regola generale da applicare in via generale ed è sottratta pertanto all'autonomia statutaria.

Sono, invece, legittime le disposizioni statutarie che prevedono la partecipazione della Regione "all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali dello Stato", in quanto la norma impugnata è «agevolmente interpretabile in modo conforme al sistema costituzionale» (sentenza n. 379/2004), nonché quelle che istituiscono un Collegio regionale per le garanzie statutarie il cui parere, nell'ambito del procedimento legislativo, può essere superato dal Consiglio regionale con obbligo di motivazione. Dopo aver richiamato la sentenza n. 378/2004, la Corte afferma che l'introduzione di un eventuale passaggio procedurale, consistente nel parere di tale organo, non limita la potestà legislativa del Consiglio regionale, che rimane intatta, e rientra nella disciplina del procedimento legislativo regionale, ricompresa nei «principî fondamentali di organizzazione e funzionamento» attribuiti alla potestà statutaria delle Regioni. Inoltre, la motivazione richiesta perché il Consiglio regionale possa deliberare in senso contrario ai pareri e alle valutazioni del Collegio di garanzia non inerisce agli atti legislativi, ma alla decisione di non tener conto del parere negativo, che costituisce atto consiliare distinto dalla deliberazione legislativa e non fa corpo con essa.

Sentenza n. 20/2006

(ricorso della Provincia autonoma su legge dello Stato)

autonomie speciali
norme fondamentali di riforma economico-sociale

Pronuncia non di merito: la Corte dichiara la cessazione della materia del contendere per avvenuta rettifica della disposizione statale che prevedeva la diretta applicabilità a una provincia autonoma del nuovo t.u. in materia di espropriazione per pubblica utilità finché essa non si adegui ai principi e alle norme fondamentali di riforma economico-sociale di cui al

t.u. L'altra questione - concernente le forme di pubblicità del procedimento espropriativo, in merito alla quale si lamentava l'interferenza di norme statali nell'autonomia organizzativa e nella potestà amministrativa della Provincia - è dichiarata inammissibile per mancata indicazione del parametro di costituzionalità.

Sentenza n. 21/2006

(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 afferma che non spetta allo Stato e, per esso, al Ministro dell'ambiente, la nomina del commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale dell'arcipelago toscano 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.

In primo luogo la Corte dichiara ammissibile il conflitto, anche in assenza di una concreta attività del commissario straordinario, perché non si deducono suoi comportamenti illegittimi, ma si contesta la legittimità della sua nomina.

I giudici della Consulta, investiti di identica questione in relazione alla nomina del commissario straordinario dello stesso Ente, hanno stabilito che nessuna disposizione prevede fra gli organi dell'Ente il commissario straordinario, ed hanno aggiunto che ciò non esclude il potere del Ministro dell'ambiente di nominarlo nell'esercizio della vigilanza sulla gestione delle aree naturali protette di rilievo internazionale e nazionale, puntualizzando che tale potere non è, però, esercitabile liberamente (sentenza n. 27/2004). Nella stessa decisione si è, infatti, precisato che «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». Si è altresì aggiunto che «il mancato rispetto della

necessaria procedimentalizzazione per la nomina del Presidente, rende illegittima la nomina del commissario straordinario, mentre è irrilevante il problema concernente l'apposizione di un termine alla permanenza in carica del Commissario straordinario, poiché la nomina risulta illegittima a prescindere da qualsiasi termine che fosse stato posto alla sua durata»; si è infine concluso che «l'illegittimità della condotta dello Stato non risiede pertanto nella nomina in sé di un Commissario straordinario, senza la previa intesa con il Presidente della Regione Toscana, 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 ostacolino il raggiungimento di un accordo e che sole legittimano la nomina del primo». Questi princípi - confermati dalla giurisprudenza successiva (sentenza n. 339/2005) - risultano violati in occasione dell'emanazione dei due decreti ministeriali impugnati, non potendo considerarsi avvio e sviluppo della procedura dell'intesa per la nomina del Presidente dell'Ente parco la riproposizione dello stesso nominativo da parte del Ministro dell'ambiente (in presenza del rifiuto della controparte di aderire a tale designazione) e la mancata risposta a designazioni alternative formulate dal Presidente della Regione Toscana.

Sentenza n. 22/2006

(ricorso del Governo su legge della Regione)

tutela della salute
ordinamento e organizzazione amministrativa regionale

È costituzionale la legge regionale sul mobbing.

La Corte afferma che la legge regionale impugnata non contiene alcuno degli elementi che condussero alla declaratoria di illegittimità di cui alla sentenza n. 359/2003. In primo luogo, la legge dà per presupposta la nozione dei comportamenti costituenti *mobbing* e non formula di questo fenomeno né una definizione generale, né esemplificazioni. Rinunciando a formulare una propria definizione del *mobbing*, la legge regionale dunque si riferisce a quegli elementi già desumibili non da una specifica disciplina, bensì dalle esistenti normative statali riguardanti materie in cui il complesso fenomeno si manifesta. Neppure fondate sono

le censure concernenti le disposizioni della legge impugnata le quali prevedono l'istituzione di un centro di riferimento regionale presso una ASL e di centri di ascolto presso tutte le ASL della Regione e contengono l'indicazione dei compiti di questi: poiché i compiti affidati a tali centri attengono principalmente al rilevamento ed alla valutazione delle conseguenze degli atti e comportamenti vessatori sulla salute dei lavoratori ed alla predisposizione di misure di sostegno per loro e per le loro famiglie, ragionevolmente tali compiti sono affidati a strutture sanitarie, anziché a quelle preposte alla tutela e sicurezza del lavoro. Quanto alla prevista possibilità di avvalersi, oltre che di dipendenti delle ASL, anche di lavoratori con contratti di collaborazione o in regime di convenzione, essa è coerente con i compiti previsti, mentre il loro impiego fa capo ai rispettivi poteri di organizzazione.

Nessuna irragionevolezza si riscontra pertanto nelle indicate disposizioni, né alcuna invasione nella organizzazione dell'amministrazione statale o di enti pubblici nazionali. Né rileva il rischio dell'eventuale duplicazione di procedure che la legge regionale introdurrebbe rispetto a quanto previsto dalla contrattazione collettiva, poiché le previsioni della fonte pattizia attengono ai rapporti *inter partes* e disciplinano ambiti di esclusiva competenza contrattuale.

In conclusione la legge impugnata non ha oltrepassato i limiti della competenza che già questa Corte ha riconosciuto alle Regioni quando ha affermato che esse «possono intervenire con propri atti normativi anche con misure di sostegno idonee a studiare il fenomeno in tutti i suoi profili e a prevenirlo o limitarlo nelle sue conseguenze» (v. sentenza n. 359/2003).

Ordinanza n. 27/2006

(ricorso incidentale su legge dello Stato)

minoranze linguistiche

Pronuncia non di merito: la Corte dichiara inammissibile per insanabile vizio di procedura una questione sollevata con riferimento a disposizioni del codice di procedura civile in combinato disposto con alcune norme a tutela della minoranza linguistica slovena della Regione Friuli-Venezia Giulia, nella parte in cui limitano al solo ambito territoriale individuato dalla citata legge l'operatività della tutela riconosciuta agli appartenenti

alla minoranza linguistica slovena del diritto all'uso della lingua materna nei rapporti con le autorità amministrative e giudiziarie.

Sentenza n. 29/2006
(ricorso del Governo su legge della Regione)

tutela della concorrenza
enti locali
normativa previgente
ordinamento civile
legislazione elettorale
ineleggibilità e incompatibilità
organi degli enti locali

La Corte dichiara legittime alcune disposizioni regionali che integrano la normativa statale disciplinante - sotto il profilo della tutela della concorrenza - i servizi pubblici locali di rilevanza economica, in quanto coerenti con i principi della legge statale; anche quelle in materia di conflitto di interessi e di assunzioni con concorso pubblico sono legittime. È invece illegittima la mancata previsione di un regime transitorio per l'assunzione della gestione del servizio pubblico e la previsione di un caso di ineleggibilità alle cariche elettive in enti locali territoriali.

La Corte ricostruisce, in primo luogo, la disciplina statale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica: ribadisce che l'affermazione secondo cui le disposizioni statali sulle modalità di gestione ed affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica «concernono la tutela della concorrenza e sono inderogabili ed integrative delle discipline di settore», si può sostanzialmente ritenere «una norma-principio della materia, alla cui luce è possibile interpretare il complesso delle disposizioni in esame nonché il rapporto con le altre normative di settore, nel senso cioè che il titolo di legittimazione dell'intervento statale in oggetto è fondato sulla tutela della concorrenza, (…) e che la disciplina stessa contiene 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 che disciplinano le modalità di gestione e l'affidamento dei servizi pubblici locali di "rilevanza economica" e dal-

l'altro lato che solo le predette disposizioni non possono essere derogate da norme regionali» (sentenza n. 272/2004). Alle stesse finalità garantistiche della concorrenza appare ispirata anche la disciplina transitoria. Quindi, alla potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia "tutela della concorrenza" devono essere ricondotte le disposizioni statali di principio contenute nell'art. 113 del d.lgs. n. 267 del 2000, in quanto le medesime -pur incidendo sulla materia dei servizi pubblici locali, che appartiene alla competenza residuale delle Regioni- disciplinano l'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali, di rilevanza economica, secondo un sistema teso a salvaguardare la concorrenzialità del mercato.

È legittima la disposizione regionale la quale esclude che le società a capitale interamente pubblico cui sia stata conferita dagli enti locali la proprietà delle reti destinate all'esercizio dei servizi pubblici, possano partecipare alle gare ad evidenza pubblica indette per la scelta del soggetto gestore del servizio, o del socio privato delle società a capitale misto pubblico/privato. Avendo illustrato nel dettaglio i principi desumibili dalla complessa disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, la Corte afferma infatti che il legislatore statale non ha specificamente previsto la possibilità per le suddette società di partecipare alle gare per l'affidamento della gestione del servizio; né, per converso, ha escluso in modo espresso tale possibilità. In tale situazione, versandosi pur sempre in materia riservata alla competenza residuale delle Regioni, nel silenzio della legislazione statale al riguardo può ritenersi ammissibile che queste ultime, esercitando la loro discrezionalità legislativa, integrino la disciplina dettata dallo Stato, prevedendo tale divieto che peraltro - ad avviso della Corte - si presenta anche coerente con il principio d'ordine generale, pure se derogabile, che postula la separazione tra soggetti proprietari delle reti e soggetti erogatori del servizio.

È invece incostituzionale la norma regionale che vieta alle società a capitale interamente pubblico, già affidatarie in via diretta della gestione di un servizio pubblico, di partecipare alle gare ad evidenza pubblica per la scelta del soggetto gestore del servizio: ciò per contrasto con la disciplina transitoria statale anch'essa finalizzata a salvaguardare le esigenze della concorrenza (sentenza n. 272/2004), volta a garantire una corretta attuazione del nuovo regime di divieti e a consentire un complessivo riequilibrio e un progressivo adeguamento del "mercato". Pertanto la mancata previsione, nella legge regionale, di un analogo regime transitorio, che definisca le modalità temporali di efficacia del divieto in esame, è idonea ad arrecare un *vulnus* all'indicato parametro costituzionale.

Non è incostituzionale la fissazione - da parte della legge regionale - di un limite minimo per la partecipazione azionaria del socio privato, da scegliere con procedura di evidenza pubblica, della società mista cui può essere conferita la titolarità della gestione del servizio pubblico di rilevanza economica. Dopo aver ricordato come la legge statale non stabilisca alcun limite percentuale alla partecipazione al capitale sociale da parte del socio privato, la Corte afferma che la mancanza di una qualsiasi previsione statale in merito alla consistenza del capitale privato nell'ambito della compagine sociale consente al legislatore regionale, nell'esercizio della sua discrezionalità, di stabilire quote minimali di partecipazione. Né può ritenersi che la specificazione operata dalla norma impugnata possa considerarsi intrinsecamente irragionevole: la previsione di un siffatto limite, al di là delle sue implicazioni sul piano della concorrenza, risponde infatti all'esigenza di evitare che partecipazioni minime o addirittura simboliche si possano risolvere in una elusione delle modalità complessive di conferimento della gestione del servizio pubblico locale.

È legittima la legge regionale quando vieta alle società a capitale interamente pubblico, alle quali sia affidato in via diretta la gestione di un servizio pubblico locale, il conferimento di incarichi professionali o di collaborazione in favore di persone e/o di società legate da rapporti di dipendenza e/o di collaborazione con l'ente titolare del capitale sociale, in quanto tali obbligati all'esercizio del controllo; tale norma non è infatti riconducibile alla competenza legislativa statale esclusiva nella materia "ordinamento civile", poiché la prospettata nullità del contratto d'opera professionale è meramente ipotetica, né è prevista dalla norma impugnata. D'altronde, le conseguenze della stipulazione del contratto *de quo*, come vietato, dovranno essere eventualmente verificate in sede di giudizio davanti alla competente autorità giudiziaria ordinaria. Neppure può ritenersi che si versi in una ipotesi di non consentite limitazioni all'esercizio di attività professionali, giacché non vi è alcun divieto imposto al professionista in quanto tale, ma alla società, sulla quale ricadono le conseguenze della violazione del divieto. La norma impugnata trova, secondo la Corte, la sua esclusiva giustificazione nella esigenza di evitare che si determinino situazioni di conflitto di interessi tra controllori e controllati e di garantire, fin dove possibile, trasparenza nei rapporti tra società incaricate della gestione dei servizi in questione ed enti pubblici titolari del capitale sociale.

È legittima anche la disposizione regionale che impone alle società a capitale interamente pubblico, affidatarie del servizio pubblico, il rispet-

to delle procedure di evidenza pubblica imposte agli enti locali per l'assunzione di personale dipendente, poiché essa non incide nella materia "ordinamento civile" essendo volta a dare applicazione al principio di cui all'art. 97 della Costituzione rispetto ad una società che, per essere a capitale interamente pubblico, ancorché formalmente privata, può essere assimilata, in relazione al regime giuridico, ad enti pubblici. La Corte richiama a tale proposito, la distinzione tra privatizzazione formale e privatizzazione sostanziale e la legittimità della sottoposizione al controllo della Corte dei conti degli enti pubblici trasformati in società per azioni a capitale totalmente pubblico (sentenza n. 466/1993).

È invece incostituzionale la norma regionale che prevede l'ineleggibilità alle cariche elettive in enti locali territoriali da parte di titolari del capitale sociale delle società affidatarie della gestione del servizio pubblico, in quanto invade la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia "organi di governo" degli enti locali, non rilevando che, in parte, la disposizione impugnata coincide con quanto previsto dalla legislazione statale, dal momento che, trattandosi di materia riservata in modo esclusivo allo Stato, la Regione non è legittimata ad adottare nella materia stessa alcuna disciplina, ancorché in parte coincidente con quella statale.

Sentenza n. 30/2006

(ricorso del Governo su legge della Regione)

ordinamento e organizzazione amministrativa statale
intese, accordi e pareri
immigrazione

La Corte dichiara l'incostituzionalità della legge della Regione che prevede la partecipazione di organi statali in un organo regionale.

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una legge regionale con la quale, nell'ambito di interventi a sostegno degli stranieri immigrati, si prevedeva l'istituzione, presso la Giunta regionale, di un organismo collegiale (Consulta regionale dell'immigrazione, con poteri consultivi, ma anche propositivi): nel prevedere - fra i componenti dell'organismo regionale - i rappresentanti di un ente pubblico nazionale (INPS) e di una articolazione della pubblica amministrazione (prefettura), automaticamente configura, in capo a tali rappresentanti, nuove e specifi-

che attribuzioni pubbliche, con un'inevitabile alterazione delle ordinarie attribuzioni e dunque in violazione della Costituzione, che riserva in via esclusiva alla legislazione dello Stato di provvedere in materia. Ove alle Regioni fosse riconosciuta l'incondizionata possibilità di attribuire legislativamente - in forma autoritativa ed unilaterale - l'esercizio di funzioni pubbliche a uffici dell'amministrazione dello Stato o ad enti pubblici nazionali, seppure in sede locale, ne verrebbe all'evidenza compromessa la stessa funzionalità ed il buon andamento; quest'ultimo postula, infatti, un modello normativo unitario e coordinato, cui riservare la individuazione e la organizzazione delle attribuzioni e dei compiti demandati a quegli uffici o a quegli enti. Né può valere la circostanza che, nella specie, si verserebbe in una ipotesi di mera collaborazione fra enti: la disciplina regionale comporta pur sempre, per gli uffici statali o nazionali chiamati in causa, l'esercizio di attribuzioni pubbliche, conferite legislativamente e senza alcun concerto da ente diverso da quello di appartenenza.

La Corte riconosce che le finalità perseguite dalla legge regionale in questione si iscrivono in una materia nella quale la competenza legislativa regionale non è contestata; così come è senz'altro possibile ipotizzare «forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono compiti ed attribuzioni dello Stato». Tuttavia, tali forme di collaborazione e di coordinamento «non possono» come nella specie «essere disciplinate unilateralmene e autoritativamente dalle regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa: 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).

Sentenza n. 31/2006

(conflitto di attribuzione tra Regioni e Governo)

demanio
governo del territorio
normativa previgente
principio di sussidiarietà
principio di leale collaborazione
intese, accordi e pareri

La Corte dichiara che non spetta allo Stato, e per esso all'Agenzia del demanio, escludere la partecipazione delle Regioni al procedimento diret-

to all'alienazione di aree situate nel territorio della stessa Regione e appartenenti al demanio idrico dello Stato.

La Corte - su ricorso regionale - valuta se spetti allo Stato disciplinare l'alienazione di aree, situate nel territorio della stessa Regione, appartenenti al demanio dello Stato, secondo le modalità stabilite da circolare dell'Agenzia del demanio, che violerebbero, tra l'altro il principio di leale collaborazione.

La Corte ricorda di aver precisato che la proprietà e disponibilità dei beni demaniali spettano - sino all'attuazione dell'ultimo comma dell'art. 119 Cost. - allo Stato «e per esso all'Agenzia del demanio» (sentenza n. 427/2004). Nei rapporti con il sistema ordinamentale regionale, l'Agenzia del demanio è pertanto parte integrante del sistema ordinamentale statale. L'uno e l'altro insieme - precisa la Corte - formano il sistema ordinamentale della Repubblica. È compito della giurisdizione di costituzionalità - sottolinea la Corte - mantenere un costante equilibrio dinamico tra i due sistemi, perché le linee di ripartizione tracciate dalla Costituzione siano rispettate nel tempo, pur nel mutamento degli strumenti organizzativi che lo Stato e le Regioni via via sceglieranno.

L'impugnata circolare della Direzione generale dell'Agenzia del demanio si pone sul confine tra la competenza statale e regionale in materia di governo del territorio ed è atto idoneo a far sorgere un conflitto.

La Corte ritiene il ricorso fondato. In primo luogo la Corte definisce la portata dell'impugnata circolare non solo alla luce della normativa statale che ne è a fondamento, ma anche in un più ampio contesto che comprende la normativa previgente, e segnatamente decreto legislativo n. 112 del 1998 nella parte in cui dispone che «alla gestione dei beni del demanio idrico provvedono le Regioni e gli enti locali competenti per territorio» e che «i proventi dei canoni ricavati dalla utilizzazione del demanio idrico sono introitati dalla Regione».

La Corte esclude che possa procedersi ad una sdemanializzazione *ope legis* di aree non identificate né dalle amministrazioni competenti né dallo stesso legislatore, ma individuate solo per la loro contiguità ad opere eseguite mediante sconfinamento su terreni demaniali. L'intento del legislatore è quello di accelerare la cessione di aree non più utilizzabili per le finalità pubblicistiche originarie, pur avendo cura di escludere il demanio marittimo e le aree sottoposte a tutela culturale ed ambientale.

Premesso dunque che non emerge dalla norma statale una volontà di generale declassificazione di aree demaniali, non appare ragionevole

un'interpretazione che presuppone, accanto all'esclusione generalizzata di alcune categorie di beni, un altrettanto generalizzato abbandono di tutte le rimanenti aree demaniali, esclusa ogni valutazione concreta da parte delle amministrazioni locali competenti. Ciò - a dire della Corte - con particolare riferimento al demanio idrico, sul quale si concentra l'analisi giuridica ai fini dello scrutinio di costituzionalità.

Richiamato, alla luce del nuovo testo dell'art. 118 Cost., il principio di sussidiarietà, la Corte riafferma il principio di leale collaborazione che deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni: la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione. La genericità di questo parametro richiede tuttavia continue precisazioni e concretizzazioni, che possono essere di natura legislativa, amministrativa o giurisdizionale, a partire dalla ormai copiosa giurisprudenza della stessa Corte. Una delle sedi più qualificate a tal fine è identificata nel sistema delle Conferenze Stato-Regioni e autonomie locali. In materia di demanio idrico, la Corte ricorda come, proprio in sede di Conferenza unificata è stato sottoscritto un accordo rilevante per l'oggetto della controversia, una via maestra per conciliare esigenze unitarie e governo autonomo del territorio, poteri dominicali e interessi delle collettività amministrate. Il principio di leale collaborazione, anche in una accezione minimale, impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale di tener fede ad un impegno assunto. La via di concretizzazione del parametro della leale collaborazione che passa attraverso gli accordi in sede di Conferenza Stato-Regioni appare anche la più coerente con la sistematica delle autonomie costituzionali, giacché obbedisce ad una concezione orizzontale-collegiale dei reciproci rapporti più che ad una visione verticale-gerarchica degli stessi.

La Corte, attraverso un'interpretazione sistematica delle norme coinvolte (il d.lgs. n. 112 del 1998, l'accordo Stato-Regioni e la legge statale di riferimento) riafferma il ruolo della Regione nell'apprezzare la cessione a terzi dei beni del demanio idrico. La destinazione di tali beni alla soddisfazione di interessi delle comunità non possono essere sacrificati da una generale sdemanializzazione, legata soltanto all'interesse particolare ed all'interesse finanziario dello Stato, realizzato peraltro in misura modesta: irragionevole sarebbe un'interpretazione diversa.

La prevista acquisizione del parere della Regione si colloca in un altro circuito di rapporti, che attiene alla valutazione ponderata degli interessi pubblici in gioco, rispetto ai quali viene in rilievo la competenza

regionale in materia di gestione del demanio idrico.

L'impugnata circolare dell'Agenzia del demanio si discosta dunque da questo quadro normativo ed omette ogni riferimento alla Regione. Censurata è dunque la totale esclusione della Regione dal procedimento delineato dall'atto impugnato. Tale esclusione non è conseguenza necessaria della legislazione ordinaria vigente, che al contrario richiede come indispensabile la partecipazione della Regione in quanto portatrice di interessi costituzionalmente protetti delle collettività locali. La chiusura unilaterale del procedimento prescritto dell'Agenzia del demanio menoma pertanto in modo illegittimo la sfera di attribuzioni della ricorrente e si pone in violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni. Ne consegue l'annullamento dell'atto impugnato nella parte in cui esclude l'intervento della Regione nel procedimento di alienazione di aree appartenenti al demanio idrico.

Sentenza n. 32/2006

(ricorso del Governo su legge della Regione)

ambiente e beni culturali
protezione civile
principi fondamentali
materie trasversali e materie-valori
funzioni amministrative
principio di sussidiarietà
principio di proporzionalità ed adeguatezza

La Corte dichiara non fondate diverse questioni di costituzionalità relative alla legge della Regione che disciplina - in tema di incidenti rilevanti - il piano di emergenza esterno, attribuito alla Provincia.

La Corte, richiamandosi spesso alla propria sentenza n. 214/2005, osserva che molte delle questioni sollevate trovano già risposta nella citata pronuncia.

Alla luce della legge statale, il conferimento alla Provincia, da parte della Regione, di una delle competenze amministrative spettanti a quest'ultima, non viola la potestà legislativa dello Stato bensì costituisce applicazione di quanto alla Regione consente la stessa legge statale, sia pure in attesa del previsto accordo di programma. La Corte ribadisce

anche che la competenza statale sulla tutela dell'ambiente si presenta sovente connessa e intrecciata inestricabilmente con altri interessi e competenze regionali concorrenti, in particolare con la competenza regionale concorrente della "protezione civile". Dunque la disciplina dei piani di emergenza esterni, la quale riserva allo Stato il compito di fissare *standard* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, rende possibili eventuali interventi specifici del legislatore regionale.

La Corte, a proposito della lamentata attribuzione alla Provincia di un potere di coordinamento nei confronti di organi dello Stato, considera ormai un dato acquisito che il legislatore statale abbia rinunciato ad un modello di protezione civile centralizzato ed abbia optato in favore un'organizzazione diffusa a carattere policentrico (sentenza n. 327/2003). La legge regionale, inoltre, non viola i principi di sussidiarietà e di adeguatezza; anzi, la conciliazione tra le necessarie esigenze unitarie ed il carattere decentrato e diffuso dell'organizzazione della protezione civile integra i due principi sopra richiamati, fermo restando che la concreta configurazione della ripartizione dei compiti dipenderà anche dall'accordo Stato/Regioni non ancora perfezionato.

Infine, la Corte stabilisce che la competenza esclusiva dello Stato in materia di politica estera e di rapporti internazionali, non è menomata dalla semplice ed eventuale trasmissione di informazioni riguardanti piani di emergenza locali. Tali comunicazioni, peraltro, possono essere effettuate attraverso gli appropriati organi statali.

Sentenza n. 39/2006

(ricorso incidentale su legge della Regione siciliana)

governo del territorio
legge di interpretazione autentica
principi fondamentali

Sentenza sul c.d. "condono edilizio" in Sicilia. La Corte cassa la norma regionale di interpretazione autentica per violazione del principio di ragionevolezza.

La sentenza ha ad oggetto la disciplina del condono edilizio siciliano, ma si sofferma in sostanza sui limiti all'uso della normativa c.d. di "interpretazione autentica". La Corte dichiara incostituzionale la disposi-

zione regionale, argomentando che - pur essendo pacifico che le Regioni possono interpretare autenticamente proprie precedenti disposizioni legislative mediante apposite leggi - altrettanto pacificamente sono estensibili a questo tipo di leggi regionali i limiti in tema di legittimità delle disposizioni di interpretazione autentica che sono stati individuati in riferimento alle leggi statali (sentenze n. 376/1995, n. 397/1994, n. 389/1991), a cominciare dalla specifica ragionevolezza che è necessaria per testi normativi del genere.

La norma dedotta ha contribuito al consolidarsi a livello regionale di una interpretazione omogenea ed incontrastata così come, a livello nazionale, si è venuta affermando una soluzione analoga. La Corte ritiene estraneo a qualunque possibilità di giustificazione sul piano della ragionevolezza un rinnovato esercizio del potere di interpretazione autentica di una medesima disposizione legislativa, per di più dando ad essa un significato addirittura opposto a quello che in precedenza si era già determinato come autentico; tra l'altro, in tal modo si profilerebbe un aggiramento dei limiti alla derogabilità da parte del legislatore regionale - che pure operi in un sistema di autonomia speciale - del corrispondente principio contenuto nelle disposizioni statali.

Sentenza n. 40/2006

(ricorso del Governo su legge della Regione)

professioni e attività professionale
tutela della salute
principi fondamentali

La Corte dichiara l'incostituzionalità della legge regionale in tema di professioni sanitarie non convenzionali.

La Corte è chiamata a giudicare sulla legge regionale che disciplina professioni sanitarie non convenzionali ("bio-naturali": pranoterapia, *shiatsu*, *yoga*, etc.). Preliminarmente, la Corte ribadisce (riferendosi alle proprie sentenze n. 424/2005 e n. 355/2005) che l'individuazione di una specifica area caratterizzante la «professione» (professione "sanitaria") è ininfluente ai fini del caso di specie.

La legge regionale viene giudicata incostituzionale in quanto regolamenta figure professionali da ascriversi nell'ambito delle professioni

sanitarie, anche non convenzionali, la cui individuazione spetta allo Stato (sentenza n. 353/2003).

In termini generali è ribadito che qualora non vi siano nuovi principi fondamentali, la legislazione regionale deve svolgersi (ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 131 del 2003, c.d. "Legge La Loggia") nel rispetto di quelli comunque risultanti anche dalla normativa statale già in vigore: e da essa la Corte non trae alcuno spunto legittimante.

La Corte ha poi occasione di riaffermare che la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle "professioni" deve rispettare il principio in base al quale l'individuazione delle figure professionali e l'istituzione di nuovi albi (sentenza n. 355/2005) è riservata allo Stato; tale principio si configura come limite di ordine generale, che non può essere superato dalla legge regionale (sentenze n. 424/2005 e n. 319 del 2005).

Sentenza n. 42/2006

(ricorso del Governo su legge della Regione)

coordinamento informativo
principio di leale collaborazione

La Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale relativa alla legge della Regione che richiede la trasmissione di informazioni ad organi statali.

La sentenza riguarda la legge regionale che, in tema di rete distributiva dei carburanti, fa carico a vari soggetti - tra cui i Vigili del fuoco e l'Ente nazionale per le strade - di trasmettere dati relativi alle principali informazioni in materia ad un istituendo Osservatorio regionale. Il ricorrente (in base alle sentenze n. 134/2004 e n. 429/2004) asseriva l'impossibilità per le Regioni di disciplinare «unilateralmente e autoritativamente […] forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono compiti e attribuzioni di organi dello Stato».

La Corte - richiamandosi alle proprie sentenze n. 342/1994, n. 412/1994, n. 421/1998 e, più di recente, n. 327/2003 - afferma che l'acquisizione, l'elaborazione e lo scambio di informazioni (oltre tutto, dietro richiesta e non esteso a tutti gli elementi informativi) non determinano, di regola, alcuna lesione di attribuzioni rispettivamente statali o regionali, bensì rappresentano strumenti con i quali si esplica la leale cooperazione tra Stato e Regioni.

Ordinanza n. 43/2006
(ricorso incidentale su legge dello Stato)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara l'inammissibilità della questione sollevata avverso la legge statale di modifica del Codice della strada (nella parte in cui si attribuisce al Prefetto e non al presidente della Giunta regionale, il potere di emettere ordinanza) per carenza di motivazione.

Sentenza n. 49/2006
(ricorso dello Stato su legge della Regione)

governo del territorio
ambiente e beni culturali
enti locali (funzioni)
competenza residuale
ordinamento penale
federalismo fiscale
principi fondamentali
professioni e attività professionale

Nuova sentenza sul c.d. "condono edilizio" per quanto concerne le leggi regionali: la Corte conferma la costituzionalità di molte delle disposizioni impugnate, cassandone solo alcune.

La sentenza ha ad oggetto la disciplina del condono edilizio straordinario del 2003, ed ha per contesto la vicenda che ha visto prima il relativo decreto-legge essere dichiarato parzialmente illegittimo con la sentenza n. 196/2004 (cui susseguivano le sentenze n. 70/2005, n. 71/2005 e n. 304/2005), e quindi l'esecuzione che della sentenza ha dato un successivo decreto-legge cui le Regioni sono state chiamate (questa era l'elemento fondamentalmente carente nel precedente intervento normativo statale) a loro volta a dar seguito.

La sentenza qui in esame si sofferma dunque sui contenuti della normativa regionale in materia, contestati dallo Stato e difesi dalle Regioni sulla base della medesima sentenza costituzionale. La Corte ritiene dunque opportuno soffermarsi preliminarmente a tracciare quasi un'"interpretazione autentica" dei contenuti della sentenza n. 196/2004.

La citata sentenza, a dire della Corte:

- afferma la competenza dello Stato per quanto riguarda l'aspetto penale, la competenza concorrente delle Regioni in tema di «governo del territorio» e di «valorizzazione dei beni culturali ed ambientali», oltre a varie altre competenze innominate riconducibili al quarto comma dell'art. 117 Cost. (ad esempio, commercio, turismo, insediamenti produttivi);
- valorizza la tradizionale titolarità da parte dei Comuni dei fondamentali poteri di gestione dell'assetto urbanistico ed edilizio del territorio, ivi compreso l'ordinario e limitato potere di sanatoria edilizia;
- ritiene solo alcuni limitati contenuti di principio di questa legislazione sottratti ai legislatori regionali (tra questi: la previsione del titolo abilitativo edilizio in sanatoria, il limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili, la determinazione delle volumetrie massime condonabili). Per tutti i restanti profili riconosce al legislatore regionale un ruolo rilevante, più ampio che nel periodo precedente.

La Corte ricorda anche di aver escluso la violazione dell'art. 9 Cost., solo in virtù della presenza di tutti i poteri legislativi ed amministrativi chiamati al bilanciamento dei diversi valori in gioco, e la violazione del principio di ragionevolezza solo per le contingenze della recente entrata in vigore del testo unico delle disposizioni in materia edilizia (…), nonché dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V.

Ciò premesso, la Corte richiama le concrete determinazioni della sentenza citata e delle altre susseguite, consistenti nel riconoscimento alle Regioni del "potere di modulare l'ampiezza del condono edilizio in relazione alla quantità e alla tipologia degli abusi sanabili, ferma restando la spettanza al legislatore statale della potestà di individuare la portata massima del condono edilizio straordinario, attraverso la definizione sia delle opere abusive non suscettibili di sanatoria, sia del limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili, sia delle volumetrie massime sanabili" (*cfr*: anche le sentenze n. 70/2005 e n. 304 del 2005). Ricorda poi la sentenza n. 70 del 2005 la quale ha ribadito che esula dalla potestà delle Regioni il «potere di rimuovere i limiti massimi di ampiezza del condono individuati dal legislatore statale».

La Corte dichiara quindi in primo luogo incostituzionali le disposizioni regionali intervenute dopo il "congruo" (poiché risultato sufficiente a molte Regioni) termine - la cui mancanza lamentava la sentenza n. 196/2004 - fissato poi dal legislatore d'urgenza in quattro mesi. La Corte ricorda al riguardo di aver configurato tale termine come "perentorio" poiché l'adozione della legislazione da parte delle Regioni appariva

non solo opportuna, ma doverosa; nell'ipotesi limite che una Regione o Provincia autonoma non eserciti il proprio potere legislativo nel termine prescritto, la Corte dichiarava l'applicabilità della disciplina statale.

La gran parte delle altre questioni sono invece dichiarate dalla Corte infondate.

Così quelle che si basano sull'esigenza fiscale del gettito finanziario del condono. La Corte giudica impropri - tra l'altro - i richiami al «coordinamento della finanza pubblica», e ricorda che i limiti all'autonomia regionale non possono che essere espressi senza rilievo, ai fini dell'eventuale illegittimità costituzionale, agli effetti che solo in via indiretta ed accidentale dovessero derivare al gettito di entrate di spettanza dello Stato.

Sotto il profilo della lesione del principio di eguaglianza, la Corte ritiene certamente probabile - ma non certo incoerente - che vi siano legislazioni diversificate da Regione a Regione, con tutto ciò che ne consegue per gli interessati e per le pronunce giurisdizionali che facciano applicazione di tale disciplina.

Circa poi il rispetto dei principi fondamentali, anche prescindendo dalla possibilità di configurare come tali delle disposizioni estremamente puntuali e dettagliate, che permetterebbero solo «specificazioni» e «limature» entro «margini di ragionevole tollerabilità», il punto centrale della sentenza n. 196/2004 - osserva la Corte - sta nel riconoscimento al legislatore regionale di un ampio potere discrezionale, in ragione delle primarie responsabilità spettanti sul governo del territorio, per cui deve riconoscersi che non esistono nella legislazione statale vigente principi fondamentali quali quelli prospettati nei ricorsi.

Il riconoscimento di un significativo potere legislativo delle Regioni in tema di possibilità, di ampiezza e di limiti del condono edilizio straordinario sul versante amministrativo rende infondate anche le altre questioni di costituzionalità sollevate.

La Corte giudica invece fondate le questioni di costituzionalità relative all'ampliamento disposto da talune Regioni degli interventi ammessi alla sanatoria, posto che spetta al legislatore statale determinare non solo tutto ciò che attiene alla dimensione penalistica, ma anche la potestà di individuare, in sede di definizione dei principi fondamentali nell'ambito del «governo del territorio», la portata massima del condono, attraverso la definizione sia delle opere abusive non suscettibili di sanatoria, sia del limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili, sia delle volumetrie massime sanabili.

Infine, la Corte - dopo aver definito l'interpretazione costituzionalmente compatibile di alcune altre disposizioni, valutate pertanto legittime - conferma anche la norma regionale che si limita ad un generico obbligo di comunicazione della notizia di dichiarazioni non veritiere all'autorità giudiziaria e all'ordine professionale, perché non incide sulla disciplina delle professioni.

Sentenza n. 51/2006

(ricorso del Governo su legge della Regione Sardegna)

autonomie speciali
governo del territorio
ambiente e beni culturali
norme di attuazione di statuto speciale
norme fondamentali di riforma economico-sociale
clausola di salvaguardia
clausola del miglior trattamento
principi fondamentali

La Corte riconosce la competenza della Regione a statuto speciale a disciplinare la tutela del paesaggio e la pianificazione paesaggistica, prevedendo tra l'altro il divieto di costruzione nella fascia costiera.

La Corte rileva che lo statuto speciale attribuisce alla Regione una competenza primaria in materia di edilizia e urbanistica e che le norme di attuazione dello statuto speciale in tale materia concernono non solo le funzioni di tipo strettamente urbanistico, ma anche le funzioni relative ai beni culturali e ai beni ambientali, prevedendo tra l'altro il trasferimento alla Regione della competenza in merito alla redazione e approvazione dei piani territoriali paesistici.

Come più volte affermato dal giudice delle leggi (sentenze n. 341/2001, n. 213/1998 e n. 137/1998), le norme di attuazione degli statuti speciali possiedono un sicuro ruolo interpretativo ed integrativo delle stesse espressioni statutarie che delimitano le sfere di competenza delle Regioni ad autonomia speciale e non possono essere modificate che mediante atti adottati con il procedimento appositamente previsto negli statuti, prevalendo in tal modo sugli atti legislativi ordinari. Pertanto, è evidente che la Regione Sardegna dispone, nell'esercizio delle proprie

competenze statutarie in tema di edilizia ed urbanistica, anche del potere di intervenire in relazione ai profili di tutela paesistico-ambientale, sia sul piano amministrativo che sul piano legislativo (in forza del cosiddetto "principio del parallelismo"), fatto salvo, in questo secondo caso, il rispetto dei limiti espressamente individuati dal medesimo statuto in riferimento alle materie affidate alla potestà legislativa primaria della Regione.

A tale ultimo riguardo, la Corte osserva che il legislatore statale conserva il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della Regione speciale attraverso l'emanazione di leggi qualificabili come "riforme economico-sociali": e ciò anche sulla base del titolo di competenza legislativa nella materia "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali; con la conseguenza che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto del legislatore della Regione Sardegna che eserciti la propria competenza statutaria nella materia "edilizia ed urbanistica" (v. sentenza n. 536/2002).

Invece, il riparto delle competenze legislative individuato nell'art. 117 della Costituzione deve essere riferito ai soli rapporti tra lo Stato e le Regioni ad autonomia ordinaria, salva l'applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, peraltro possibile solo per le parti in cui le Regioni ad autonomia ordinaria disponessero, sulla base del nuovo Titolo V, di maggiori poteri rispetto alle Regioni ad autonomia speciale. In questo quadro costituzionale di distribuzione delle competenze, la Corte rileva che il "codice dei beni culturali e del paesaggio" fa salve le potestà attribuite alle autonomie speciali dagli statuti e dalle relative norme di attuazione; lo stesso legislatore statale affida alle Regioni la scelta di approvare "piani paesaggistici" ovvero "piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici".

La Corte sottolinea, infine, che la Regione Sardegna aveva già appositamente previsto e disciplinato tali ambiti nell'esercizio della propria potestà legislativa in tema di "edilizia ed urbanistica", dettando disposizioni che vengono solo in parte modificate dalla successiva legge regionale, che peraltro recepisce il modello di pianificazione contemplato nel codice statale. In conclusione, la Regione non è priva di potestà legislativa in materia paesaggistica e il ricorso è inammissibile perché non si argomenta in base a quale titolo la legislazione dello Stato in materia dovrebbe imporsi come limite per il legislatore regionale, né sono individuate le specifiche norme legislative statali che dovrebbero considerarsi violate.

Sentenza n. 59/2006

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

tutela della salute
interesse unitario/disciplina uniforme
autonomie speciali
principi fondamentali

La Corte dichiara l'incostituzionalità della legge della Provincia autonoma in materia di divieto di fumo.

La Corte, chiamata a giudicare sulla costituzionalità della legge della Provincia autonoma di Bolzano in materia di tutela della salute dei non fumatori, ne dichiara l'illegittimità poiché, nel suo complesso, configura una disciplina «alternativa» a quella statale, incompatibile con la normativa nazionale.

La Corte rileva infatti che il legislatore provinciale con la legge oggetto di impugnativa abbia inteso sostituire alla normativa statale vigente in materia di divieto di fumo nei locali chiusi una propria disciplina, ancorché giustificandola sulla scorta delle particolari esigenze territoriali.

La Corte tuttavia ricorda di aver chiarito che, in materia di divieto di fumo, viene in rilievo 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 ad essere protetto diversamente alla stregua di valutazioni differenziate, rimesse alla discrezionalità dei legislatori regionali (sentenza n. 361/2003). Dalla natura di principi fondamentali delle norme in tema di divieto di fumo deriva che le Regioni non possano introdurre proprie discipline alternative. La specialità dell'autonomia delle Province di Trento e Bolzano non rileva, giacché la normativa oggetto della questione ricade in materie («esercizi pubblici» e «igiene e sanità»), attribuite alla competenza legislativa concorrente delle predette Province.

Sentenza n. 62/2006

(ricorso dello Stato su legge della Regione)

pubblico impiego

La Corte dichiara la costituzionalità della legge regionale in tema di personale delle segreterie dei gruppi del Consiglio regionale.

La Corte esamina la questione di legittimità costituzionale della legge della Regione nella parte in cui interpreta autenticamente la precedente disposizione in tema di organizzazione delle segreterie dei gruppi del Consiglio regionale.

La Corte dichiara la questione infondata ed insussistente il preteso contrasto con il principio di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

La Corte ricorda preliminarmente la propria giurisprudenza (da ultimo, sentenze n. 465/2005, n. 407/2005 e n. 218/2002) che sottopone al principio del pubblico concorso anche l'accesso a funzioni più elevate, nel quadro di un sistema, come quello in vigore, che non prevede carriere o le prevede entro ristretti limiti. Sennonché, nella norma impugnata, non rileva alcun automatico e generalizzato inquadramento nella qualifica superiore di personale regionale in possesso di determinati requisiti per l'accesso ad essa. La disposizione regionale detta una norma non di progressione ad una qualifica superiore, ma esclusivamente di disciplina del conferimento temporaneo di una mansione propria della qualifica superiore, senza che ciò comporti alcun avanzamento automatico dell'inquadramento professionale del lavoratore, tenuto, alla scadenza dell'assegnazione temporanea, a riassumere le funzioni in precedenza ricoperte nella struttura organizzativa regionale.

Sentenza n. 63/2006

(ricorso della Regione su legge dello Stato)

principi fondamentali
tutela della salute
sanzioni amministrative
interesse unitario/ disciplina uniforme
principio di leale collaborazione

La Corte dichiara la costituzionalità della legge che disciplina il procedimento per l'applicazione delle sanzioni amministrative verso i trasgressori delle norme antifumo.

La Corte, chiamata a giudicare della legittimità della disciplina statale sul procedimento sanzionatorio per chi trasgredisce le norme "anti fumo" (richiamando la sentenza n. 361/2003 sulla finalità di protezione della salute ugualmente pregiudicata dal fumo passivo su tutto il territorio) afferma che la natura di principio fondamentale del divieto di fumo e la correlativa competenza statale ad individuare sia le fattispecie di illecito amministrativo sia la misura delle sanzioni, si riflettono inevitabilmente sulla disciplina del procedimento volto ad accertare le trasgressioni e ad irrogare le sanzioni medesime e ciò per la stessa imprescindibile esigenza di uniformità di disciplina su tutto il territorio nazionale: anche la regolamentazione del procedimento finalizzato alla applicazione delle sanzioni si qualifica come principio fondamentale.

La Corte ribadisce che, come la prescrizione di sanzioni non appartiene in via pregiudiziale allo Stato o alle Regioni, ma accede alla specifica competenza legislativa (sentenza n. 28/1996), così non esiste una materia della vigilanza, ma questa deve essere considerata accessorio naturale della competenza sanzionatoria sia statale che regionale (sentenza n. 384/2005).

La Corte fa poi richiamo al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, in base al quale è opportuno che la disciplina del procedimento non sia dettata in modo unilaterale dallo Stato, escludendo del tutto le Regioni. La *ratio* che determina l'attrazione del procedimento sanzionatorio nella competenza statale è, infatti, quella dell'uniformità che si concilia con l'interesse costituzionalmente tutelato delle Regioni a far valere le proprie specifiche esigenze. In questa ed altre ipotesi è preferibile l'integrazione non conflittuale delle esigenze unitarie con quelle autonomistiche, senza rigide separazioni e contrapposizioni dualistiche. La ridefinizione del procedimento - nel caso di specie - è affidata ad un accordo tra Stato e Regioni che, se non può modificare l'ordine costituzionale delle competenze, può essere valida soluzione collaborativa. Si tratta di un caso, tra i tanti, in cui l'intreccio delle competenze legislative e amministrative statali e regionali mal si presta ad essere risolto in termini di drastica scissione.

La Corte ricorda poi che, così come organi dello Stato possono essere chiamati a dare applicazione a leggi regionali, ove queste disciplinino oggetti di loro competenza (sentenza n. 467/2005), ugualmente gli organi della Regione devono far rispettare leggi dello Stato, senza che ciò possa essere considerato illegittima interferenza.

Sentenza n. 67/2006
(ricorso incidentale su legge dello Stato)

sistema tributario e contabile dello Stato

La Corte conferma la costituzionalità della legge statale istitutiva dell'ICI.

La Corte dichiara non fondata la questione sollevata, concernente la disciplina dell'imposta comunale sugli immobili (ICI), in quanto rileva la non palese irragionevolezza della disciplina differenziata dell'imponibile dell'ICI, che pertanto non viola i principi di parità e di eguaglianza, né quello di capacità contributiva di cui all'articolo 53 della Costituzione.

Ordinanza n. 69/2006
(conflitto di attribuzione)

variazioni territoriali
referendum

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara non sussistenti i requisiti per un conflitto di attribuzione di poteri tra il comune di S. Michele al Tagliamento e lo Stato in merito all'accertamento dei risultati del referendum per il distacco del territorio del comune dalla regione. L'istanza presentata da detto Comune si configura, piuttosto, come una - improponibile - "sorta di ricorso diretto per la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione legislativa".

Ordinanza n. 74/2006
(ricorso incidentale su legge della regione)

sistema tributario e contabile dello Stato
sistema tributario e contabile regionale e locale
federalismo fiscale

La Corte dichiara la questione inammissibile per carente motivazione sulla rilevanza, in relazione all'intervenuto mutamento del quadro nor-

mativo: la legge regionale era stata impugnata in quanto, intervenendo in materia di recupero delle tasse automobilistiche, si sarebbe posta in contrasto la competenza esclusiva statale in materia tributaria, configurando anche una violazione dei princípi di coordinamento della finanza pubblica. L'intervenuta legge finanziaria 2004 ha disposto in via di sanatoria l'applicabilità, in via temporanea, delle disposizioni legislative regionali sulla tassa automobilistica, anteriormente emanate, che non siano conformi alla normativa statale (v., in tema, la sentenza n. 455/2005 e l'ordinanza n. 476/2005; v. anche ordinanza n. 432/2004).

Sentenza n. 75/2006

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

sistema tributario e contabile dello Stato
sistema tributario e contabile regionale e locale
federalismo fiscale
autonomie speciali
clausola del miglior trattamento
potere regolamentare degli enti locali

La Corte dichiara illegittima la legge della regione a statuto speciale nella parte in cui introduceva casi di esenzione dall'ICI: trattandosi di tributo statale la sua disciplina non rientra nella competenza legislativa della regione, che può avere ad oggetto solo tributi della regione. Neppure opera la clausola di adeguamento, poiché la materia è comunque riservata allo Stato dall'articolo 117.

La norma della regione a statuto speciale che introduceva casi di esenzione dall'ICI, interviene su materia non attribuita dallo statuto alla competenza del legislatore regionale: la Corte ricorda che la potestà legislativa in materia tributaria deve esercitarsi, secondo quanto previsto dallo statuto speciale, «in armonia con i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato» e deve limitarsi all'«istituzione di tributi regionali» che deve essere effettuata con legge regionale, «in armonia col sistema tributario dello Stato, delle Province e dei Comuni». La Corte sottolinea, dunque, che la potestà impositiva della Regione può concernere solo i tributi regionali, e cioè quei tributi che la Regione medesima ha facoltà di istituire ai sensi di detto art. 51. L'imposta comunale sugli immobili (ICI)

non è istituita dalla Regione e, quindi, non è un tributo regionale ai sensi dello statuto: è, invece, un tributo erariale, istituito dalla legge dello Stato e da questa disciplinato (sentenze n. 37/2004, n. 381/2004 e n. 397/2005), salvo quanto espressamente rimesso all'autonomia dei Comuni che possono, nei limiti indicati dalla legge statale, intervenire nella sua disciplina con i regolamenti comunali. Infine, la Regione a statuto speciale non ha potestà legislativa in materia di ICI, non solo ai sensi delle norme statutarie, ma neanche ai sensi del combinato disposto degli articoli 117, terzo comma, della Costituzione e articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001: essendo infatti l'ICI tributo statale, la sua disciplina rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, della Costituzione. Tale riserva di competenza impedisce che le norme denunciate rientrino nella potestà legislativa concorrente e non consente, nella specie, di effettuare la comparazione richiesta dal citato articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 tra le forme di autonomia garantite dalla Costituzione (assunte dalla Regione come più favorevoli) e quelle statutarie.

Sentenza n. 80/2006

(ricorso del Governo su legge della Regione)

tutela della concorrenza
competenza residuale

La Corte dichiara l'incostituzionalità della legge della Regione che proroga - in contrasto con quanto disposto dalla legge statale - gli affidamenti esistenti in materia di trasporto pubblico.

La Corte giudica della legittimità di una serie di leggi regionali che variamente introducono proroghe degli affidamenti preesistenti (o di alcuni di essi) rispetto al termine ultimo, previsto dal legislatore statale, per l'entrata in vigore del nuovo regime di affidamento di tutti i servizi di trasporto pubblico locale mediante procedure ad evidenza pubblica.

Risolte talune questioni preliminari, la Corte procede, in via pregiudiziale, alla ricostruzione del quadro normativo che si assume illegittimamente derogato dalle disposizioni impugnate, posto che tutte le disposizioni censurate, seppur in ambiti più o meno ampi ed a condizioni tra loro differenziate, derogano in modo palese alla disciplina statale che -

fin dal 1997, con una serie di successive proroghe - determina il termine ultimo entro cui le Regioni possono mantenere gli affidamenti agli attuali concessionari di servizi di trasporto pubblico locale, ponendo tuttavia «l'obbligo», per tale periodo transitorio, «di affidamento di quote di servizio o di servizi speciali mediante procedure concorsuali ad evidenza pubblica». Al termine di tale periodo, è previsto che tutti i servizi siano affidati esclusivamente tramite procedure concorsuali ad evidenza pubblica. Ricordato che al settore del trasporto pubblico locale si applica questa specifica disciplina e non quella generale contenuta nel Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, la Corte rinviene la *ratio* di quanto disposto nel criterio direttivo dell'originaria normativa di delega, secondo il quale il decreto delegato in materia di trasporto pubblico locale avrebbe dovuto - tra l'altro - «definire le modalità per incentivare il superamento degli assetti monopolistici nella gestione di servizi di trasporto urbano ed extraurbano». In questo quadro, la fissazione di un termine massimo entro il quale deve concludersi la fase transitoria e quindi generalizzarsi l'affidamento mediante procedure concorsuali ad evidenza pubblica dei servizi di trasporto locale assume un valore determinante, poiché garantisce che si possa giungere davvero in termini certi all'effettiva apertura alla concorrenza di questo particolare settore, così dando attuazione alla normativa europea in materia di liberalizzazione del mercato dei servizi di trasporto locale. Nel quadro del nuovo Titolo V una disposizione simile è riconducibile all'ambito della competenza legislativa esclusiva statale in tema di «tutela della concorrenza», che ha una portata così ampia da legittimare interventi dello Stato volti sia a promuovere, sia a proteggere l'assetto concorrenziale del mercato» (sentenza n. 272/2004).

La Corte non condivide l'opinione secondo la quale la riconducibilità - già affermata nella sentenza n. 222/2005 - della disciplina del trasporto pubblico locale ad una materia legislativa regionale di tipo residuale ridurrebbe la possibilità di incidere dello Stato o comunque permetterebbe alle Regioni di modificare "ragionevolmente" le disposizioni. Al contrario, le competenze statali che si configurino come «trasversali» incidono naturalmente sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano.

Da ciò la Corte dichiara costituzionalmente illegittime le disposizioni regionali.

Sentenza n. 81/2006
(ricorso del Governo su legge della Regione)

pubblico impiego

La Corte dichiara incostituzionale una legge regionale che prevede un concorso interno riservato senza applicare il principio del pubblico concorso.

La Corte riafferma (sentenze n. 159/2005, n. 205/2004 e n. 34/2004) che il principio del pubblico concorso costituisce la regola per l'accesso al pubblico impiego. Tale principio - rileva - si è consolidato nel senso che le eventuali deroghe possano essere giustificate solo da peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico.

Nel caso di specie, la Corte non rileva ragioni che possano giustificare una deroga al principio innanzi rammentato. Nel primo caso dedotto, si prescinde del tutto dall'esigenza di consentire la partecipazione al concorso a chiunque vi abbia interesse. Nel secondo caso, al di là della personale aspettativa degli aspiranti, non risulta sussistere alcun motivo di pubblico interesse che possa legittimare una deroga al principio del concorso aperto a soggetti esterni all'amministrazione. In particolare, non si desume dalle funzioni svolte dal personale cui è riservato l'accesso alcuna peculiarità che giustifichi una prevalenza dell'interesse ad una sua stabilizzazione presso gli uffici consiliari rispetto a quello di assicurare l'accesso all'impiego pubblico dei più capaci e meritevoli ed, in tal senso, l'imparzialità ed il buon andamento della amministrazione regionale.

Sentenza n. 82/2006
(ricorso del Governo su legge della Regione)

protezione civile
principi fondamentali
normativa previgente

La Corte dichiara in parte l'incostituzionalità ed in parte la costituzionalità della legge della Regione che - in tema di protezione civile - definisce il ruolo degli organi regionali dopo la fine dell'emergenza che aveva determinato l'insorgere di poteri commissariali.

La Corte esamina la costituzionalità della legge regionale, in primo luogo nella parte in cui continua ad attribuire al Sindaco di Napoli, dopo la scadenza dello stato di emergenza, il potere di gestire le somme concesse con il solo vincolo di destinazione allo scopo, legittimandolo, per il resto, a derogare alla legislazione statale e regionale vigente.

La Corte rileva il contrasto con l'articolo 5 della legge n. 225 del 1992, il quale attribuisce al Consiglio dei ministri il potere di dichiarare lo stato di emergenza in ipotesi di calamità naturali, e prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri possa adottare ordinanze derogatorie. La normativa previgente (decreto legislativo n. 112 del 1998, n. 112) chiarisce che tali funzioni hanno rilievo nazionale, escludendo che il riconoscimento di poteri straordinari possa avvenire da parte di una legge regionale. La Corte ricorda di aver riconosciuto a queste ultime due previsioni (sentenza n. 327/2003) natura di principio fondamentale della materia della protezione civile, con cui contrasta la dedotta norma regionale. Di qui, la dichiarazione di incostituzionalità.

In secondo luogo, la Corte rileva la costituzionalità di altra norma regionale sulla base dell'interpretazione adottata della norma ragionale che non attribuisce ad un'istituenda agenzia regionale poteri straordinari, ma regola proprio la situazione delle strutture commissariali per il tempo in cui venga a cessare lo stato di emergenza, conformemente a quanto indicato dall'ordinanza statale e senza che vi sia indebito coinvolgimento di uffici o organi statali.

Sentenza n. 84/2006

(ricorso incidentale su legge della regione)

legislazione elettorale
ineleggibilità ed incompatibilità

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara inammissibile per motivi procedurali la legge regionale in tema di ineleggibilità, ma ritenendo la legge incongrua.

La Corte, dichiarata l'inammissibilità, si dichiara consapevole che la vigente normativa consente di rilevare l'esistenza di cause di ineleggibilità - nonostante che queste siano intese a garantire la pari opportunità fra i concorrenti - soltanto dopo lo svolgimento delle elezioni e dunque

non prima che i consigli regionali abbiano esercitato la loro "competenza a decidere sulle cause di ineleggibilità dei propri componenti". Si tratta - a dire della Corte - di una normativa evidentemente incongrua: non assicura la genuinità della competizione elettorale, nel caso in cui l'ineleggibilità sia successivamente accertata; induce il cittadino a candidarsi violando la norma che, in asserito contrasto con la Costituzione, ne preveda l'ineleggibilità; non consente che le cause di ineleggibilità emergano, come quelle di incandidabilità, in sede di presentazione delle liste agli uffici elettorali.

Ordinanza n. 85/2006

(ricorso della Regione su legge dello Stato)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara estinto il processo, relativo ad alcune disposizioni di legge statale in materia di lavoro, per rinuncia al ricorso.

Sentenza n. 87/2006

(ricorso della Regione su legge dello Stato)

tutela della salute
commercio
tutela del lavoro
interesse unitario/disciplina uniforme
principi fondamentali

La Corte dichiara l'incostituzionalità della norma statale di sanatoria in tema di farmacie, per essere normativa di dettaglio in materia concorrente e non essendo invocabile l'interesse nazionale.

La Corte giudica della legittimità della legge statale in tema di organizzazione del servizio farmaceutico, che la Corte preliminarmente ascrive - non diversamente (sentenza n. 61/1968) da quanto già avveniva sotto il regime del previgente titolo V - alla tutela della salute, restando solo marginale, sotto questo profilo, l'indubbia natura commerciale dell'attività, che è attività di impresa non riconducibile alla tutela del lavoro.

Chiarito che la disciplina rientra nella tutela della salute, la questione riguarda la natura o meno di dettaglio delle norme dettate. Analoga questione è già stata scrutinata con sentenza n. 177/1988 con la quale la Corte ha escluso che potesse riconoscersi natura di principio ad «un insieme di disposizioni contenente una disciplina in sé compiuta e autoapplicativa, che, come tale, non lascia il minimo spazio non solo per un'ipotetica legiferazione ulteriore, ma persino per una normazione secondaria di mera esecuzione». In particolare la Corte ha ritenuto che «sotto il profilo strutturale» non potesse «riconoscersi alle disposizioni impugnate la natura di norme di principio, poiché in ipotesi si tratta di statuizioni al più basso grado di astrattezza, che, per il loro carattere di estremo dettaglio, non solo sono insuscettibili di sviluppi o di svolgimenti ulteriori, ma richiedono, ai fini della loro concreta applicazione, soltanto un'attività di materiale esecuzione».

Nella sentenza n. 177/1988 citata è stata rigettata la doglianza sul presupposto della sussistenza dell'interesse nazionale: tuttavia, nel nuovo titolo V deve escludersi che l'interesse nazionale possa legittimare uno spostamento delle competenze (sentenza n. 303/2003).

Da qui l'illegittimità della norma.

Sentenza n. 88/2006

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2005)

ordinamento e organizzazione amministrativa regionale
autonomie speciali
coordinamento della finanza pubblica
principi fondamentali
normativa di dettaglio
clausola di salvaguardia

Sono illegittimi i vincoli in tema di assunzioni imposti alla Regione a statuto speciale, in quanto costituiscono limiti precisi e puntuali non giustificabili con le esigenze di coordinare la spesa pubblica, che lo Stato può realizzare semmai prescrivendo criteri e obiettivi.

Oggetto della decisione è la disposizione della legge finanziaria 2005 con la quale si stabilisce che «a decorrere dall'anno 2008, le amministrazioni» pubbliche «possono, previo esperimento delle procedure di

mobilità, effettuare assunzioni a tempo indeterminato entro i limiti delle cessazioni dal servizio verificatesi nell'anno precedente». La Corte ricorda che lo statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia riconosce alla Regione potestà legislativa primaria in materia di «ordinamento degli uffici e degli Enti dipendenti dalla Regione»; locuzione che, letta in connessione con quanto la medesima norma prevede subito dopo riguardo «allo stato giuridico ed economico del personale», rende chiaro come l'autonomia regionale debba potersi manifestare non solo nel disciplinare normativamente i propri uffici, ma anche nell'organizzarli, destinando ad essi il personale ritenuto necessario. È allora evidente, afferma la Corte, che la norma censurata comprime illegittimamente l'autonomia regionale imponendo limiti precisi e puntuali (e non già di principio - quale il «previo esperimento delle procedure di mobilità»: *cfr*: sentenza n. 388/2004 - idonei a contenere la spesa corrente) non giustificabili dall'esigenza di coordinare la spesa pubblica; esigenza che lo Stato può salvaguardare prescrivendo "criteri ed obiettivi" ma senza «imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi» (sentenze n. 390/2004; n. 417/2005 e n. 449/2005). La Corte dichiara pertanto l'illegittimità costituzionale della disposizione, nella parte in cui si applica alla Regione Friuli-Venezia Giulia.

La Corte aveva, in primo luogo respinto la tesi secondo cui la disposizione impugnata non sarebbe applicabile alla Regione a statuto speciale: ha rilevato infatti che, da un lato, la clausola di salvaguardia contenuta nel comma 569 è troppo generica per giustificare tale conclusione, mentre, dall'altro lato, la previsione del comma 38 - con il suo inequivoco riferirsi agli anni 2005, 2006 e 2007 - è troppo specifica per consentire di ritenere tale previsione estensibile all'anno 2008, al quale la norma censurata si riferisce.

Sentenza n. 89/2006

(conflitto di attribuzione tra Regione e Governo)

porti
principio di leale collaborazione
normativa previgente

La Corte afferma che non spetta allo Stato considerarsi "nuovamente" competente nella materia delle concessioni sui beni del demanio maritti-

mo portuale del porto di Viareggio, con la conseguenza che devono essere annullate le note ministeriali impugnate.

Oggetto del contendere è la delimitazione dell'ambito delle competenze, statali e regionali, in riferimento alle procedure amministrative per il rilascio di concessioni demaniali marittime nell'ambito del porto di Viareggio, il quale, come è pacifico tra le parti, non è finalizzato alla difesa militare o alla sicurezza dello Stato, né è sede di Autorità portuale, ma, ad avviso della ricorrente, costituisce porto destinato precipuamente al commercio. Le note ministeriali impugnate contengono una chiara manifestazione di volontà dello Stato di riaffermare la propria competenza nel settore in esame e di negare quella regionale; pertanto, la Corte riconosce al giudizio "tono costituzionale", in quanto involge questioni afferenti al riparto delle attribuzioni tra Stato e Regioni, quale risulta dal nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione.

La Corte opera quindi un'attenta ricostruzione della disciplina di settore, soffermandosi anche sulla modifica del Titolo V (richiamando anche la sentenza n. 378/2005); esclude poi dall'ambito del giudizio sia le norme statali previgenti rispetto alla modifica costituzionale, sia il parere del Consiglio di Stato non direttamente impugnato e comunque inidoneo a recare alcun *vulnus* alla rivendicata competenza regionale.

Lo Stato, con gli atti impugnati, pur in presenza del predetto nuovo riparto di attribuzioni di competenze, delineato dalla riforma del Titolo V della Costituzione, ha inteso attrarre "nuovamente" nella competenza statale il porto di Viareggio, solo perché questo risulta inserito nel d.P.C.m. 21 dicembre 1995, che aveva identificato i porti e le aree di preminente interesse nazionale, per i quali era esclusa la delega alle Regioni delle funzioni sul demanio marittimo. Si tratta, in sostanza, di una vera e propria "riappropriazione" di competenza su tutti i porti e le aree portuali di cui al citato d.P.C.m., malgrado il fatto che la legge regionale avesse attribuito ai Comuni le funzioni concernenti le concessioni di beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale, nonché del demanio lacuale e fluviale; funzioni, dunque, già concretamente esercitate dal Comune di Viareggio alla data della "riappropriazione", da parte dello Stato, della relativa competenza amministrativa, effettuata con gli atti oggetto del conflitto.

Quanto all'art. 105, comma 2, del d.lgs. n. 112 del 1998, il parere del Consiglio di Stato si è limitato a precisare che il termine del 1° gennaio 2002 di decorrenza per il conferimento alle Regioni delle funzioni relative ai porti «di rilevanza economica regionale ed interregionale» non

può essere considerato meramente ordinatorio, e, dall'altro, che la individuazione dei "porti turistici" (di sicura competenza regionale) può essere effettuata prescindendo da ogni attività di classificazione o catalogazione dei porti. La Corte ricorda di aver già chiarito (sentenza n. 322/2000) che il richiamo effettuato nell'art. 105 del d.lgs. n. 112 del 1998 al predetto d.P.C.m. non comporta affatto il conferimento allo stesso di «efficacia legislativa», né vale a «sanare i vizi di legittimità che lo inficiano o comunque attribuire ad esso, in quanto tale, una nuova o diversa efficacia», valendo semplicemente a definire *per relationem* la portata del limite introdotto dal decreto legislativo al conferimento di funzioni. È da escludere, dunque, che il riferimento al suddetto d.P.C.m. nelle norme statali possa cristallizzare nel tempo l'appartenenza di aree portuali di interesse regionale o interregionale al novero di quelle escluse dal conferimento di funzioni alle Regioni in vista del loro "preminente interesse nazionale". In altri termini, il nuovo sistema delle competenze, recato dal nuovo titolo V, impedisce che possa attribuirsi attuale valenza all'inserimento del suddetto porto nel d.P.C.m. del 1995, ai fini del riparto delle funzioni amministrative in materia.

La Corte non esclude, peraltro, che lo Stato possa procedere per il futuro, con la necessaria partecipazione della Regione interessata in ossequio al principio di leale collaborazione, a riconoscere a taluni porti, e dunque anche a quello di Viareggio, per la loro dimensione ed importanza, quel carattere di rilevanza economica internazionale o di preminente interesse nazionale, che sia idoneo a giustificare la competenza legislativa ed amministrativa dello Stato su tali porti e sulle connesse aree portuali.

Sentenza n. 90/2006

(conflitto di attribuzione tra Regione e Governo)

porti
turismo
principio di leale collaborazione

La Corte afferma che non spetta allo Stato attribuire alle autorità marittime statali la competenza amministrativa relativa al rilascio di concessioni demaniali nell'ambito dei porti turistici della Regione

La Corte annulla la nota con la quale il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, senza tener conto del nuovo riparto delle funzioni

legislative e amministrative delineato dalla riforma del Titolo V, ha disposto l'attrazione nella competenza statale dei "porti turistici" solo perché inseriti nel d.P.C.m. 21 dicembre 1995.

Dopo un'attenta ricostruzione della disciplina di settore, in larga parte coincidente con quella della precedente sentenza (n. 89/2006), la Corte ribadisce le considerazioni già svolte nella sentenza n. 89/2006 in merito al valore del citato d.P.C.m. (anche alla luce della sentenza n. 322/2000): in particolare, sottolinea che il nuovo assetto delle competenze delineato dal nuovo Titolo V impedisce che possa attribuirsi attuale valenza all'inserimento dei "porti turistici" nel d.P.C.m. del 1995 ai fini del riparto delle funzioni amministrative. E ciò per l'assorbente considerazione che la materia "turismo" è attualmente di competenza legislativa residuale, e dunque piena, delle Regioni, con attribuzione delle funzioni amministrative agli enti territoriali minori, secondo i criteri indicati dall'art. 118 della Costituzione. Ripete, quindi, quanto detto nella sentenza n. 89/2006 in merito al parere del Consiglio di Stato e alla possibilità che lo Stato possa procedere, in futuro, con la necessaria partecipazione della Regione interessata, in ossequio al principio di leale collaborazione, a riconoscere a taluni porti turistici, per la loro dimensione ed importanza, carattere di rilevanza economica internazionale o di preminente interesse nazionale, che sia idoneo a giustificare la competenza legislativa ed amministrativa dello Stato su tali porti e sulle connesse aree portuali.

Ordinanza n. 99/2006

(ricorso del Governo su legge della Regione)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara estinto il giudizio sulla normativa della Regione che fissava la residenza in loco *tra i criteri per ottenere l'idoneità per il servizio taxi sulla base della rinuncia del ricorrente, che seguiva all'adozione di una nuova disciplina legislativa regionale abrogativa delle parti impugnate.*

Sentenza n. 102/2006

(ricorso del Governo su legge della Regione)

istruzione

La Corte dichiara - tra l'altro - l'incostituzionalità della legge regionale che istituisce nuovi corsi di studio universitario.

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione regionale che - istituendo nuovi corsi di studio universitario - interviene in un settore della materia dell'istruzione - quello della disciplina degli studi universitari - nel quale alle università è affidata, ai sensi dell'art. 33, ultimo comma, della Costituzione, la competenza a definire, nei limiti stabili dalle leggi dello Stato, i propri ordinamenti. La norma *de qua*, nella parte indicata, è, pertanto, lesiva della competenza attribuita alla autonomia universitaria.

Le norme relative all'impegno della Regione a recepire gli accordi di programma tra ministero, atenei ed altri soggetti pubblici e privati nel proprio piano triennale, non comportano invece alcuna violazione delle competenze statali.

La norma che stabilisce l'incompatibilità tra componente del comitato (regionale) di indirizzo e programmazione e rettore, presidente di polo, preside di Facoltà, disegna, infine, un'incompatibilità univoca: la qualità di componente del comitato non impedisce al docente di assumere le funzioni di direzione accademica, ma impedisce di continuare a far parte del comitato stesso: non si ravvisa, dunque, lesione del riparto di competenze.

Sentenza n. 103/2006

(ricorso del Governo su legge della Regione)

ambiente e beni culturali
energia
***standard* uniformi**
governo del territorio
normativa di dettaglio

Compete allo Stato la definizione degli standard *di protezione dall'elettrosmog; è legittima la legge regionale che disciplina i criteri di localizzazione degli impianti per la telefonia mobile e che subordina l'installazione di elettrodotti in zone del territorio regionale soggette a vincoli all'uso di cavi sotterranei.*

La Corte, richiamando la propria precedente giurisprudenza (sentenze n. 336/2005 e n. 307/2003) ribadisce che compete allo Stato, nel complessivo sistema di definizione degli *standard* di protezione dall'inquinamento elettromagnetico, la fissazione delle soglie di esposizione e, dunque, la determinazione dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità, limitatamente, per questi ultimi, alla definizione dei valori di campo «ai fini della progressiva minimizzazione dell'esposizione». Spetta, invece, alla competenza delle Regioni la disciplina dell'uso del territorio in funzione della localizzazione degli impianti di comunicazione e quindi la indicazione degli obiettivi di qualità, consistenti in criteri localizzativi degli impianti stessi; detti criteri devono, però, rispettare le esigenze della pianificazione nazionale di settore e non devono essere, nel merito, «tali da impedire od ostacolare ingiustificatamente l'insediamento» degli impianti.

È illegittima la norma regionale relativa all'utilizzo delle «migliori tecnologie disponibili sul mercato» con riferimento alla trasmissione e distribuzione dell'energia elettrica, un settore nel quale sussistono esigenze di unitarietà nella determinazione, tra l'altro, dei criteri tecnici (v. sentenza n. 7/2004), che non ammettono interferenze da parte delle Regioni per effetto di autonome previsioni legislative, le quali, imponendo ai gestori che operano a livello regionale l'utilizzo di distinte tecnologie, eventualmente anche diverse da quelle previste dalla normativa statale, possano «produrre una elevata diversificazione della rete di distribuzione della energia elettrica, con notevoli inconvenienti sul piano tecnico ed economico» (sentenza n. 336/2005). Deve, pertanto, essere riconosciuto esclusivamente allo Stato, in questa materia, il compito, tra l'altro, di prescrivere l'utilizzo di determinate tecnologie, sia al fine di assicurare la tutela dell'ambiente e del paesaggio e di promuovere l'innovazione tecnologica e le azioni di risanamento volte a minimizzare l'intensità e gli effetti dei campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, sia al fine di assicurare unitarietà ed uniformità alla rete nazionale.

Le disposizioni della legge regionale che disciplinano i criteri di localizzazione degli impianti di comunicazione elettronica (e non sul procedimento di rilascio delle autorizzazioni per l'installazione degli impianti stessi), attribuendo al Comune il compito di definire i siti tecnologici «dove saranno localizzate o delocalizzate le antenne per la telefonia mobile rispondendo a criteri di funzionalità delle reti e dei servizi», è legittima: nel dettare tale norma la Regione ha esercitato la

propria competenza legislativa che ricomprende la determinazione dei criteri localizzativi e degli *standard* urbanistici, afferenti all'uso del proprio territorio, a condizione che siano rispettate le esigenze della pianificazione nazionale degli impianti e che detti criteri non siano, nel merito, «tali da impedire od ostacolare ingiustificatamente l'insediamento degli stessi» impianti (sentenza n. 307/2003). D'altronde, la norma impugnata espressamente prevede che il Comune, nel procedere alla localizzazione o delocalizzazione delle antenne, ha l'obbligo di attenersi ai «criteri di funzionalità delle reti e dei servizi», sicché può ritenersi assicurato anche il coordinamento tra le esigenze connesse alla gestione del territorio e quelle derivanti dalla necessità di non interferire con la funzionalità delle reti e dei servizi.

Non invade la competenza legislativa dello Stato «in materia di tutela dei beni culturali» la disposizione della legge regionale che prevede che il parere favorevole della Regione sulla installazione di elettrodotti in zone del territorio regionale soggette a «vincoli imposti da leggi statali e regionali, nonché dagli strumenti urbanistici» a tutela degli interessi storici, artistici, architettonici, archeologici, paesistici ed ambientali, è subordinato alla condizione che «l'elettrodotto» o «porzione di esso» corra in cavo sotterraneo: secondo la Corte, infatti, la disposizione impugnata non pone alcun nuovo vincolo diretto su determinate aree, ma si limita a prescrivere semplicemente una modalità di costruzione dell'elettrodotto (mediante, cioè, interramento dei cavi o di porzione di essi, con misure che evitino danni irreparabili ai valori paesaggistici e ambientali) su zone già soggette a vincoli statali o regionali, che si risolve in una prescrizione di dettaglio attinente al governo e all'uso del territorio e quindi rientrante nell'ambito della potestà legislativa concorrente regionale e non invece nell'ambito della "materia" statale della "tutela dei beni culturali". D'altronde, alle Regioni compete tutto ciò che attiene all'uso del territorio anche con riferimento al settore della realizzazione della rete per le comunicazioni elettroniche, con il solo limite, che nella specie è stato osservato, che «criteri localizzativi e *standard* urbanistici rispettino le esigenze della pianificazione nazionale degli impianti e non siano, nel merito, tali da impedire od ostacolare ingiustamente l'insediamento degli stessi» (sentenza n. 307/2003). L'intervento della Regione, poi, si esplica soltanto per il tramite di un "parere", che non esclude la possibilità per le competenti autorità statali, cui venga indirizzato, di disattenderlo quando sussistano, tra l'altro, esigenze di tutela della unitarietà della rete elettrica.

Sentenza n. 105/2006
(ricorso del Governo su legge della Regione)

ordine pubblico e sicurezza
principio di leale collaborazione

È legittima la legge regionale che istituisce un Comitato scientifico per le politiche della sicurezza con funzioni di studio, ricerca e consultive nei confronti della Giunta regionale

La Corte dichiara la legittimità della legge regionale che prevede un «Comitato scientifico regionale permanente per le politiche della sicurezza e della legalità» quale organismo deputato allo studio ed alla ricerca documentata, per la successiva consulenza alla Giunta regionale e la presentazione a quest'ultima di una relazione annuale sullo stato della sicurezza del territorio della Regione. Queste previsioni attengono a competenze e funzioni caratterizzate da un'attività di analisi e studio dei fenomeni criminosi in senso lato e da un'attività di ricerca mirata all'approfondimento delle tecniche e dei sistemi di sicurezza: funzioni che, in entrambe le ipotesi, proprio perché incentrate su prospettive di indagine scientifica, risultano in sé strutturalmente inidonee a ledere la competenza legislativa statale in materia di sicurezza pubblica, quale è delineata dalla giurisprudenza della Corte (v. sentenze n. 313/2003 e n. 407/2002). La Corte ricorda che rispetto alla nozione di sicurezza pubblica, già prima della riforma del Titolo V, «la riserva allo Stato riguarda le funzioni primariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume prioritaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento» (v. sentenza n. 290/2001). Al di là, cioè, dell'ampiezza della nozione di sicurezza e ordine pubblico - quale settore di competenza riservata allo Stato, in contrapposizione ai compiti di polizia amministrativa regionale e locale - è la stessa natura dell'attività conoscitiva, in sé estranea a tale orizzonte di competenza, ad escludere la possibilità che la normativa oggetto di censura incida sull'assetto della competenza statale.

D'altra parte, nella prospettiva di una completa ed articolata attuazione del principio di leale collaborazione tra istituzioni regionali e locali ed istituzioni statali non può escludersi «che l'ordinamento statale persegua opportune forme di coordinamento tra Stato ed enti territoriali in materia di ordine e sicurezza pubblica» (sentenza n. 55/2001), volte, evi-

dentemente, a migliorare le condizioni di sicurezza dei cittadini e del territorio, "auspicabili" e suscettibili di trovare il loro fondamento anche "in accordi fra gli enti interessati", oltre che nella legislazione statale (sentenza n. 134/2004): auspicio, questo, che necessariamente presuppone la possibilità, in capo all'ente locale, di apprezzamento - attraverso l'attività di rilevazione, di studio e di ricerca applicata - delle situazioni concrete e storiche riguardanti la sicurezza sul territorio regionale, alla luce delle peculiarità dei dati e delle condizioni che esso offre.

Sentenza n. 106/2006

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

interesse unitario / disciplina uniforme
agricoltura
commercio
sanzioni amministrative

È legittima la disposizione statale, che riserva al Ministero delle politiche agricole e forestali la competenza ad adottare le sanzioni amministrative conseguenti a violazioni in materia di indicazioni geografiche protette (IGP) e di denominazioni di origine protette (DOP); è legittima anche l'attività di vigilanza da parte del Ministero, che non esclude quella delle autonomie territoriali.

La Corte ribadisce il proprio orientamento, secondo il quale il carattere accessorio della potestà di disciplinare le sanzioni rispetto alla materia presidiata dalle sanzioni stesse (sentenze n. 384/2005, n. 50/2005, n. 428/2004, n. 12 /2004, n. 307/2003) - implica, ove la potestà in questione spetti allo Stato (ciò che, nella specie, non è contestato), la compresenza di una pluralità di materie, talune delle quali spettanti alla competenza (quanto meno concorrente) dello Stato e, comunque, l'esigenza di una disciplina uniforme che solo il legislatore statale è in grado di assicurare (sentenza n. 361/2003; n. 63/2006). Pertanto, l'attribuzione allo Stato del potere di irrogare le sanzioni previste dalla legislazione statale non contrasta con le norme costituzionali invocate dalla Provincia ricorrente, in quanto rispondente alla medesima esigenza di uniformità - contemplata dall'art. 118, comma primo, della Costituzione - che giustifica il potere di dettarne la disciplina (sentenza n. 63/2006).

La Corte ribadisce inoltre il proprio consolidato orientamento il quale nega che il potere di vigilanza sia autonomo rispetto alla materia cui inerisce, in quanto «la vigilanza è spesso la fonte dell'individuazione di fattispecie sanzionabili o comunque di carenze che richiedono interventi anche non sanzionatori diretti ad assicurare il rispetto di una determinata disciplina» (sentenze n. 384/2005; n. 63/2006). Inoltre, la locuzione «accertamento delle violazioni» è tale da riservare alla competenza esclusiva del Ministero soltanto l'esito finale dell'attività di vigilanza, e cioè soltanto il potere di qualificazione, come "violazione", dei comportamenti accertati dagli organi preposti alla vigilanza, ma non implica affatto la competenza ministeriale esclusiva in ordine alle attività di vigilanza. Questa conclusione non contrasta con le norme di attuazione dello Statuto speciale che sanciscono il principio in base a cui «la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza e di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione», in quanto questa norma presuppone che le funzioni amministrative inibite allo Stato siano relative a "materie di competenza propria della regione o delle province autonome". D'altra parte, argomenta la Corte, la stessa legislazione statale individua nel Ministero delle politiche agricole e forestali l'autorità nazionale preposta al coordinamento dell'attività di controllo e responsabile della vigilanza sulla stessa, attribuendogli la vigilanza sugli organismi di controllo privati autorizzati.

L'analitica disciplina statale dell'attività di vigilanza (con decreto ministeriale), incentrata sulla competenza degli organi sia statali sia regionali (e delle province autonome), rende manifesto che l'«accertamento delle violazioni» previsto dalle disposizioni impugnate consente anche allo Stato l'esercizio dell'attività di vigilanza, ma non ne espropria le regioni e province autonome, mentre riserva allo Stato il potere di qualificare come "violazione" i comportamenti accertati in sede di vigilanza e di irrogare le relative sanzioni.

Sentenza n. 107/2006

(ricorso incidentale su legge della Regione)

sistema tributario e contabile regionale e locale

La Corte dichiara la costituzionalità - alla stregua dei parametri previgenti alla riforma del Titolo V - della norma regionale in materia tributaria.

La Corte dichiara la costituzionalità della norma regionale in materia tributaria, e precisamente della tassa di rinnovo della concessione regionale di costituzione di azienda faunistico-venatoria e della correlativa soprattassa, alla stregua dei parametri previgenti alla riforma del Titolo V ed alla luce di una interpretazione della norma dedotta diversa di quella a fondamento del ricorso.

Ordinanza n. 111/2006

(ricorso del Governo su legge della Regione siciliana)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara cessata la materia del contendere, poiché la legge della Regione siciliana in materia - tra l'altro - di personale di ruolo delle aziende autonome di soggiorno e turismo e di imprese e professioni, è stata promulgata con omissione della disposizione oggetto di censura.

Sentenza n. 116/2006

(ricorso della Regione su legge dello Stato)

agricoltura
ambiente e beni culturali
tutela della salute
principi fondamentali
intese, accordi e pareri
sanzioni amministrative
popolazioni interessate

Sono legittime le disposizioni statali in materia di OGM che recano una definizione di colture transgeniche, biologiche e convenzionali e che affermano il principio di coesistenza di tali colture, in quanto riconducibili alla tutela dell'ambiente e della salute, mentre sono illegittime quelle che demandano a fonte diversa dalla legge regionale la definizione delle modalità applicative del principio di coesistenza, che

attiene alla coltivazione a fini produttivi e dunque alla materia agricoltura.

Un primo punto della decisione attiene a profili procedurali: la Corte ribadisce il proprio orientamento secondo cui le Regioni non sono legittimate a far valere nei ricorsi in via principale gli ipotetici vizi nella formazione di una fonte primaria statale, se non «quando essi si risolvano in violazioni o menomazioni delle competenze» regionali (in particolare le sentenze n. 398/1998; n. 383/2005 e n. 50/2005).

Quanto alla lamentata carenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza - premesso che il sindacato della Corte è circoscritto a verificare l'eventuale carattere "evidente" della loro supposta carenza (sentenze n. 272/2005 e n. 62/2005, n. 6/2003) - nel caso in questione sussisteva la necessità di superare con immediatezza la situazione prodotta dalla vigenza di diverse leggi regionali che prescrivevano, in termini più o meno rigorosi, il divieto di impiego, ovvero l'obbligo di attenersi a particolari limitazioni di impiego, degli OGM autorizzati dalla Comunità europea, mentre la raccomandazione 2003/556/CE muove dal presupposto che sia lecito nel diritto comunitario l'impiego nella produzione agricola di OGM, purché autorizzati. Specie dopo la decisione 2003/653/CE della Commissione europea, può essere pacificamente escluso l'asserito manifesto difetto di una situazione di straordinaria necessità ed urgenza ai fini dell'adozione di un testo normativo che eliminasse o riducesse una situazione di evidente contrasto con il diritto comunitario, e consentisse di avviare, pur nel doveroso rispetto delle competenze regionali, un procedimento di attuazione del principio di coesistenza tra colture, con la celerità imposta dall' "imminente approvvigionamento delle sementi per la prossima campagna di semina".

Sono legittime le disposizioni statali che forniscono una definizione di colture transgeniche, biologiche e convenzionali e che affermano il principio di coesistenza di tali colture, in forme tali da "tutelarne le peculiarità e le specificità produttive", in quanto espressive della competenza esclusiva dello Stato nella materia "tutela dell'ambiente", e della competenza concorrente nella materia "tutela della salute"; con ciò il legislatore statale ha anche determinato l'abrogazione per incompatibilità dei divieti e delle limitazioni in tema di coltivazione di OGM che erano contenuti in alcune legislazioni regionali: infatti, la formulazione e specificazione del principio di coesistenza tra colture transgeniche, biologiche e convenzionali, rappresenta il punto di sintesi fra i divergenti interessi, di rilievo costituzionale, costituiti da un lato dalla libertà di iniziativa economica

dell'imprenditore agricolo e dall'altro lato dall' esigenza che tale libertà non sia esercitata in contrasto con l'utilità sociale, ed in particolare recando danni sproporzionati all'ambiente e alla salute. L'imposizione di limiti all'esercizio della libertà di iniziativa economica, sulla base dei principi di prevenzione e precauzione nell'interesse dell'ambiente e della salute umana, può essere giustificata costituzionalmente solo sulla base 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, dato l'essenziale rilievo che, a questi fini, rivestono gli organi tecnico scientifici» (sentenza n. 282/2002). Inoltre, l'elaborazione di tali indirizzi non può che spettare alla legge dello Stato, chiamata ad individuare il «punto di equilibrio fra esigenze contrapposte» (sentenza n. 307/2003), che si imponga, in termini non derogabili da parte della legislazione regionale, uniformemente sull'intero territorio nazionale (sentenza n. 338/2003).

Sono invece illegittime le norme statali che stabiliscono le modalità per adottare le "norme quadro per la coesistenza"; esse infatti ineriscono alla coltivazione a fini produttivi: quest'ultima riguarda chiaramente il «nocciolo duro della materia agricoltura, che ha a che fare con la produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione» (sentenza n. 12/2004). Infatti, il decreto-legge n. 279 del 2004, mentre esclude in modo espresso dalla sua area di efficacia proprio le colture transgeniche realizzate sulla base del d.m. 19 gennaio 2005, atto di attuazione del d.lgs. 8 luglio 2003 n. 224 (che, a sua volta, recepisce la direttiva 2001/18/CE), mira palesemente a disciplinare la produzione agricola in presenza anche di colture transgeniche. La Corte non esclude che tale disciplina, pur essenzialmente riferita alla materia agricoltura, di competenza delle Regioni ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost. (sentenze n. 282/2004 e n. 12/2004), debba o possa essere accompagnata dal parallelo esercizio della legislazione statale in ambiti di esclusiva competenza dello Stato (come, ad esempio, per quanto attiene alla disciplina dei profili della responsabilità dei produttori agricoli) o in ambiti di determinazione dei principi fondamentali, ove vengano in gioco materie legislative di tipo concorrente. Non si è però in questa ipotesi, nel caso di specie: le disposizioni statali impugnate demandavano la definizione delle norme quadro per la coesistenza a un decreto ministeriale "di natura non regolamentare" adottato d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari; in coerenza con le norme così adottate le Regioni avrebbero poi dovuto approvare i propri piani di coesi-

stenza, adottando appositi "provvedimenti". Secondo la Corte tali disposizioni, con le quali si stabiliscono le modalità per adottare le "norme quadro per la coesistenza", prevedendo "un atto statale dalla indefinibile natura giuridica (cui peraltro si attribuisce la disciplina di materie che necessiterebbero di una regolamentazione tramite fonti primarie)" e con le quali si prevede lo sviluppo ulteriore di queste "norme quadro" tramite piani regionali di natura amministrativa, sono lesive della competenza legislativa delle Regioni nella materia agricoltura, dal momento che non può essere negato, in tale ambito, l'esercizio del potere legislativo da parte delle Regioni per disciplinare le modalità di applicazione del principio di coesistenza nei diversi territori regionali, notoriamente molto differenziati dal punto di vista morfologico e produttivo. Infine, neppure appare giustificabile la creazione di un nuovo organo consultivo statale, strettamente strumentale all'esercizio dei poteri ministeriali di cui all'art. 3.

Conseguentemente, è illegittima la regolamentazione da parte della fonte legislativa statale delle sanzioni amministrative: essa spetta al soggetto nella cui sfera di competenza rientra la disciplina della materia la cui inosservanza è in tal modo sanzionata (sentenze n. 63/2006; n. 384/2005 e 50/2005).

Per il loro nesso inscindibile con le norme così ritenute illegittime, sono dichiarate illegittime anche le disposizioni che sanciscono il divieto di colture transgeniche, ad eccezione di quelle autorizzate per fini di ricerca e di sperimentazione, fino all'adozione dei singoli piani di coesistenza, con relativa sanzione penale; quelle che prevedevano la creazione di un nuovo organo consultivo statale, strettamente strumentale all'esercizio dei poteri ministeriali; quelle che sanciscono l'obbligo di chi intenda mettere a coltura organismi geneticamente modificati di darne comunicazione alle regioni e di elaborare un piano di gestione aziendale per la coesistenza, nonché a conservare appositi registri aziendali contenenti informazioni relative alle misure di gestione adottate; sono altresì illegittime le disposizioni che demandano alle regioni la definizione di modalità e procedure per la raccolta e la tenuta, nell'àmbito del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN) di dati.

Sentenza n. 118/2006

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2005)

politiche sociali

federalismo fiscale
finanziamenti statali
sistema tributario e contabile regionale e locale
autonomie speciali
clausola di salvaguardia
sistema tributario e contabile dello Stato

La Corte costituzionale dichiara illegittime due disposizioni della legge finanziaria 2005 che prevedevano l'istituzione di due fondi speciali a destinazione vincolata: il fondo prima casa e il fondo per le politiche giovanili.

La Corte respinge, in primo luogo, la tesi secondo cui le disposizioni impugnate non sono applicabili: la clausola di salvaguardia delle autonomie speciali - contenuta in un comma finale dell'articolo unico della legge finanziaria impugnata (a norma del quale le norme della legge stessa sono applicabili alle autonomie speciali solo in quanto compatibili con le norme dei rispettivi statuti) - infatti, viene ritenuta troppo generica non risultando tra l'altro neppure precisato quali norme della legge finanziaria in questione dovrebbero considerarsi non applicabili per incompatibilità con lo statuto speciale e quali, invece, dovrebbero ritenersi applicabili.

Esclude infine che la previsione di un fondo nel bilancio dello Stato possa essere ricondotto alla materia "sistema tributario e contabile dello Stato", di competenza legislativa esclusiva statale: secondo la costante giurisprudenza costituzionale, l'istituzione dei fondi a destinazione vincolata, ad opera delle leggi dello Stato, deve essere valutata in relazione alle specifiche materie sulle quali tali fondi vanno ad incidere (sentenze n. 231/2005, n. 51/2005 e n. 31/2005, n. 423/2004). La Corte ribadisce che allo Stato è preclusa l'istituzione di fondi speciali in materie riservate alla competenza esclusiva o concorrente delle Regioni, o comunque la destinazione, in modo vincolato, di risorse finanziarie, senza lasciare alle Regioni e agli enti locali un qualsiasi spazio di manovra. E ciò anche nell'ipotesi in cui siano previsti interventi finanziari statali, nelle medesime materie, destinati direttamente a soggetti privati. Diversamente, attraverso l'imposizione di precisi vincoli di destinazione nell'utilizzo delle risorse da assegnare alle Regioni, si violerebbero i «criteri e limiti che presiedono all'attuale sistema di autonomia finanziaria regionale, delineato dal nuovo art. 119 della Costituzione, che non consentono finanziamenti di scopo per finalità non riconducibili a funzioni di spettanza

statale» (sentenza n. 423/2004). Le disposizioni impugnate - le quali istituiscono due fondi speciali, volti l'uno ad agevolare l'acquisto della prima casa da parte delle giovani coppie, l'altro a promuovere la partecipazione dei giovani alla vita culturale e sociale attraverso il sostegno delle loro attività progettuali - non trovano la loro fonte legittimatrice in alcuna delle materie di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione. Pertanto, poiché si verte in materie nelle quali non è individuabile una specifica competenza statale, deve ritenersi sussistente la competenza della Regione. Pertanto, esse sono lesive dell'autonomia finanziaria e amministrativa delle Regioni, alle quali la quota parte del fondo così istituito, a ciascuna spettante, dovrà essere assegnata genericamente per finalità sociali senza il suindicato vincolo di destinazione specifica. Nel caso del secondo fondo l'illegittimità appare vieppiù evidente, considerando che le somme destinate a costituire il nuovo fondo speciale sono tratte dalle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, vale a dire da un fondo nazionale a prevalente destinazione regionale; né è dato individuare un qualsiasi titolo che giustifichi l'intervento finanziario diretto dello Stato, sia che il fondo speciale per i giovani debba essere ripartito tra le Regioni, sia che lo stesso debba essere erogato dallo Stato direttamente a favore di soggetti privati. La quota parte di tale somma reintegrata nel Fondo predetto potrà essere dalle Regioni medesime utilizzata, nella misura spettante a ciascuna di esse, ivi compresa la ricorrente, per finalità sociali con discrezionale apprezzamento degli scopi da perseguire.

Sentenza n. 119/2006

(ricorso incidentale su legge regionale)

statuto della Regione
potere regolamentare regionale
organi regionali

È illegittima la disposizione di legge regionale che, in contrasto con l'ordine delle competenze stabilito nello Statuto, attribuisce alla Giunta il potere regolamentare che lo Statuto riserva invece al Consiglio.

La Corte dichiara l'illegittimità di una disposizione di legge regionale che attribuisce alla Giunta regionale il potere di adottare - in

conformità ai criteri generali uniformi stabiliti dalla legge statale - tutti i "provvedimenti" necessari per l'accreditamento istituzionale dei soggetti operanti in alcuni settori sanitari, senza operare alcuna distinzione tra provvedimenti puntuali, atti amministrativi a carattere generale e regolamenti veri e propri.

La Corte ribadisce che lo statuto, nell'ordinamento regionale, costituisce fonte sovraordinata rispetto alla legge regionale, la quale non può dunque porsi in contrasto con esso, alterando l'ordine delle competenze ivi previsto, pena la violazione indiretta dell'art. 123 Cost. (sentenze n. 993/1988 e n. 48/1983). Né la riforma del Titolo V ha modificato, sotto questo profilo, l'assetto gerarchico delle fonti normative regionali: la Corte ribadisce infatti che, pur essendo stata eliminata, per effetto del nuovo testo del secondo comma dell'art. 121 Cost., la riserva di competenza regolamentare in favore del Consiglio regionale prevista dal testo precedente della medesima norma costituzionale, una diversa scelta organizzativa non può che essere contenuta in una disposizione dello statuto regionale, modificativa di quello vigente, con la conseguenza che, nel frattempo, vale la distribuzione delle competenze normative già stabilita nello statuto medesimo, di per sé non incompatibile con il nuovo art. 121 Cost. (sentenza n. 313/2003). Pertanto, poiché lo statuto regionale riserva tuttora al Consiglio il potere regolamentare, la norma impugnata è illegittima per contrasto con l'articolo 123 della Costituzione, nella parte in cui non esclude i regolamenti dai «provvedimenti» finalizzati all'accreditamento istituzionale in materia sanitaria, la cui emanazione è attribuita alla Giunta.

Sentenza n. 129/2006

(ricorso del Governo su legge della Regione)

appalti e gare
vincoli ed obblighi comunitari
protezione civile
governo del territorio
principi fondamentali
normativa previgente

La Corte costituzionale dichiara illegittime le disposizioni regionali in materia di appalti (che non prevedono procedure ad evidenza pubblica) ed

in materia di infrastrutture (per violazione di principi fondamentali) e legittime altre disposizioni, pure regionali, in tema di rischi sismici.

La Corte esamina il ricorso statale contro talune disposizioni regionali in materie tra loro diverse.

In primo luogo il giudice delle leggi valuta la disciplina regionale relativa agli accordi che i privati proprietari di aree destinate ad essere espropriate per la realizzazione di attrezzature e servizi pubblici possono stipulare con il Comune competente. Si tratta di accordi a titolo oneroso che consentono al proprietario espropriando, in particolare, di mantenere la proprietà dell'area e di ottenere la gestione del servizio previsto in cambio della realizzazione diretta degli interventi necessari. Le ragioni del ricorso sostengono l'illegittimità perché la disciplina non prevede - e quindi implicitamente esclude - per gli appalti al di sopra della soglia comunitaria, le procedure di evidenza pubblica, previste dalla normativa comunitaria anche nel caso in cui - come chiarito dalla Corte di giustizia delle Comunità europee - l'appalto venga effettuato da un privato nella veste di «titolare di un mandato espresso». Il principio fissato dalla Corte di giustizia è stato riversato nell'ordinamento italiano per mezzo della Legge quadro in materia di lavori pubblici.

Premesso che le direttive comunitarie devono essere osservate anche nell'ipotesi in esame, la Corte ribadisce (sentenze n. 406/2005, n. 7/2004 e n. 166/2004) che le direttive fungono da norme interposte per la valutazione di conformità costituzionale ex art. 117, primo comma, Cost. La mancata previsione dell'obbligo di adottare procedure ad evidenza pubblica in caso di appalto di importo sopra la soglia comunitaria, determina così la loro illegittimità.

La Corte giudica invece non fondata la questione relativa alle norme che attribuiscono alla Regione, e non allo Stato, la predisposizione degli indirizzi e dei criteri generali per il riassetto del territorio ai fini della prevenzione dei rischi geologici, idrogeologici e sismici, nonché delle direttive per la prevenzione del rischio sismico.

Essa ricorda inoltre di aver già rilevato che il legislatore statale «ha rinunciato ad un modello centralizzato per una organizzazione diffusa a carattere policentrico» (sentenza n. 327/2003). In materia di prevenzione dei rischi, la legislazione configura un sistema composito di competenze, ordinato secondo il criterio della maggiore o minore generalità degli indirizzi, in base al quale ciascun livello di governo si muove all'interno degli indirizzi dettati dal livello superiore. Anche alla luce della normativa pre-

vigente la novella del Titolo V, la Corte ritiene che la Regione abbia solo voluto disciplinare l'esercizio delle funzioni di prevenzione dei rischi nell'ambito del proprio territorio, senza invasione della competenza dello Stato: come già statuito (sentenza n. 327/2003 citata), la mancanza dell'esplicita menzione dell'obbligo di rispetto degli indirizzi nazionali non comporta la loro violazione, che dovrà essere eventualmente accertata nelle singole norme e nei singoli atti.

Infine, la Corte giudica incostituzionale la norma regionale che sottopone l'installazione di impianti radio-ricetrasmittenti e di ripetitori per la telecomunicazione ad un *iter* autorizzatorio comunale (rilascio del permesso di costruire) ulteriore rispetto a quello già previsto dalla normativa statale. Il legislatore nazionale - secondo la Corte - ha posto la tempestività delle procedure e la riduzione dei termini per l'autorizzazione all'installazione delle infrastrutture in esame come principi fondamentali nella materia «governo del territorio». La confluenza in un unico procedimento risponde pertanto ai principi generali sopra richiamati perché (Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza n. 4159 del 2005) le «esigenze di tempestività e contenimento dei termini resterebbero vanificate se il nuovo procedimento venisse ad abbinarsi e non a sostituirsi a quello previsto in materia edilizia»; inoltre, l'ente locale non è privato del suo potere di verificare la compatibilità urbanistica dell'impianto.

La tutela del territorio e la programmazione urbanistica sono salvaguardate dalle norme statali in vigore ed affidate proprio agli enti locali competenti, i quali, come le Regioni (sentenza n. 336/ 2005), non vengono spogliati delle loro attribuzioni, ma sono solo tenuti ad esercitarle all'interno dell'unico procedimento. La previsione di un ulteriore procedimento che si sovrappone costituisce un inutile appesantimento in contrasto con le esigenze di tempestività e di contenimento dei termini, da ritenersi principi fondamentali.

Sentenza n. 132/2006

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

autonomie speciali
ordinamento e organizzazione amministrativa degli enti locali
potere regolamentare degli enti locali
clausola di salvaguardia

È illegittima la legge della Regione a statuto speciale che demanda la potestà legislativa regionale alla provincia autonoma in assenza di una previsione dello statuto speciale che lo consenta.

La Corte chiarisce che lo statuto speciale attribuisce alla competenza legislativa esclusiva della Regione l'ordinamento degli enti locali, e quindi anche la disciplina del relativo personale; prevede inoltre che l'ordinamento del "personale comunale" sia regolato dai Comuni stessi, con l'osservanza dei principi generali dettati dalla legge regionale. Alla categoria del «personale comunale» devono ascriversi i segretari comunali, che erano stati già definiti «dipendenti dei comuni», nominati dai consigli comunali, da una legge statale; né su tale conclusione incide la radicale modifica della disciplina dei segretari comunali e provinciali introdotta dalla legislazione statale sopravvenuta: la clausola di salvaguardia ivi prevista, infatti, a norma della quale «le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano disciplinano la materia […] con propria legislazione» - essendo contenuta in una norma statale con forza di legge ordinaria, come tale inidonea a modificare l'assetto delle competenze legislative previsto da uno statuto regionale approvato con legge costituzionale - deve essere interpretata nel senso del rinvio alla potestà legislativa delle medesime Regioni e Province autonome, quale risulta dai rispettivi statuti.

La norma regionale impugnata non si è limitata a fissare - in materia di ordinamento del personale comunale - i principi generali entro cui i Comuni possono esercitare il proprio potere regolamentare, ma ha attribuito alle due Province autonome il compito di disciplinare la materia con proprie leggi, sia pure rispettando, da un lato, l'autonomia organizzativa dei Comuni e, dall'altro, i principi generali enunciati dalla stessa legge regionale: in tal modo essa ha sostanzialmente demandato alle Province l'esercizio di una potestà legislativa attribuita dallo statuto alla Regione. Ma la Corte afferma che, un ente dotato di potere legislativo può conferirne l'esercizio ad un altro ente in quanto ne sia legittimato da una fonte di rango costituzionale: così recitava il testo originario dell'art. 117, comma terzo, della Costituzione; la particolare autonomia garantita dallo statuto speciale in questione è strutturata come un sistema chiuso, e dunque, al di là delle attribuzioni ivi previste, non sono configurabili ulteriori potestà legislative regionali o provinciali. E l'assenza di una previsione statutaria al riguardo esclude che uno degli enti dell'ordinamento regionale aventi potestà legislativa possa delegarne l'esercizio ad altri enti.

Né può essere invocata la particolare composizione del consiglio regionale (in cui confluiscono i membri dei due consigli provinciali), volta a garantire che l'esercizio delle funzioni legislative regionali avvenga entro un quadro di raccordo fra le diverse esigenze espresse dalle rappresentanze provinciali, poiché secondo la Corte questa finalità sarebbe evidentemente contraddetta ove quelle funzioni fossero delegate a ciascuno dei due consigli provinciali.

Sentenza n. 133/2006

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2005)

finanziamenti statali
federalismo fiscale
ricerca scientifica
ambiente e beni culturali
materie trasversali e materie-valori
energia
normativa previgente
intese, accordi e pareri
principio di leale collaborazione

La Corte dichiara l'incostituzionalità della disposizione statale - contenuta nella legge finanziaria 2005 - che prevede un Fondo per la promozione di risorse rinnovabili, nella parte in cui non prevede l'intesa con la Conferenza.

La Corte giudica sulla disposizione statale, contenute nella legge finanziaria 2005, che prevede finanziamenti per la ricerca scientifica in ambito energetico (fondo per la promozione di risorse rinnovabili).

La Corte ribadisce, in primo luogo, il principio che le disposizioni di leggi statali istitutive di fondi con vincoli di destinazione sono legittime soltanto se esauriscono i loro effetti in materie attribuite alle competenze dello Stato (sentenze n. 370/2003, n. 12/2004, n. 16/2004, n. 49/2004, n. 308/2004, n. 423/2004, n. 31/2005, n. 51/2005, n. 160/2005 e n. 231/2005). Tuttavia, la complessità della realtà sociale da regolare comporta che, di frequente, le normative non possano essere riferite nel loro insieme ad una sola materia, perché concernono situazioni non omogenee, ricomprese in materie diverse sotto il profilo della competenza legislativa. In siffatti casi di

concorso di competenze la Corte ha fatto applicazione del criterio della prevalenza di una materia sull'altra e del principio di leale collaborazione (sentenze n. 370/2003, n. 50/2005, n. 219/2005, n. 231/2005).

Nel caso in esame la disposizione riguarda una pluralità di materie diverse e, precisamente, la ricerca scientifica, l'ambiente, la produzione di energia e, più in particolare, la sua produzione da fonti rinnovabili. Le prime due - ricerca scientifica e ambiente - osserva la Corte, sono materie che hanno delle peculiarità.

Per quanto concerne l'ambiente, la Corte ha più volte affermato che esso costituisce un valore da tutelare nell'ambito di tutte le discipline che in qualche modo possano su di esso incidere. Da qui anche l'affermazione che, se sull'ambiente la competenza dello Stato è piena e quindi non limitata alla determinazione dei principi fondamentali, non può negarsi la legittimità di una legislazione delle Regioni le quali, nel quadro ed in armonia con quella statale, nell'esercitare la competenza che loro appartiene riguardo ad altre materie - ad esempio, il governo del territorio - approntino ulteriori strumenti di tutela, legati alla specificità dei luoghi (sentenze n. 407/2002, n. 62/2005 e n. 108/2005).

Alla materia della ricerca scientifica è sotteso un valore la cui promozione può essere perseguita anche con una disciplina che precipuamente concerna materie diverse. E, correlativamente, si è affermato che, qualora la ricerca verta su materie di competenza esclusiva statale, a queste occorra riferirsi per stabilire la competenza legislativa (sentenze n. 423/2004 e n. 31/2005). In buona sostanza la ricerca scientifica, qualora si delimiti l'area su cui verte e si individuino le finalità perseguite, riceve da queste la propria connotazione.

La disciplina dell'energia e della sua produzione, annoverata tra le materie di competenza ripartita, già nella legislazione ordinaria antecedente la riforma del Titolo V della Costituzione, in particolare per quanto concerne quella ricavabile da fonti rinnovabili, non era riservata esclusivamente allo Stato, prevedendo sia competenze regionali sia competenze della Conferenza unificata; anche la disciplina della produzione e distribuzione dell'energia prevedeva l'intervento delle Regioni mediante atti di normazione primaria e secondaria ovvero richiedeva la previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni per la definizione dei programmi di ricerca scientifica in campo energetico.

Alla luce di ciò la Corte conclude che la disposizione in esame concerne una pluralità di materie; che alcune di esse, per le loro peculiarità, e cioè per il fatto che non si esauriscono in un delimitato ambito

materiale (ambiente, ricerca scientifica), non si prestano ad un giudizio di prevalenza; che la ricerca scientifica, alla cui promozione il Fondo è destinato, ha ad oggetto l'ambiente, materia di competenza statale sia pure nella particolare accezione di cui si è detto, ma anche la produzione di energia, materia di competenza ripartita.

Di conseguenza, mentre per risolvere la questione non può essere adottato il criterio della prevalenza, per ricondurre a legittimità costituzionale la norma occorre fare applicazione del principio di leale collaborazione nella fase di attuazione della disposizione e di erogazione delle risorse, nella forma dell'intesa con la Conferenza.

Sentenza n. 134/2006

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2005)

livelli essenziali
tutela della salute
***standard* uniformi**
intese, accordi e pareri
potere regolamentare statale
autonomie speciali
clausola di salvaguardia

La Corte dichiara che non solo la definizione dei LEA, ma anche quella degli standard *qualitativi rientrano nella competenza statale esclusiva in materia di livelli essenziali. Dichiara però illegittime due disposizioni della legge finanziaria 2005 che demandavano a un regolamento ministeriale la fissazione degli* standard *e l'individuazione delle tipologie di assistenza e dei servizi in materia sanitaria, senza prevedere la necessaria previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni.*

La Corte respinge, in primo luogo, la tesi secondo cui le disposizioni impugnate non sarebbero applicabili alle ricorrenti: la clausola di salvaguardia delle autonomie speciali - contenuta in un comma finale dell'articolo unico della legge finanziaria impugnata (a norma del quale le disposizioni della legge stessa sono applicabili alle autonomie speciali solo in quanto compatibili con le norme dei rispettivi statuti) - appare infatti generica rispetto a norme del medesimo testo di legge che risultano

formulate in termini inequivoci come riferite a tutte le Regioni (sentenza n. 88/2006). La Corte osserva altresì, in via generale, come la natura stessa dei cd. LEA, che riflettono tutele necessariamente uniformi del bene della salute, impone di riferirne la disciplina normativa anche ai soggetti ad autonomia speciale, che infatti hanno sempre partecipato agli atti di intesa in questa materia stipulati in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Per quanto riguarda la materia cui ricondurre le disposizioni impugnate, la Corte nega che sia da individuare in quella primaria relativa all'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, posto che questa competenza appare recessiva, a fronte delle evidenti finalità di tutela della salute connesse alla disciplina legislativa in esame. Afferma poi che la competenza legislativa concorrente concernente la "tutela della salute" è «assai più ampia» rispetto alla precedente relativa all'"assistenza ospedaliera" (sentenza n. 270/2005) ed esprime «l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina» (sentenza n. 282/2002); la maggiore estensione della tutela della salute rispetto alle corrispondenti competenze statutarie in materia sanitaria - delle quali la Corte aveva sottolineato il carattere contenuto (sentenze nn. 452/1989, 294/1986 e 245/1984) - comporta l'applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 e la conseguente riconduzione delle attribuzioni delle autonomie speciali in materia sanitaria alla potestà concorrente, però con il contemporaneo assoggettamento delle autonomie stesse ai limiti, espressi od impliciti, contenuti nel nuovo Titolo V della Costituzione (sentenza n. 383/2005), ed, in particolare, all'esercizio della competenza esclusiva dello Stato in punto di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

La Corte ribadisce che la rilevante compressione dell'autonomia regionale in tema di tutela della salute che consegue alla determinazione dei livelli essenziali esige «che queste scelte, almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie» (sentenza n. 88/2003). La vigente disciplina demanda a un d.p.c.m, adottato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, la determinazione dei livelli essenziali in materia sanitaria; la disposizione impugnata, invece, demanda la fissazione degli *standard* qualitativi, strutturali e tecnologici ad un regolamento ministeriale, previa l'acquisizione di un mero parere in sede di Conferenza Stato-Regioni: si tratta di integrazioni e specificazioni sul versante attuati-

vo dei LEA esistenti. A tale riguardo la Corte afferma che non può essere negata al legislatore statale la possibilità di giungere ad una più analitica ed effettiva tutela dei LEA, non essendo definibile, almeno in astratto, un livello di specificazione delle prestazioni che faccia venire meno il requisito della loro essenzialità, essendo questo tipo di valutazioni costituzionalmente affidato proprio al legislatore statale (che, in effetti, ha anche proceduto a definire direttamente alcune prestazioni come livelli essenziali). In conclusione, perciò anche la fissazione degli *standard* è ricondotta alla competenza statale esclusiva. Ne deriva che la relativa disciplina - ove la loro adozione avvenga tramite una procedura non legislativa - debba essere omogenea a quella prevista espressamente per i LEA.

Premesso che il prevedere un regolamento ministeriale non si pone in contrasto con l'articolo 117, comma sesto, della Costituzione, poiché si verte in materia di legislazione esclusiva dello Stato, la Corte dichiara illegittima la disposizione impugnata nella parte in cui prevede che il regolamento ministeriale, che determina gli *standard,* sia adottato previo parere, anziché previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, configurando così un'ingiustificata riduzione delle modalità di coinvolgimento delle Regioni in tale procedimento: tanto più considerando che la definizione degli *standard* apporterebbe limitazioni di norma ancora più incisive all'autonomia regionale, in quanto connesse alla fase di concretizzazione dei LEA. Non può ipotizzarsi perciò che venga meno in questa fase proprio la più incisiva forma di leale collaborazione fra Stato e Regioni prevista dalla legislazione vigente per la determinazione dei LEA mediante procedure non legislative. Sarebbe inoltre paradossale che vi fossero due diverse modalità di coinvolgimento delle Regioni rispetto a fenomeni tra loro profondamente contermini, come la determinazione dei LEA e la determinazione di quei particolari LEA che sarebbero costituiti dagli *standard* specificativi od attuativi dei primi.

Parimenti illegittime - per il medesimo motivo - sono le disposizioni della legge finanziaria disciplinanti le modalità per l'individuazione delle tipologie di assistenza e dei servizi del Piano sanitario nazionale.

Ordinanza n. 136/2006

(ricorso del Governo su legge della Regione siciliana)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara cessata la materia del contendere, poiché la legge della Regione siciliana in materia di demanio

marittimo, è stata promulgata con omissione della disposizione oggetto di censura.

Sentenza n. 138/2006
(ricorso in via incidentale su legge della Regione)

Pronuncia non di merito: la Corte dichiara inammissibile per carenza di motivazione la questione sollevata in merito al provvedimento conseguente alla soppressione di struttura sanitaria, stabilita da una legge regionale.

Sentenza n. 139/2006
(ricorso del Governo su legge della Regione)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara inammissibile per genericità delle censure (sentenza n. 450/2005) il ricorso che il Governo aveva promosso avverso una legge regionale in materia di incentivi alle pubbliche amministrazioni, alle ONLUS e alle piccole e medie imprese.

Ordinanza n. 147/2006
(ricorso del Governo su legge della Regione siciliana)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara cessata la materia del contendere, poiché la legge della Regione siciliana in tema di attività amministrativa, è stata promulgata con omissione della disposizione oggetto di censura.

Ordinanza n. 148/2006
(ricorso incidentale su legge dello Stato e su legge della Regione)

sistema tributario e contabile dello Stato
sistema tributario e contabile regionale e locale

È costituzionale la normativa statale e regionale in tema di addizionale regionale all'IRPEF.

Dichiarando manifestamente infondate e manifestamente inammissibili talune questioni sollevate in tema di addizionale regionale all'IRPEF, la Corte ha occasione di ribadire precedenti pronunce, in particolare per quanto concerne l'addizionale regionale IRPEF che è da considerarsi tributo statale, rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato e non tributo «proprio» della Regione, senza che in contrario rilevino né l'attribuzione del gettito alle Regioni ed alle Province, né le determinazioni espressamente attribuite alla legge regionale dal decreto legislativo statale di riferimento, nonché il potere delle Regioni di prevedere aliquote dell'addizionale stessa che possono risultare tra loro diverse e giustificarsi in funzione delle diverse situazioni in cui versano gli enti territoriali (sentenze n. 2/2006, n. 37/2004 e n. 381/2004).

La Corte richiama poi la sentenza n. 2/2006 in cui si è precisato che anche le Regioni possono legittimamente improntare il prelievo a criteri di progressività in funzione delle politiche economiche e fiscali da esse perseguite. La progressività dell'aliquota dell'addizionale regionale non víola l'art. 3 Cost. perché la disparità di trattamento fiscale dei contribuenti costituisce la necessaria conseguenza non già della progressività dell'aliquota, ma dell'esercizio del potere delle Regioni di prevedere aliquote fra loro diverse.

Ordinanza n. 152/2006

(conflitto di attribuzione tra Regione e Governo)

intese, accordi e pareri

La Corte sospende l'esecuzione del decreto del Ministro dell'ambiente con il quale si confermava l'incarico del commissario straordinario dell'ente parco nazionale dell'arcipelago toscano, adottato in assenza di un'apprezzabile attività per addivenire all'intesa, da un lato mancando reiterate ed effettive trattative a ciò indirizzate (sentenza n. 339/2005), e dall'altro essendosi provveduto a confermare quale commissario straordinario la stessa persona la cui nomina era già stata annullata dalla Corte stessa (sentenze nn. 21/2006 e n. 27/2004). (Sospensione *ex* articolo 40 della legge n. 87 del 1953) (v. anche sentenza n. 21/2006).

Sentenza n. 153/2006
(ricorso del Governo su legge regionale)

professioni e attività professionale
principi fondamentali

La Corte dichiara l'incostituzionalità della legge della Regione che individua le figure professionali che operano nei servizi sociali e i titoli richiesti per l'esercizio della professione di educatore professionale.

La Corte dichiara l'illegittimità della legge regionale che individua le figure professionali che operano nei servizi sociali e che indica i titoli il cui possesso è richiesto per l'esercizio della professione di educatore professionale. Tale disciplina va ricondotta alla materia delle "professioni", appartenente alla competenza legislativa concorrente; al riguardo, la Corte ribadisce che - spettando allo Stato la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente - qualora non ne siano stati formulati di nuovi, la legislazione regionale deve svolgersi (ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge La Loggia, n. 131 del 2003) nel rispetto di quelli risultanti anche dalla normativa statale in vigore (sentenza n. 355/2005). Riafferma inoltre che la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle "professioni" deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e i titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale. Tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera di singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale (sentenze n. 40/2006, n. 424/2005, n. 319/2005 e n. 353/2003).

La Corte precisa che la stessa indicazione, da parte della legge regionale, di specifici requisiti per l'esercizio della professione di educatore professionale, anche se in parte coincidenti con quelli già stabiliti dalla normativa statale, viola senza dubbio la competenza dello Stato, risolvendosi in un'indebita ingerenza in un settore, quello della disciplina dei titoli necessari per l'esercizio della professione, costituente principio fondamentale della materia.

Sentenza n. 155/2006

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2005)

sistema tributario e contabile dello Stato
sistema tributario e contabile regionale e locale
federalismo fiscale
normativa di dettaglio

La Corte dichiara la costituzionalità delle disposizioni statali - contenute nella legge finanziaria 2005 - che, agendo su tributi statali, hanno per effetto la diminuzione delle entrate regionali, senza corrispettiva compensazione.

La Corte ribadisce la propria precedente giurisprudenza (in particolare sentenza 431/2004, ma anche sentenze n. 37/2004, n. 311/2003 e n. 296/2003) sulla compatibilità costituzionale dell'intervento del legislatore statale che, nell'esercizio della sua potestà esclusiva in materia tributaria, modifica elementi dei tributi statali, pur con effetti riduttivi sul gettito fiscale regionale, anche senza prevedere misure compensative in favore della Regione che su quel gettito fa affidamento.

Viene osservato preliminarmente che la disciplina dei tributi (IRAP ed IRE) su cui hanno inciso le norme denunciate appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato e che tale competenza può essere esercitata anche nel dettaglio, senza che ciò implichi violazione dell'autonomia tributaria delle Regioni (sentenze n. 2/2006, n. 455/2005, n. 397/2005).

Nell'esercizio di tale potestà la Corte non reputa che ogni intervento, modificativo di un tributo con conseguente minor gettito per le Regioni, debba essere accompagnato da misure compensative (*cfr.* sentenza n. 431/2004, che esclude che possa essere effettuata una atomistica considerazione di isolate disposizioni modificative del tributo, senza considerare nel suo complesso la relativa manovra, ben potendosi verificare che il gettito complessivo destinato alla finanza regionale non subisca riduzioni). Del resto, come già affermato più volte (sentenze n. 437/2001, n. 337/2001, n. 507/2000, n. 138/1999) a seguito di manovre di finanza pubblica, possono anche determinarsi riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni, purché esse non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa, che in definitiva, rendano insufficienti i mezzi finanziari dei quali la Regione stessa dispone per l'adempimento dei propri compiti (ancora la citata sentenza n.

431/2004, nonché le sentenze n. 381/2004, n. 29/2004 e n. 17/2004), evenienza, questa, non dimostrata nel caso di specie: la questione di legittimità costituzionale è così dichiarata non fondata.

Sentenza n. 156/2006

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

immigrazione
assistenza e servizi sociali

La Corte dichiara la costituzionalità delle norme regionali che prevedono attività di assistenza agli immigrati.

La Corte, chiamata a giudicare - per lamentate violazioni della competenza esclusiva dello Stato in materia di immigrazione e di condizione giuridica degli stranieri - sulla costituzionalità di alcuni articoli contenuti nella legge della Regione Friuli Venezia Giulia recante norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati, si pronuncia per la non fondatezza della questione.

Atteso infatti che la normativa statale in materia stabilisce che una serie di attività afferenti il fenomeno migratorio - dall'assistenza sociale all'istruzione, dalla salute pubblica all'offerta alloggiativa - debbano essere esercitate dallo Stato in stretto collegamento con le Regioni e gli altri enti territoriali, la norma regionale non ha, a giudizio della Corte, aspetti propriamente incidenti sulla materia dell'immigrazione, limitandosi solo a prevedere misure di assistenza degli stranieri, di competenza regionale (interventi per i minori stranieri non accompagnati anche dopo il raggiungimento della maggiore età e lo svolgimento di compiti istruttori da parte degli enti locali per il rilascio di documenti autorizzatori come permessi e carte di soggiorno), da esercitare tra l'altro nell'ambito della normativa statale ed in accordo con l'amministrazione del Ministero dell'interno.

Ordinanza n. 163/2006

(ricorso del Governo su legge della Regione)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara estinto, per rinuncia, il processo introdotto con ricorso in tema di pubblico impiego regionale e

principio del concorso pubblico, alla luce della intervenuta normativa della Regione che modifica o sopprime le norme impugnate.

Sentenza n. 167/2006
(conflitto di attribuzione tra Regione e Governo - nomina)

potere sostitutivo

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara l'inidoneità del bando statale per la nomina diretta dei consiglieri di parità nelle regioni ancora sprovviste a ledere la sfera delle attribuzioni costituzionali delle regioni: si tratta di un atto preliminare emanato dall'amministrazione statale al fine di poter procedere alla nomina in via surrogatoria dei consiglieri di parità, privo di effetti autonomi sul piano del riparto costituzionale delle competenze. Ad esso non è stato dato sèguito: l'amministrazione statale, non ha nominato i consiglieri, né si è opposta alla nomina da parte delle autonomie ricorrenti.

Ordinanza n. 171/2006
(ricorso del Governo su legge della Regione siciliana)

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 commercio - impugnate.

Sentenza n. 173/2006
(ricorso del Governo su legge della Regione)

ordinamento civile

La Corte afferma che la Regione non può disporre il trasferimento coattivo di beni appartenenti a un ente estraneo all'ordinamento sanitario regionale.

La Corte dichiara illegittima la legge regionale che attribuisce, a titolo non oneroso, al patrimonio delle Aziende sanitarie locali territorial-

mente competenti, i beni mobili ed immobili costituenti alcuni presídi ospedalieri, già appartenenti all'ente ospedaliero Ordine Mauriziano, che un decreto-legge ha invece attribuito alla Fondazione Ordine Mauriziano. La norma regionale impugnata, operando un diretto trasferimento di beni da una persona giuridica del tutto estranea all'ordinamento sanitario regionale - qual è la Fondazione Ordine Mauriziano - ad una Azienda sanitaria locale, incide sul patrimonio della persona stessa e rientra quindi nella materia dell'ordinamento civile, riservata allo Stato, in via esclusiva, dall'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Sentenza n. 175/2006

(ricorso del Governo su legge della Regione Sardegna)

autonomie speciali
statuto della Regione
enti locali
clausola del miglior trattamento

Pronuncia non di merito su legge di Regione a statuto speciale che istituisce il Consiglio delle autonomie locali, impugnata per violazione di riserva di statuto.

La legge della Regione a statuto speciale che istituisce il Consiglio delle autonomie locali (e la Conferenza permanente Regioni-enti locali) è impugnata per contrasto con l'ultimo comma dell'art. 123 della Costituzione, il quale attribuisce allo statuto tale disciplina. La Corte dichiara infondata la questione per carenza di motivazione e ribadisce che l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 «configura un particolare rapporto tra norme degli statuti speciali e norme del Titolo V della seconda parte della Costituzione» (sentenza n. 314/2003), che si risolve in un giudizio di preferenza, nel momento della loro applicazione, a favore delle disposizioni costituzionali che garantiscono forme di autonomia «più ampie» rispetto a quelle attribuite dalle disposizioni statutarie; è insita, in tale meccanismo di estensione, una valutazione necessariamente comparativa tra i due sistemi (ordinario e speciale) di autonomia regionale (v., sia pure con riferimento ad una ipotesi speculare rispetto a quella in esame, sentenza n. 303/2003, punto 3.1 del Considerato in diritto). Lo statuto speciale della Regione Sardegna, tra l'altro, attribuisce alla potestà legislativa

primaria della Regione la competenza in materia di "ordinamento degli enti locali": il ricorrente «avrebbe dovuto quanto meno spiegare in quale rapporto si trovano, ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale (…), le invocate norme della Costituzione e quelle, anch'esse di rango costituzionale, contenute nello statuto speciale» (*cfr*: sentenza n. 202/2005). Ciò - afferma la Corte - "a prescindere dalla questione relativa all'applicabilità in questa fattispecie alle Regioni a statuto speciale del citato art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, nonché dell'art. 123, ultimo comma, della Costituzione".

Sentenza n. 181/2006

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

tutela della salute
ordinamento civile
livelli essenziali
concorrenza di competenze
principio di leale collaborazione
principi fondamentali
normativa di dettaglio

La Corte dichiara la costituzionalità delle norme - sia statali che regionali - che, rispettivamente, consentono o impediscono al dirigente sanitario con rapporto di lavoro non esclusivo di essere preposto ad una struttura sanitaria; dichiara incostituzionale una norma regionale che dispone una proroga di organi senza termine certo.

La Corte giudica delle norme - sia statali che regionali - che, rispettivamente, consentono o impediscono al dirigente sanitario, con rapporto di lavoro non esclusivo, di essere preposto ad una struttura sanitaria: la norma statale, impugnata dalle Regioni, ha consentito la preposizione del dirigente "non esclusivo"; altre norme regionali, impugnate dallo Stato, lo hanno specularmente escluso.

La questione è affrontata congiuntamente, identificando preliminarmente la materia in questione nella "tutela della salute", assai più ampia rispetto alla precedente materia "assistenza sanitaria ospedaliera"» (da ultimo, sentenza n. 270/2005). La disposizione in esame incide su una

pluralità di materie (come l'organizzazione di enti "non statali e non nazionali") e configura una «concorrenza di competenze», dove si tratta di valorizzare «l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre» (sentenza n. 50/2005).

Al riguardo, la Corte ravvisa la prevalenza della "tutela della salute", mentre non riscontra né la prevalenza del tema di "ordinamento civile" - escludendo «che ogni disciplina, la quale tenda a regolare e vincolare l'opera dei sanitari, (…), rientri per ciò stesso nell'area dell'"ordinamento civile", riservata al legislatore statale» (sentenza n. 282/2002) - né il titolo di legittimazione basato sui "livelli essenziali" che "non può essere invocato se non in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione", risultando, viceversa, «del tutto improprio e inconferente il riferimento» ad esso allorché si intenda «individuare il fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali» (sentenza n. 285/2005, ma anche, *ex multis*, sentenze n. 423/2004, n. 16/2004; n. 282/2002).

La Corte passa quindi ad affrontare la questione interpretativa della successione delle norme statali, rinvenendovi il superamento del principio fondamentale anteriormente vigente in materia, con l'espressione di un principio non di eguale natura, atteso il suo carattere semplicemente dispositivo: non esclude, pertanto, uno spazio di intervento regionale *in subiecta materia*, venendo in rilievo sotto questo profilo le prerogative ad esse spettanti in merito alla «determinazione dei principi sull'organizzazione dei servizi e sull'attività destinata alla tutela della salute», consentito dalla legislazione statale previgente.

Le Regioni - ferma restando ovviamente l'operatività della disciplina statale - sono libere di disciplinare le modalità relative al conferimento degli incarichi di direzione delle strutture sanitarie, ora privilegiando in senso assoluto il regime del rapporto esclusivo, ora facendo della scelta in suo favore un criterio "preferenziale". Quando la scelta cada sul rapporto esclusivo, la disciplina è quella statale. Ne consegue l'infondatezza delle censure.

Anche sotto i residui aspetti, la Corte non ravvisa ragioni di incostituzionalità: non nella censura relativa al mancato coinvolgimento della Conferenza, nella fase di emanazione del decreto-legge, né in quella della conversione in legge, che non integra un vizio di costituzionalità della norma statale; né postula, di per sé, la lesione del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni (sentenze n. 272/2005, n. 196/2004); non sotto il profilo della irragionevolezza e della disparità di trattamento

ipoteticamente operato dalla legislazione regionale di divieto.

Un ulteriore profilo di incostituzionalità escluso dalla Corte è quello che attiene alla pretesa illegittimità della legislazione di dettaglio regionale circa i requisiti per la costituzione delle aziende ospedaliere - soggetta a prescrizioni non minori rispetto a quelle della legge statale - ed alla proceduta che limita a tre i nomi della rosa per l'attribuzione dell'incarico di direzione di struttura complessa. La Corte raffigura il rapporto tra norma "di principio" e norma "di dettaglio" nel senso che l'una «può prescrivere criteri (…) ed obiettivi», all'altra invece spettando l'individuazione degli «strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi» (sentenza n. 390/2004), ferma restando la coerente applicazione dei canoni fissati dall'art. 97 della Costituzione.

La norma regionale secondo cui gli organi dell'Agenzia regionale di sanità in carica al momento dell'entrata in vigore della presente legge, restano in carica fino all'entrata in vigore della legge di revisione dell'ARS è invece dichiarata incostituzionale per violazione dell'art. 97 Cost., non essendo conforme ai principi in tema di *prorogatio* degli organi amministrativi, fissati dalla Corte (sentenza n. 208/1992; sentenza n. 464 del 1994).

Sentenza n. 182/2006

(ricorso del Governo su legge della Regione)

governo del territorio
ambiente e beni culturali
principi fondamentali
funzioni amministrative
protezione civile

La Corte dichiara incostituzionali le norme della legge regionale che dettano disposizioni - tra l'altro - in materia di vincoli paesaggistici, per violazione dei principi fondamentali (anche sopraggiunti) e della normativa statale.

La Corte evidenzia - in tema di pianificazione paesaggistica da parte della Regione - come lo Stato faccia valere la propria potestà legislativa primaria in materia di ambiente e beni culturali e la propria potestà di stabilire principi fondamentali in materia di governo del territorio e

valorizzazione dei beni culturali, ai quali le Regioni devono sottostare nell'esercizio delle proprie competenze, cooperando eventualmente ad una maggior tutela del paesaggio, ma sempre nel rispetto dei principi fondamentali fissati dallo Stato.

Da un lato, osserva perciò la Corte, spetta allo Stato il potere di fissare principi di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, e, dall'altro, le leggi regionali, emanate nell'esercizio di potestà concorrenti, possono assumere tra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale, purché siano rispettate le regole uniformi fissate dallo Stato. Appare, in sostanza, legittimo, di volta in volta, l'intervento normativo (statale o regionale) di maggior protezione dell'interesse ambientale (sentenze n. 62/2005, n. 232/2005 e n. 336/2005).

Poiché la Regione ha previsto (o meglio, ha implicitamente previsto, non ritenendo la Corte che sia possibile in una normativa così minuziosa una lettura interpretativa) che la modifica al regime paesaggistico si compia senza che lo Stato abbia partecipato all'elaborazione del piano, risulta violato il principio secondo cui solo se tale piano paesaggistico è stato elaborato d'intesa, il vincolo paesaggistico che grava sui beni può essere tramutato in una disciplina d'uso del bene stesso. Ne consegue l'illegittimità costituzionale della norma regionale nella parte in cui non prevede che, senza accordo sul piano urbanistico-territoriale, esso resti privo di effetti modificativi del regime dei beni che ricomprende.

Sulla seconda questione sollevata, la Corte non ritiene possibile che la Regione trasferisca le decisioni operative concernenti il paesaggio alla dimensione pianificatoria comunale perché in contraddizione con il sistema di organizzazione delle competenze delineato dalla legge statale a tutela del paesaggio, che costituisce un livello uniforme di tutela, non derogabile dalla Regione, nell'ambito di una materia a legislazione esclusiva statale ex art. 117 Cost., ma anche della legislazione di principio nelle materie concorrenti del governo del territorio e della valorizzazione dei beni culturali.

Se è vero che con propria precedente giurisprudenza la Corte ha ammesso che le funzioni amministrative, inizialmente conferite alla Regione, possano essere attribuite agli enti locali (sentenze n. 259/2004 e n. 214/2005, in materia ambientale), viene tuttavia da essa ritenuto che l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica, assunta a valore imprescindibile, non sia derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sul-

l'intero territorio nazionale: il paesaggio va, cioè, rispettato come valore primario, attraverso un indirizzo unitario che superi la pluralità degli interventi delle amministrazioni locali.

Viene perciò dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma regionale denunciata per il mancato rispetto delle norme interposte, nella parte in cui stabilisce che sia il piano strutturale comunale, anziché il piano regionale paesaggistico, ad indicare le aree in cui la realizzazione degli interventi non è soggetta all'autorizzazione prevista dalla legge regionale.

La Corte, infine, dichiara illegittima anche la norma che, per gli interventi in zona sismica, prevede che la struttura regionale competente sia destinataria di un mero preavviso scritto e non che, per iniziare i lavori, sia necessaria l'autorizzazione della struttura regionale. Essa riconosce che la disciplina statale previgente era orientata in tal senso, ma è consapevole di come questo principio sia poi venuto meno: il nuovo intento unificatore della legislazione statale è orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali. Ne consegue un'ulteriore declaratoria di illegittimità costituzionale della norma regionale - che non rispetta la norma statale di principio sul controllo delle costruzioni a rischio sismico - nella parte in cui non dispone che non si possano iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della Regione.

Senato della Repubblica www.senato.it

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 - volume primo. 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, 2004.
41. Tra Stato e Regioni: guida all'orientamento - Sintesi di 350 pronunce della Corte Costituzionale (2002-2005), 2005.
42. Contributi al dibattito parlamentare - Saggi conclusivi degli *stage* presso l'Amministrazione del Senato 2004-2005, 2006.
43. Aspetti della società dell'informazione nell'era globale - La *governance* di internet, 2006.

euro 10,00