

PARTE III

**LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN
MATERIA DI RAPPORTI TRA STATO E
REGIONI**

a cura dell'“Osservatorio sulle fonti” – Università degli studi di Firenze

Il presente contributo è di Paolo Caretti

1. Il preoccupante aumento del contenzioso costituzionale nell'attuale contesto politico-istituzionale

L'analisi della giurisprudenza costituzionale relativa ai rapporti tra lo Stato e le Regioni deve necessariamente prendere le mosse dalla constatazione dell'aumento, invero ormai decisamente preoccupante, del contenzioso che nel 2004 ha raggiunto livelli mai registrati in precedenza.

I dati contenuti nell'annuale relazione su "La giustizia costituzionale nel 2004", pubblicata, in occasione della Conferenza stampa del Presidente della Corte il 20 gennaio 2005, appaiono da questo punto di vista, eloquenti: in termini assoluti, le decisioni nel giudizio in via principale (97) costituiscono il 21,75% del totale, con un aumento sensibile rispetto all'anno precedente (+6,83%) ed ancora più eclatante rispetto alla media del ventennio precedente (+14,46%).

Tuttavia, l'acquisita centralità del giudizio in via principale risalta ancora di più procedendo alla disaggregazione del numero totale delle sentenze (167): ebbene, in questo caso quelle nel giudizio in via principale (81) rasentano la metà del totale (48,50%) e, per la prima volta nella storia della Corte costituzionale, sopravanzano quelle rese in sede di giudizio in via incidentale (63, pari al 37,72%). Se poi a queste si sommano quelle rese in sede di risoluzione dei conflitti intersoggettivi (14, pari all'8,38%) si può constatare come il contenzioso tra Stato e Regioni abbia raggiunto livelli assolutamente inediti¹²³.

Al di là poi dei dati puramente quantitativi (peraltro assai significativi) alcune vicende evidenziano alcuni aspetti gravemente patologici del contenzioso costituzionale. È il caso, ad esempio, della vicenda del condono edilizio (sentt. 196-198, 199; ord. 197/2004) che ha visto l'utilizzazione dei poteri legislativi da parte di alcune Regioni allo scopo dichiarato, tra l'altro, di paralizzare gli effetti nel proprio territorio di una legge statale ritenuta incostituzionale. Nelle sentt. 198 e 199/2004 la Corte

¹²³ A ciò si aggiunga che il mutato assetto delle competenze costituzionali di cui al nuovo testo dell'art. 117 Cost. ha finito per riguardare materie strettamente connesse, se non direttamente attinenti, a situazioni giuridiche soggettive, quali la tutela della salute e dell'ambiente, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, i limiti alla ricerca scientifica.

ha dovuto ribadire quanto già avrebbe dovuto essere implicito nel sistema, ovvero che le disposizioni costituzionali in tema di rapporti tra gli enti territoriali «presuppongono che l'esercizio delle competenze legislative da parte dello Stato e delle Regioni, secondo regole costituzionali di riparto delle competenze, contribuisca a produrre un unitario ordinamento giuridico, nel quale certo non si esclude l'esistenza di una possibile dialettica fra i diversi livelli legislativi, anche con la eventualità di parziali sovrapposizioni fra le leggi statali e regionali, che possono trovare soluzione mediante il promuovimento della questione di legittimità costituzionale dinanzi a questa Corte, secondo le scelte affidate alla discrezionalità degli organi politici statali e regionali». Tuttavia, non è consentito 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» dinanzi alla Corte costituzionale.

Come detto nel rapporto relativo al 2003, il continuo aumento del contenzioso costituzionale deve essere messo in relazione anche alla perdurante mancanza di alcuni fondamentali provvedimenti di attuazione della riforma del titolo V: tra questi, solo per citare alcuni esempi, molti dei decreti attuativi della l. 131/2003, le modifiche della l. 86/1989¹²⁴, i fondamentali provvedimenti di attuazione dell'art. 119 Cost., l'istituzione della c.d. "bicameralina" ai sensi dell'art. 11, le leggi costituzionali di modifica degli statuti speciali, i pur necessari adeguamenti organizzativi del Parlamento e del Governo alla riforma. Su questo scenario grava poi l'ipoteca del progetto di revisione del titolo V che probabilmente ha costituito un ulteriore fattore di rallentamento nell'approvazione dei provvedimenti di attuazione della l. cost. 3/2001.

Peraltro, un parallelo fenomeno di inattuazione è imputabile anche alle Regioni, che (fatta eccezione, alla fine del 2004, per tre Regioni), ad oltre

¹²⁴ Come è noto, la legge in questione è stata poi approvata nel corso del 2005 (l. 11/2005).

quattro anni dall'entrata in vigore della l. cost. 1/1999 non hanno ancora provveduto ad adottare i loro statuti¹²⁵.

L'assenza di tali strumenti attuativi è non a caso denunciata anche nella giurisprudenza costituzionale: così, ad esempio, la sent. 6/2004 richiama 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»; la sent. 9/2004 raccomanda l'attuazione di quelle forme di intesa e coordinamento in materia di beni culturali di cui all'art. 118, comma 3, Cost.¹²⁶.

In effetti, nella perdurante assenza di pur necessari strumenti di attuazione della riforma del titolo V della Costituzione, il ruolo della giurisprudenza costituzionale risulta essenziale, anche in funzione di «supplenza», almeno in senso lato, rispetto a determinazioni che dovrebbero competere, innanzitutto, agli organi politici (in questo caso della Regione). A ciò si aggiunga il fatto che la l. cost. 3/2001 non contiene disposizioni transitorie, ciò che ha contribuito ulteriormente ad aggravare i non pochi problemi legati all'entrata in vigore della riforma.

¹²⁵ Per quanto riguarda gli statuti ordinari, occorre in questa sede soffermarsi soprattutto sulla giurisprudenza costituzionale (sentt. 372, 378, 379) che ha dichiarato inammissibili le questioni di costituzionalità sollevate sulle disposizioni di principio o programmatiche contenute nei nuovi statuti della Toscana, dell'Emilia Romagna e dell'Umbria. È noto che la Corte, sul presupposto che gli statuti ordinari, anche dopo l'entrata in vigore della l. cost. 1/1999, si configurano come fonti regionali a competenza riservata e specializzata e non già come una sorta di carte costituzionali regionali esclude ogni possibilità di parallelismo tra le disposizioni di principio contenute nella Costituzione e quelle contenute in tali fonti: da qui, la conclusione per cui tali enunciazioni statutarie possono esplicitare una funzione culturale e politica ma non certo normativa, cosicché essi non comportano alcuna rivendicazione di competenze costituzionalmente attribuite allo Stato né possono costituire il fondamento dell'esercizio di poteri da parte delle Regioni.

¹²⁶ In tale sentenza si afferma che l'art. 118, comma 3, Cost. costituisce una disposizione «di cui può auspicarsi un'applicazione che, attribuendo allo Stato la salvaguardia delle esigenze primarie della tutela che costituisce il fondamento di tutta la normativa sui beni culturali, non trascuri le peculiarità locali delle Regioni».

2. L'assenza dell'attuazione dell'art. 119 Cost. nella giurisprudenza costituzionale

La perdurante latitanza del legislatore statale nell'attuazione della riforma del Titolo V si rivela ancora più negativa per quelle disposizioni, come l'art. 119 Cost., delle quali la Corte riconosce solo una limitata precettività immediata: si può ricordare in questo senso la paradigmatica e quasi "didattica" sent. 37/2004 nella quale la Corte afferma perentoriamente che l'attuazione del disegno dell'art. 119 «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». Sulla base di questo assunto di carattere generale, si è sostenuto che, in assenza di una legislazione statale di coordinamento, sia possibile per le Regioni legiferare sui tributi esistenti, istituiti e regolati da leggi statali, ancorché queste destinino il gettito, in tutto o in parte alle Regioni stesse, nei soli limiti espressamente individuati dalle leggi stesse. Cosicché, nell'assenza dell'intervento del legislatore, il "nuovo" art. 119 Cost. esplica un ruolo limitato nel senso «di procedere in senso inverso a quanto prescritto» da tale disposizione ovvero «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» (sent. 37/2004), quale, ad esempio, quello che si fonda su fondi "vincolati" che il nuovo assetto costituzionale non consente (sent. 16/2004)¹²⁷.

Tale impostazione risulta sostanzialmente condivisibile con riguardo ai tributi locali, stante la riserva di legge di cui all'art. 23 Cost. che impedisce la diretta "appropriazione" da parte di Comuni e Province di nuovi tributi.

¹²⁷ Per quanto riguarda gli interventi finanziari in favore degli enti locali, è ammissibile che questi, anche se vincolati nella destinazione per normali attività e compiti di competenza di questi ultimi, spettino allo Stato solo nell'ambito dell'attuazione di discipline dettate dalla legge statale nelle materie di propria competenza o della disciplina degli speciali interventi finanziari in favore di determinati Comuni, ai sensi dell'art. 119, comma 5, Cost. (sentt. 16, 49/2004).

Nella sent. 37/2004 si legge al riguardo: «Per quanto poi riguarda i tributi locali, si deve aggiungere che, stante la riserva di legge che copre tutto l'ambito delle prestazioni patrimoniali imposte (art. 23 della Costituzione), e che comporta la necessità di disciplinare a livello legislativo quantomeno gli aspetti fondamentali dell'imposizione, e data l'assenza di poteri legislativi in capo agli enti sub-regionali, dovrà altresì essere definito, da un lato, l'ambito (sempre necessariamente delimitato in forza appunto della riserva di legge) in cui potrà esplicarsi la potestà regolamentare degli enti medesimi; dall'altro lato, 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)»: sulla base di ciò la Corte non accoglie il rilievo della Regione Basilicata secondo cui la materia del sistema tributario degli enti locali spetterebbe alla potestà legislativa "residuale" delle Regioni e, in ogni caso, essa sarebbe regolata dal legislatore statale con una disciplina di dettaglio e non già di principio.

Sulla stessa linea interpretativa, la sent. 372/2004 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 64, comma 2, del nuovo Statuto toscano ai sensi del quale «la legge disciplina, limitatamente ai profili coperti da riserva di legge, i tributi propri degli enti locali, salva la possibilità degli enti di istituirli». Secondo quanto affermato nella sentenza, la disposizione si limiterebbe a stabilire un modello di ripartizione a due livelli (legge regionale-regolamento locale) che peraltro non è l'unico presupposto dall'art. 119 Cost., essendo possibile anche un modello a tre livelli (legge statale-legge regionale-regolamento locale). Peraltro, ribadisce la Corte nella stessa sentenza, la potestà impositiva in questione deve comunque attenersi al rispetto dei principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario dettati dal legislatore statale.

L'impostazione desumibile dalle sentenze precedenti non appare altrettanto condivisibile con riguardo ai tributi già devoluti alle Regioni prima dell'entrata in vigore della l. cost. 3/2001, sui quali si sarebbe potuto sostenere la tesi che si tratti ormai di "tributi propri" della Regione e quindi

assoggettati alla legislazione regionale nei limiti di quanto previsto all'art. 119 Cost.

Coerente con l'impostazione della sent. 37/2004 si può poi ricordare la sent. 241/2004, che ha dichiarato infondata la questione di costituzionalità della l. 80/2003 che, tra l'altro, ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per la graduale eliminazione dell'Irap, escludendo che tale imposta possa qualificarsi come "tributo proprio" della Regione (nello stesso senso, si veda anche la sent. 381/2004 in materia di sospensione degli aumenti per le addizionali Irpef e delle maggiorazioni dell'aliquota dell'Irap sulla base del fatto che le relative disposizioni consistono in una temporanea e provvisoria sospensione dei poteri regionali in attesa dell'attuazione del nuovo art. 119 Cost.: e tale conclusione, nella sentenza in esame, è rafforzata dal fatto che la disposizione legislativa modifica sia la disciplina di un tributo statale anche "a regime" sia di un tributo ancora regolato dalla legge statale).

Infine, nella sent. 431/2004 la Corte dichiara infondata la questione di costituzionalità relativa alla proroga di alcune agevolazioni fiscali relative all'Irap relative all'agricoltura, respingendo altresì la pretesa delle Regioni ricorrenti per cui una revisione tributaria che comporti un minor gettito per le Regioni dovrebbe essere accompagnato da misure di compensazione finanziaria. Secondo la Corte, tale compensazione non può essere affermata in presenza di una considerazione isolata di singole disposizioni modificative del tributo, ben potendo accadere che la compensazione stessa derivi da una simultanea modifica o integrazione di più disposizioni legislative.

Peraltro, non soltanto nella materia tributaria ma anche in quella, più generale, della capacità finanziaria degli enti territoriali la Corte valorizza la necessità del fine di coordinamento della finanza pubblica che l'art. 119 in questione assegna alla legislazione statale (su tale questione si veda *infra*, par. 8)¹²⁸.

¹²⁸ L'unica significativa eccezione a quanto detto nel testo è costituita dalla sent. 13/2004 nella quale si è riconosciuto alle Regioni il compito di distribuire il personale docente tra le istituzioni scolastiche autonome, non avendo alcun rilievo in questo senso la mancata attuazione dei principi costituzionali in tema di finanza regionale: «Nelle more dell'attuazione dell'art. 119 Cost., e quindi nell'ambito delle norme finanziarie

In questo contesto, la discontinuità costituita dal nuovo testo dell'art. 119 Cost. si è potuta esplicitare immediatamente nel giudizio di costituzionalità soprattutto con riferimento ai numerosi fondi speciali, istituiti da recenti disposizioni di legge statali, la cui incostituzionalità è stata affermata nei casi in cui essi si qualificano come fondi vincolati nella destinazione per normali attività di competenza degli enti territoriali. In particolare (sent. 16/2004), la Corte ha sancito il principio per cui fondi speciali vincolati nella destinazione non sono comunque ammissibili qualora intervengano in materie o funzioni spettanti alla legislazione regionale, anche nei casi di legislazione concorrente (si veda anche la sent. 49/2004). In questo senso, ad esempio, è stata dichiarata incostituzionale una disposizione contenuta nella legge finanziaria per il 2003 (art. 91, l. 289/2002) che prevede la creazione di un fondo statale di finanziamento dei datori di lavoro che realizzino asili nido o micro-nidi nei luoghi di lavoro, in quanto la disciplina in questione, per un verso ricade nella materia "istruzione", per altri in quella "tutela del lavoro", entrambi comunque ricadenti nella potestà legislativa concorrente e quindi disciplinabili dallo Stato solo per quanto attiene all'individuazione dei principi fondamentali (sent. 320/2004). Nello stesso senso, è stata dichiarata incostituzionale una disposizione della legge finanziaria per il 2004 (art. 4, commi 99-103) che istituisce un fondo statale per garantire i prestiti fiduciari agli studenti capaci e meritevoli, senza alcun coinvolgimento delle Regioni nemmeno nell'attività di individuazione in concreto della categoria degli studenti in questione (sent. 308/2004).

Una vicenda analoga concerne la sent. 423/2004, relativa all'istituzione con legge statale di un fondo per le politiche sociali, la quale, pur non dichiarando *ex se* incostituzionale tale previsione, sia perché il fondo stesso è chiamato a finanziare anche funzioni statali, sia perché esso può incidere sull'autonomia finanziaria delle Regioni, almeno fino alla futura attuazione del nuovo modello di cui all'art. 119 Cost., interviene per dichiarare incostituzionali alcune disposizioni di dettaglio volte a porre precisi ed illegittimi vincoli di destinazione nell'utilizzo di risorse da

attualmente vigenti e delle persistenti competenze dello Stato ed in vista della compiuta realizzazione del disegno costituzionale, ben possono le Regioni esercitare le competenze gestorie che la Costituzione ad esse attribuisce».

assegnare alle Regioni o a consentire finanziamenti che comunque possono incidere su politiche pubbliche regionali. Viceversa, la stessa sentenza ammette il finanziamento di attività, riconducibili, nel caso di specie alla ricerca scientifica, trattandosi, più che di una materia (peraltro pure compresa tra quelle di legislazione concorrente) di un insieme di valori costituzionali che si prestano ad essere protetti anche al di là del riparto di competenze costituzionalmente previsto.

3. Le novità, normative e processuali, introdotte a proposito del giudizio in via principale

Dal punto di vista del processo costituzionale si segnala nel 2004 la modifica degli artt. 23 e 24 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, necessarie per adeguare le relative disposizioni al nuovo assetto del giudizio in via principale seguito all'entrata in vigore della l. cost. 3/2001 e dell'art. 9 della l. 131/2003.

Sul punto, a seguito di tali disposizioni e ad alcune novità introdotte in via giurisprudenziale, il volto del giudizio in via principale ha conosciuto significative innovazioni.

Il primo istituto introdotto dall'art. 9 della l. 131/2003 è il potere di sospensiva delle leggi regionali affidato, come potere di ufficio, alla Corte Costituzionale: le prime applicazioni dell'istituto sono state le richieste di sospensiva rispetto ad alcune disposizioni della normativa statale sul condono edilizio; la Corte ha deciso la questione unitamente al merito nella sent. 196/2004.

La sospensiva costituisce un istituto singolare perché evidentemente l'esigenza che una legge impugnata davanti alla Corte non producesse effetti negativi era un problema che esisteva anche prima, ma solo ora si avverte l'esigenza di porvi rimedio, in coincidenza col fatto che il controllo sulle leggi regionali da preventivo è diventato successivo. L'art. 9 introduce questo potere di sospensione della legge regionale nonché di quella statale impugnata, in presenza di determinati presupposti, ossia quando ci sia il rischio di un irreparabile pregiudizio per l'interesse pubblico o per l'ordinamento giuridico della Repubblica o un pregiudizio

grave e irreparabile per i diritti dei cittadini. In caso di sospensione della legge statale o regionale si abbreviano i tempi della decisione: 30 giorni dalla sospensione per l'udienza di discussione e nei 15 giorni successivi il deposito del dispositivo.

Si tratta di un istituto che, come è ovvio, tocca un tema di notevole rilievo, quello dei poteri cautelari nel processo costituzionale. Un tema che anche prima della riforma del Titolo V aveva destato qualche perplessità e non aveva avuto un grande seguito né un particolare approfondimento in dottrina, probabilmente in ragione del fatto che l'altro istituto, sul quale è stato costruito questo di cui si discute, quello previsto dall'articolo 40 della legge numero 87/1953, cioè la sospensione che la Corte può disporre su atti non legislativi impugnati in sede di conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni, è stato oggetto di un numero esiguo di richieste e pochissime volte utilizzato dalla Corte Costituzionale. Quasi che il processo costituzionale abbia dimostrato, nei decenni che abbiamo alle spalle una sorta di impermeabilità all'utilizzazione di misure cautelari. Ed è forse per la stessa ragione che la gran parte della dottrina ha colto in maniera critica l'introduzione di questa novità.

Non solo per questo, naturalmente ma anche per un'altra serie di motivi. Si è dubitato, innanzitutto, della legittimità costituzionale di una legge ordinaria che disponga della efficacia di una fonte pari ordinata. Si è criticato, in secondo luogo, il fatto che si sia costruito questo potere come un potere di ufficio, in relazione a un processo, come quello costituzionale, che è un processo essenzialmente di parti. Ma soprattutto se ne sono criticati i presupposti. Il riferimento, infatti, all'interesse pubblico, all'ordinamento della Repubblica, sembrano costituire una sorta di reinterpretazione o di riesumazione di quel limite dell'interesse nazionale che per la verità la l. cost. 3/2001 aveva inteso eliminare. Tanto è vero che questi presupposti sembrano costruiti sul calco di quelli previsti come condizione per l'esercizio del potere sostitutivo del Governo nei confronti delle Regioni di cui all'articolo 120 della Costituzione. Si è avuta, quindi, l'impressione che questo potere di sospensione affidato alla Corte anche nei confronti della legge statale sia stato in realtà concepito prevalentemente con l'occhio rivolto alla legge regionale, con il rischio appunto di una reintroduzione del limite dell'interesse nazionale che, come

abbiamo visto in passato, ha determinato delle conseguenze certo non positive per il rispetto dell'autonomia regionale.

E, tuttavia, nonostante queste obiezioni, ci sono stati studi recenti che hanno cercato di mettere in luce elementi potenzialmente positivi di questo istituto che potrebbe, almeno in certe ipotesi (certamente ipotesi eccezionali), avere la funzione di utile completamento del processo in via di azione. Alcuni esempi in proposito: quando la lesione di competenze regionali sia determinata da atti normativi dello Stato adottati in via di urgenza da decreti legge, che potrebbero determinare effetti irreversibili, difficilmente recuperabili da una sentenza di accoglimento della Corte; oppure nell'ipotesi di leggi regionali che determinino una lesione di standard legislativi statali che rispondono ad interessi unitari o comunitari, anche in questo caso con effetti non più reversibili. Sono solo due esempi, cui altri possono aggiungersene. In sostanza si tratterebbe di ipotesi nelle quali la sentenza della Corte rischia di arrivare troppo tardi, e quindi finisce per essere inutile, là dove invece il potere di sospensiva potrebbe, da questo punto di vista, completare il disegno complessivo del processo costituzionale. È una prospettiva ricostruttiva interessante, ma che però è legata ad una premessa e cioè al modo in cui la Corte intenderà interpretare i presupposti più sopra ricordati, se vorrà davvero interpretarli in termini stretti, cioè come presupposti che operano quando sono in gioco essenzialmente profili competenziali tra Stato e Regioni e non un generico interesse pubblico o un altrettanto generico interesse dell'ordinamento della Repubblica. Al momento, in assenza di una qualche casistica al riguardo non è dato fare alcuna previsione; la prassi futura ci dirà se la sorte di questo istituto sarà quella modestissima dell'analogo istituto previsto dall'articolo 40 della l. 87/1953 o se invece riuscirà a svolgere davvero questa funzione utile di completamento del processo costituzionale.

Il secondo istituto, introdotto sempre dalla legge 131 del 2003, è rappresentato dalla possibilità per la Conferenza Stato-città-autonomie locali e il Consiglio delle Autonomie Locali di stimolare, nel primo caso il Governo, nel secondo caso, la Regione, ad impugnare, a seconda dei casi, una legge statale o una legge regionale lesiva delle proprie attribuzioni, che oggi sono attribuzioni assurde a livello costituzionale.

L'autonomia di Comuni e Province non è più rimessa a determinazioni del legislatore ordinario ma trova nel nuovo Titolo V il suo fondamento esplicito. Si tratta di un problema molto serio che ci si è posti anche in passato, penso alla soluzione diversa che era stata discussa in seno alla Commissione D'Alema, cioè quella di riconoscere una legittimazione diretta di adire la Corte a Comuni e Province, proprio in ragione del livello ormai costituzionalizzato della loro autonomia, analogamente a quanto avviene per le Regioni. Scartata quella soluzione per una serie di ragioni che qui non è il caso di richiamare (ma legate essenzialmente alla preoccupazione di creare un eccessivo aggravio nel lavoro del giudice costituzionale), si è arrivati a questo nuovo istituto. Ma la risposta che esso offre al problema indicato si presenta, almeno a mio parere, molto debole. Innanzitutto, esso si configura come un mero potere di sollecitazione, che lascia del tutto liberi i soggetti legittimati a ricorrere a promuovere il ricorso. In secondo luogo, se è vero che il Governo può impugnare una legge regionale, stante anche la recente giurisprudenza della Corte, per qualunque motivo di incostituzionalità della medesima, non vale invece il viceversa. Quindi, un Consiglio delle Autonomie che chiede alla Regione di riferimento di impugnare una legge dello Stato perché lesiva di proprie attribuzioni rischierebbe di trovarsi di fronte un rifiuto non perché la Regione non voglia promuovere il ricorso ma perché impossibilitata a farlo se non per motivi strettamente attinenti a profili lesivi della propria competenza, così come ribadito sempre dalla recente giurisprudenza della Corte. In tale situazione, questo istituto rischia di avere una funzione meramente residuale. Funzionerà soltanto nell'ipotesi in cui l'interesse delle autonomie locali coinciderà con l'interesse regionale: ad esempio nell'ipotesi in cui una legge dello Stato pretenda di ripartire le funzioni amministrative fra Comuni e Province in una materia di competenza legislativa della Regione. In questo caso i due interessi si sposano e l'istituto può funzionare. Ma è chiaro che in ogni caso si tratta di una risposta debole e che è in grado di operare solo parzialmente, almeno sul versante regionale. Anche in questo caso solo la prassi futura ci potrà dire qualcosa di più circa l'incidenza effettiva dell'istituto nell'ambito del processo in via principale.

Per il momento la Corte ha utilizzato questa possibilità, per argomentare circa la possibilità per le Regioni di impugnare disposizioni lesive delle competenze degli enti locali qualora esse riguardino profili strettamente connessi a profili di competenza regionale (sent. 196/2004).

Come si è accennato, le novità si sono prodotte anche in via giurisprudenziale.

Sul versante dell'individuazione dei soggetti ricorrenti, la Corte ha ribadito a più riprese, in linea con la giurisprudenza inaugurata l'anno precedente, in continuità peraltro con quella precedente alla riforma del Titolo V, che il giudizio in via principale è chiuso ai soggetti (Stato e Regioni) titolari della potestà legislativa, non essendo possibile l'intervento di soggetti diversi (sett. 166, 167, 196/2004). Peraltro, nella sent. 196/2004, preso atto della stretta connessione, nel caso di specie, tra le attribuzioni regionali e quelle degli enti locali, la Corte ha evidenziato come la lesione della sfera di attribuzioni degli enti locali sia, almeno potenzialmente, idonea a determinare una violazione delle competenze regionali. La Corte ha, altresì, ricordato che l'art. 32, comma 2, della l. 87/1953, novellato dal già ricordato art. 9 della l. 131/2003, consenta al Consiglio delle autonomie locali di proporre alla Giunta regionale di sollevare questioni di costituzionalità in via principale contro leggi statali.

Alla luce delle considerazioni che precedono si spiega come la sent. 378/2004 abbia dichiarato inammissibile il ricorso di un consigliere regionale di minoranza avverso una delibera statutaria, ai sensi dell'art. 123 Cost. Anche per i giudizi di cui all'art. 123, comma 2, Cost. la Corte ritiene che unico ricorrente sia il Governo cosicché non è ritenuto ammissibile l'intervento di terzi.

Per quanto riguarda i motivi di ricorso, in linea con il principio già affermato fino dalla sent. 274/2003, la Corte ha affermato che lo Stato può impugnare leggi regionali per qualunque vizio di costituzionalità (sent. 162/2004), mentre le Regioni ricorrenti possono invocare solo la lesione della propria sfera di competenza costituzionalmente fissata, potendo impugnare anche in relazione a parametri ulteriori qualora questi contribuiscano ad incidere nelle proprie prerogative costituzionali (sentt. 4, 196, 228, 280, 286, 287/2004).

Ancora, anche nel 2004 è continuata la prassi, già inaugurata nell'anno precedente, della separazione delle questioni proposte con il medesimo ricorso e il loro eventuale e contestuale accorpamento a questioni di carattere omogeneo proposte in altri ricorsi (è noto che questa tecnica ha riguardato innanzitutto le questioni di costituzionalità, assai eterogenee, sollevate in relazione alle leggi finanziarie annuali).

Più evidenti sono state le innovazioni sul piano della tipologia delle sentenze della Corte.

Come si è detto nel rapporto relativo allo scorso anno, il riferimento principale (ma non unico) è alla sent. 13/2004, con la quale la Corte ha sottoposto a vaglio di costituzionalità l'art. 22, comma 3, della l. 448/2001, il quale riconduce alla competenza dell'amministrazione scolastica statale funzioni in materia di istruzione (la distribuzione del personale docente nell'ambito della rete scolastica regionale), rivendicate dalle Regioni, sulla base del nuovo disposto costituzionale. Ebbene, pur riconoscendo l'illegittimità della disposizione impugnata, il giudice costituzionale "congela" gli effetti della sua pronuncia, fino al momento della predisposizione da parte delle Regioni degli apparati amministrativi deputati all'esercizio delle funzioni in questione, in difetto dei quali una pronuncia di incostituzionalità ad effetto immediato avrebbe finito per determinare una situazione di incostituzionalità ancora più grave (e cioè una paralisi nel funzionamento del sistema di istruzione pubblica), con conseguente, grave pregiudizio al diritto allo studio: «Quel principio di continuità che questa Corte ha già riconosciuto operare, sul piano normativo, nell'avvicendamento delle competenze costituzionali dello Stato e delle Regioni ed 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 [...] deve essere ora ampliato per soddisfare l'esigenza 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».

Si tratta di un tipo di pronuncia che si avvicina a quelle di semplice incostituzionalità o incompatibilità del Tribunale costituzionale tedesco

(Unvereinbarkeit) e che non pare, invece, assimilabile né alle pronunce di incostituzionalità riconosciuta ma non dichiarata, né a quelle di costituzionalità provvisoria (entrambe, del resto, sentenze di rigetto). Un tipo nuovo di pronuncia, dunque, nello spirito del principio di continuità, riletto però alla luce del nuovo dettato costituzionale.

Peraltro, il ruolo di “supplenza” esercitato dalla Corte spiega altresì la non infrequente utilizzazione delle sentenze manipolative sia additive (sentt. 196, 308/2004) sia ablative (sentt. 196, 380, 390, 429/2004), sia sostitutive (sent. 196/2004). Del tutto peculiare è poi la sent. 196/2004 laddove, pur riconoscendo l'esistenza di una competenza legislativa regionale in materia di condono edilizio, condiziona l'esercizio della competenza stessa al rispetto di un termine congruo, statuito dalla legge dello Stato, decorso il quale continuano ad applicarsi le leggi statali preesistenti, pur incostituzionali.

Infine, seguendo un trend giurisprudenziale ormai consolidato, la Corte continua ad utilizzare anche nel giudizio in via principale l'istituto della illegittimità costituzionale consequenziale, ritenuto di generale applicazione nei giudizi di legittimità costituzionale (sentt. 2, 166, 272, 378/2004).

4. La rilevanza del principio di leale cooperazione e la disciplina del potere sostitutivo

Anche nel 2004, sulla scorta della giurisprudenza degli anni precedenti, la Corte ribadisce la necessità che il modello di regionalismo italiano, anche dopo la revisione operata dalla l. cost. 3/2001, assecondi gli schemi del c.d. regionalismo cooperativo.

In particolare, la sent. 6/2004 ribadisce e specifica quanto stabilito nella sent. 303, chiarendo innanzitutto che lo spostamento verso l'alto delle competenze normative è possibile anche nelle materie “residuali” regionali, e può avvenire in forza di una legge che: a) detti una disciplina pertinente, e comunque idonea alla regolazione delle funzioni da trasferire; b) sia limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine; c)

sia adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o comunque debba prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative in capo agli organi centrali. In assenza dell'attuazione dell'art. 11 della l. cost. 3/2001, la Corte chiarisce, citando la sent. 303/2003, che «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 debbono essere condotte in base al principio di lealtà».

Nel caso di specie la Corte ha ritenuto che fosse rispettoso di tali criteri il d.l. 7/2002 (convertito dalla l. 55/2002) nella parte in cui prevede due diverse e distinte forme di collaborazione tra Stato e Regioni, l'una riguardante l'insieme delle Regioni (riguardante l'elenco degli impianti di energia di cui all'art. 1, comma 1) l'altra relativa alla localizzazione del singolo impianto (considerata intesa “forte” nel senso che il suo mancato raggiungimento costituisce un ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento): a giudizio della Corte, quindi, «i due livelli di partecipazione [...] realizzano quindi, ove correttamente intesi e applicati dalle diverse parti interessate, sufficienti modalità collaborative e di garanzia degli interessi delle istituzioni regionali i cui poteri sono stati parzialmente ridotti dall'attribuzione allo Stato dell'esercizio unitario delle funzioni disciplinate negli atti impugnati».

Tale chiarimento rende chiaro che la Corte, prima dell'entrata in vigore dell'art. 11 l. cost. 3/2001, sembra ritenere sufficiente un coinvolgimento delle autonomie regionali “forte” solo, per così dire “a valle” cosicché lo Stato mantiene una posizione preminente nel merito delle scelte politiche “a monte” (nella legge e, nel caso di specie, dell'insieme delle opere da realizzare).

La sentenza in questione ha altresì chiarito, interpretando nel modo forse più corretto l'art. 118 Cost., che l'attrazione di funzioni amministrative (e normative) allo Stato anche in ambiti nei quali esso ha solo limitati poteri legislativi si spiega con il fatto che «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)»¹²⁹.

Per quanto riguarda i poteri sostitutivi la sent. 43/2004 ed altre seguenti hanno chiarito che l'art. 120 Cost. non preclude la possibilità di prevedere poteri sostitutivi regionali nei confronti degli enti locali. In effetti, tale disposizione non può essere intesa, a giudizio della Corte, «nel senso che esaurisca, concentrandole tutte in capo allo Stato, le possibilità di esercizio di poteri sostitutivi», giacché essa «prevede solo un potere sostitutivo *straordinario*, in capo al Governo, da esercitarsi sulla base dei presupposti e per la tutela degli interessi ivi esplicitamente indicati, mentre lascia impregiudicata l'ammissibilità e la disciplina di altri casi di interventi sostitutivi» anche in capo alla Regione nelle materie di propria competenza laddove questa disciplini, in forza degli artt. 117, commi 3 e 4 e 118, commi 1 e 2, Cost. l'esercizio di funzioni amministrative degli enti locali.

Del resto, secondo la Corte, l'ammissibilità di poteri sostitutivi regionali deriva dallo stesso art. 118 Cost. che si fonda su un principio di "preferenza" per gli enti più vicini ai cittadini ma anche su criteri "flessibili" per la collocazione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo cui il legislatore, statale o regionale, deve attenersi nell'operare le scelte relative.

Tuttavia, poiché il potere sostitutivo implica comunque un intervento del livello regionale rispetto allo svolgimento di attribuzioni dei Comuni (la cui autonomia ha ormai un diretto fondamento costituzionale) la Corte, in linea con la propria giurisprudenza precedente alla riforma del titolo V, richiede comunque: a) che le ipotesi di esercizio del potere sostitutivo siano previste e disciplinate dalla legge, che deve definirne i presupposti

¹²⁹ Nello stesso senso, anche se non relativa ad un atto non legislativo, si veda anche la sent. 233/2004.

sostanziali e procedurali¹³⁰; b) che la sostituzione riguardi il compimento dei soli atti o attività prive di discrezionalità nell'*an*, la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi unitari che giustificano l'intervento sostitutivo; c) che siano disposti da organi di governo della Regione (o sulla base di una decisione di questi) e non da meri apparati amministrativi della stessa¹³¹; d) che l'omissione alla quale si intenda sopperire con l'esercizio dei poteri sostitutivi sia definita come fatto giuridicamente qualificato e non già come mera omissione considerata opportuna dalla Regione (diversamente, l'autonomia degli enti locali sarebbe irragionevolmente lesa); e) che la legge regionale definisca un procedimento nel quale l'ente sostituito possa far valere le proprie ragioni e sia messo nella condizione di poter ovviare all'omissione, non essendo sufficiente, perché si attivi il potere sostitutivo, una mera "previa segnalazione" da parte della Regione¹³².

5. La problematica dell'interpretazione delle materie di cui all'art. 117 Cost.

Sul punto dell'interpretazione delle materie anche la giurisprudenza del 2004 conferma quanto si è già avuto di dire nel precedente rapporto relativo all'anno 2003, ovvero il tentativo operato dalla Corte di "leggere" i titoli competenziali di cui all'art. 117 della Costituzione nella consapevolezza della rilevanza delle esigenze unitarie sottese anche ad alcune delle materie di competenza concorrente o addirittura ad alcune di quelle "innominate" che, ad un'interpretazione meramente testuale, dovrebbero ricadere nella potestà "residuale" delle Regioni.

¹³⁰ Da qui l'illegittimità di una legge regionale che non predeterminava in alcun modo né la tipologia delle sostituzioni, né l'organo regionale competente, né la procedura di esercizio del potere, né alcun meccanismo di collaborazione con l'ente inadempiente (sent. 69/2004).

¹³¹ Le sentt. 112 e 173/2004 hanno dichiarato incostituzionali previsioni legislative regionali che affidavano poteri sostitutivi al difensore civico, non ritenuto, a questa stregua, "organo di governo regionale" (sentt. 112 e 173/2004).

¹³² Sul punto si vedano anche le più recenti sentt. 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 140, 172, 227/2004.

Come è noto, il punto massimo di valorizzazione di tali esigenze unitarie è senz'altro costituito dalla famosa sent. 303/2003 e da quelle che ne hanno costituito il seguito (si veda, in particolare, la sent. 6/2004).

Sempre nell'ottica della valorizzazione delle istanze unitarie si debbono ricordare le pronunce che, in continuità con la giurisprudenza costituzionale precedente alla riforma del titolo V, interpretano alcune riserve di legge previste dalla Costituzione come riferite a riserve di legge statali: tra queste, la sent. 134/2004 che, tagliando alla radice ogni dubbio che era stato avanzato da una parte della dottrina, interpreta come statale la riserva di legge di cui all'art. 108 Cost., con ciò dichiarando incostituzionale una legge regionale marchigiana che aveva istituito un "Osservatorio regionale per le politiche integrate di sicurezza" del quale erano stati chiamati a fare parte, tra gli altri, anche tre magistrati¹³³.

Sulla contigua materia «giurisdizione e norme processuali», la sent. 18/2004 ha ricondotto ad essa la disposizione contenuta in una legge statale che esenta dalla soggezione ad esecuzione forzata le somme di competenza degli enti locali a titolo di addizionale comunale e provinciale all'Irpef disponibili sulle contabilità speciali esistenti presso le tesorerie provinciali dello Stato ed intestate al Ministero dell'interno. La *ratio* di tale disposizione, secondo la sentenza in esame, è quella di stabilire un vincolo di impignorabilità e di inesecutività per le somme in esame al fine di renderle disponibili per gli enti locali. Nello stesso senso, la sent. 428/2004 ha affermato che la fase contenziosa relativa alle sanzioni amministrative, ove assuma connotati giurisdizionali, rimane di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Peraltro, la rilevanza di tali esigenze non ha comportato la sistematica compressione delle competenze regionali, in un'ottica di interpretazione riduttiva delle novità apportate dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

Così, ad esempio, la sent. 228/2004, se per un verso riconduce la disciplina del servizio civile nazionale alla competenza statale, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. d), Cost. (che assegna alla competenza

¹³³ Si trattava del Procuratore generale presso la Corte d'appello di Ancona, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Ancona, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Ancona.

legislativa esclusiva dello Stato la materia «difesa e Forze armate»), dall'altra non preclude ogni esercizio di competenze alle Regioni: la sentenza afferma infatti che allo Stato spetta la competenza riguardo agli aspetti organizzativi e procedurali del servizio, lo svolgimento delle attività del servizio stesso, qualora ricadano in un ambito di competenza regionale dovrà essere caratterizzato dal rispetto del principio di leale cooperazione con gli enti coinvolti. Ancora più significativamente, la stessa sentenza consente alle Regioni di istituire, nell'esercizio di queste stesse competenze, propri servizi civili regionali, diversi da quello nazionale, che, in quanto tali, non potrebbero ricadere nell'ambito della materia "difesa".

Ancora, la sent. 287/2004 riconduce alla materia «previdenza sociale», ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. o), Cost., la previsione, contenuta nell'art. 21 del d.l. 269/2003 (convertito, con modificazioni, nella l. 326/2003), della concessione di un assegno in favore delle donne in relazione alla nascita o all'adozione, tra il dicembre 2003 e il dicembre 2004, del secondo o ulteriore figlio. La Corte disattende il rilievo delle Regioni ricorrenti che avevano interpretato la materia in questione come facente parte della materia «servizi sociali» in quanto la sovvenzione in questione non sarebbe ricollegata all'esigenza di superare situazioni di svantaggio o di disagio socio-economico ma si qualificherebbe come misura di sostegno, ex artt. 31, comma 2, e 37 Cost., alle donne residenti in Italia, cittadine italiane o di uno dei Paesi della Comunità europea. Altrettanto significativamente la sent. 307/2004 ha ricondotto alla competenza statale la possibilità di prevedere contributi finanziari finalizzati all'acquisto di *personal computers* abilitati alla connessione ad *Internet*, in quanto le relative disposizioni legislative risultano finalizzate allo sviluppo della cultura, che si configura quale valore che la Repubblica e quindi tutte le articolazioni territoriali sono destinate a perseguire, anche al di là del riparto di competenze di cui all'art. 117 Cost.

Infine non sono mancati casi in cui la Corte ha ricondotto la disciplina di determinati ambiti materiali alla competenza dello Stato attraverso una interpretazione adeguatrice che ne ha ridotto di molto la portata applicativa. È il caso della sent. 3 e della già ricordata sent. 134. La prima ha dichiarato infondata la questione di costituzionalità dell'art. 19, comma 14, della l. 448/2001 (legge finanziaria per il 2002), nella parte in cui

prevede che le amministrazioni pubbliche promuovano iniziative di “alta formazione” del personale e finanzino borse di studio per l’iscrizione dei dipendenti ai corsi di laurea triennali, sul presupposto che le amministrazioni pubbliche in questione non possano che essere quelle statali (a tale conclusione la Corte giunge anche attraverso l’interpretazione sistematica di tale disposizione che ha ad oggetto le assunzioni di personale presso le amministrazioni dello Stato): in tal modo, quindi, la disposizione è pienamente conforme all’art. 117, comma 2, lett. g), Cost. (che, come è noto, prevede la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali»). La seconda ha ad oggetto, come detto, una legge regionale istitutiva di un “Osservatorio regionale per le politiche integrate di sicurezza” ed è dichiarata incostituzionale, oltre che per la violazione dello stesso art. 117, comma 2, lett. g), Cost., anche per la violazione della riserva di legge, interpretata come riserva di legge statale, di cui all’art. 108 Cost. (di tale organismo avrebbero fatto parte infatti sia i Prefetti della Regione che tre magistrati in servizio).

Nello stesso senso, sul piano dei rapporti tra Stato e Regioni nella materie di cui all’art. 117, comma 2, lett. p), Cost. (che, come è noto, prevede la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane»), la sent. 378/2004 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell’art. 26, comma 3, del nuovo Statuto emiliano il quale prevede che la legge regionale individui, in conformità con la disciplina stabilita dalla legge dello Stato, le funzioni della Città metropolitana di Bologna. Ad avviso della Corte, la previsione in questione non lede la competenza legislativa statale in quanto la legge regionale è espressamente tenuta a rispettare i contenuti della legge statale; peraltro, lo stesso art. 118, comma 2, Cost., nella misura in cui prevede che «i Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze» consente alla legge regionale di conferire funzioni anche alla Città metropolitana, con ciò

fugando quindi ogni dubbio circa la legittimità costituzionale della previsione in questione.

6. Segue: l'interpretazione delle materie "complesse" e dei titoli competenziali "trasversali" dello Stato

Assai interessanti sono le precisazioni della giurisprudenza a proposito delle materie "complesse", quelle, cioè, che figurano, per profili diversi, in parte tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, in parte tra quelle di legislazione concorrente (e/o residuale regionale).

Tra queste, vi è la materia dei beni culturali, rimessa, quanto alla "tutela", alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lett. s, Cost.) e, quanto alla "valorizzazione", alla competenza concorrente (art. 117, comma 3, Cost.). Sul punto, la sent. 9/2004 ha chiarito, preliminarmente, pur nella consapevolezza della oggettiva contiguità dei due profili, 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», mentre la tutela è legata alla «peculiarità del patrimonio storico-artistico italiano, formato in grandissima parte da opere nate nel corso di oltre venticinque secoli nel territorio italiano e che delle vicende storiche del nostro Paese sono espressione e testimonianza». Alla luce di questa distinzione, la disciplina del restauro è ritenuta parte della disciplina della tutela, in quanto si sostanzia in un'attività diretta alla stessa struttura materiale del bene, allo scopo di conservarlo o di recuperarlo; e tale conclusione è accolta dalla Corte pur nella consapevolezza delle inevitabili interferenze che la disciplina del restauro presenta con i profili della valorizzazione.

Assai interessante è poi anche la sent. 26/2004 che riguarda la questione di legittimità costituzionale di una disposizione legislativa statale che consente al Ministero per i beni e le attività culturali di concedere a soggetti diversi da quelli statali la gestione di attività e servizi diretti al miglioramento della fruizione pubblica e della valorizzazione del

patrimonio artistico. Si tratta di un profilo difficilmente riconducibile all'area della "tutela" o della "valorizzazione" dei beni culturali, cosicché in via interpretativa, attingendo anche alle disposizioni del d.lgs. 112/1998, la Corte giunge alla conclusione che la disposizione impugnata concerne una facoltà riconosciuta allo Stato in relazione a beni culturali dei quali quest'ultimo abbia la titolarità e la gestione, oltre che la tutela.

Ancora, in materia di istruzione, rimessa alla competenza esclusiva dello Stato quanto alla determinazione delle norme generali (art. 117, comma 2, lett. *n*, Cost.), alla legislazione concorrente nei suoi profili sostanziali, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, e, come si deduce *a contrario* dall'art. 117, comma 3, Cost., alla potestà "residuale" delle Regioni relativamente alla istruzione e formazione professionale.

Tale complessa ed articolata dislocazione delle competenze porta comunque la Corte a negare che l'organizzazione della rete scolastica sia di competenza statale, trattandosi di materia di competenza regionale già ai sensi del d.lgs. 112/1998; similmente, la distribuzione del personale docente tra le istituzioni scolastiche all'interno della Regione non ricade nelle "norme generali sull'istruzione" giacché si tratta di competenza connessa a quella della programmazione della rete scolastica, di competenza regionale.

Infine, almeno in senso lato, può dirsi "complessa" anche la materia elettorale, che, in linea di principio, avrebbe potuto chiamare in causa sia gli statuti che le apposite leggi regionali. A tale proposito, però, la Corte, piuttosto nettamente, ha affermato che la materia elettorale deve essere regolata essenzialmente dalla legge regionale (sentt. 2, 378, 379/2004), dichiarando incostituzionali le previsioni statutarie che avevano disciplinato la materia con previsioni puntuali. Come si legge nella sent. 2, «non si può pretendere, in nome della competenza statutaria in tema di "forma di governo", di disciplinare la materia elettorale tramite disposizioni statutarie, dal momento che il primo comma dell'art. 123 ed il primo comma dell'art. 122 sono disposizioni tra loro pariordinate: anche se sul piano concettuale può sostenersi che la determinazione della forma di governo può (o addirittura dovrebbe) comprendere la legislazione elettorale, occorre prendere atto che, invece, sul piano della Costituzione

vigente, la potestà legislativa elettorale è stata attribuita ad organi ed a procedure diverse da quelli preposti alla adozione dello statuto regionale e che quindi lo statuto regionale non può disciplinare direttamente la materia elettorale o addirittura contraddire la disposizione costituzionale che prevede questa speciale competenza legislativa. Anzi, il fatto che la legge statale è chiamata a determinare i principi fondamentali nelle materie di cui al primo comma dell'art. 122 della Costituzione inevitabilmente riduce la stessa possibilità della fonte statutaria di indirizzare l'esercizio della potestà legislativa regionale in queste stesse materie».

Si tratta di un'interpretazione ormai costante nella giurisprudenza costituzionale anche se, come detto, essa sembra peccare di un'eccessiva rigidità, se non altro per la contiguità e quindi per le possibili sovrapposizioni degli oggetti (materia elettorale; forma di governo) rimessi, rispettivamente, alla fonte legislativa ed alla fonte statutaria.

7. Segue: l'interpretazione dei titoli competenziali "trasversali" dello Stato

Un ulteriore punto, che si lega strettamente a quello trattato nel paragrafo precedente, è rappresentato dall'interpretazione offerta dalla Corte delle c.d. "competenze trasversali" dello Stato, anch'esse concepite formalmente come "esclusive" e dunque come competenze da esercitarsi in ossequio al principio di "separazione". Come è noto, le materie oggetto di tali competenze, dice la Corte, non hanno un oggetto predeterminato (sono in realtà "non materie"), ma quest'ultimo si determina attraverso il loro concreto esercizio, così come il regime dei rapporti tra competenze dello Stato e delle Regioni in queste particolari "non materie": «Le norme che contemplanonon prefigurano rigidamente i termini del rapporto tra legislazione centrale e quella regionale, ma ne affidano il governo alla prima» (sent. 282/2002). Dunque, non competenze "esclusive" in senso stretto, non un regime di "separazione", ma sindacabilità, caso per caso, dei "termini" del rapporto tra legge dello Stato e legge della Regione.

Anche su questo versante, come si è detto nel rapporto relativo al 2003, il giudice costituzionale rifiuta un'impostazione rigidamente ispirata al principio di separazione di competenze.

La giurisprudenza costituzionale dell'anno 2004 sembra assecondare la tendenza ad interpretare in senso estensivo alcuni di tali titoli competenziali.

Così è a dire per la *tutela della concorrenza* rispetto alla quale la sent. 14/2004 fornisce una ricostruzione di carattere "sistematico"¹³⁴ tale da essere interpretata in senso ampliativo. La Corte, attingendo significativamente al diritto comunitario, afferma, in particolare, che la "concorrenza", proprio perché costituisce un titolo competenziale accorpato a «moneta, tutela del risparmio e dei mercati finanziari», «sistema valutario, sistemi tributario e contabile dello Stato, nonché 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 dinamico, come misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali. Ancora, secondo la Corte, la tutela della concorrenza non impedisce interventi promozionali dello Stato sul mercato che attengano allo sviluppo dell'intero Paese che si giustificano per la loro rilevanza macroeconomica.

Anche se nella sentenza in questione la Corte si premura di respingere una lettura di tale titolo competenziale marcatamente estensiva, finisce comunque per valorizzare significativamente (ma, per certi aspetti, inevitabilmente, anche alla luce delle inevitabili connessioni con il livello comunitario) gli ambiti di intervento statali.

La sent. 14/2004 ha aperto la strada a successivi interventi del giudice delle leggi. In particolare, si deve ricordare la sent. 272/2004 nella quale, con riguardo alla delicata disciplina della gestione dei servizi pubblici locali, disattende la censura di alcune Regioni tendente a ricondurre la materia in questione alla potestà "residuale" delle Regioni. Viceversa, la

¹³⁴ Sulla competenza statale in materia si veda anche la sent. 6/2004.

Corte rinviene, anche (e soprattutto) alla luce della competenza in ordine alla tutela della concorrenza, un titolo di legittimazione per la competenza legislativa dello Stato in quelle disposizioni generali che disciplinano le modalità di gestione e l'affidamento dei servizi pubblici locali "di rilevanza economica" e che, in quanto tali, risultano inderogabili per l'autonomia regionale.

Alla luce di questa conclusione, non sono state ritenute conformi a Costituzione né disposizioni di legge statale di dettaglio, che fuoriescano dalle finalità di tutela della concorrenza, né disposizioni di legge statale che pretendano di disciplinare servizi pubblici privi di rilevanza economica che, in quanto tali, sono ritenute estranee ad esigenze di tutela delle stesse finalità (e, significativamente, a tale conclusione la Corte giunge attingendo, ancora una volta, all'ordinamento comunitario).

Ancora, la sent. 345/2004 riconduce alla tutela della concorrenza quelle disposizioni di legge statale, contenute nella legge finanziaria per il 2003, che, in materia di disciplina dell'acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni secondo procedure di evidenza pubblica, impongono la gara. Secondo la Corte, infatti, ancora una volta attingendo al diritto comunitario, le procedure di evidenza pubblica sono ritenute tali da garantire più efficacemente la tutela della concorrenza tra tutti i soggetti interessati.

Anche sul limite di cui all'art. 117, comma 2, lett. *h*), Cost. («ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale») la Corte sembra accogliere una nozione più ampia di quella fatta propria a partire dalla nota sent. 407/2002, pure ribadita sia dalla sent. 6/2004 che dalla sent. 162/2004 nella quale si afferma che il titolo competenziale in questione attenga alle sole misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico.

In effetti, nella sent. 428/2004 la Corte ha respinto le doglianze della Provincia autonoma di Bolzano relative ad alcune disposizioni del d.l. 151/2003 (convertito, con modificazioni, dalla l. 214/2003), modificativo di numerose disposizioni del codice della strada, in quanto ha ritenuto che la disciplina della circolazione stradale attenga alla competenza legislativa

esclusiva dello Stato ed in primo luogo all'esigenza di salvaguardare l'incolumità personale dei soggetti interessati.

In tal modo, però, la Corte sembra ampliare l'estensione di tale ambito competenziale che la giurisprudenza precedente aveva invece cercato di contenere¹³⁵.

La stessa sent. 428 è poi assai interessante laddove riconduce la materia "circolazione", oltre che al titolo competenziale in esame, anche ad altri, quali l'ordinamento civile (con riferimento alla disciplina della responsabilità civile per i danni derivanti dalla circolazione dei veicoli), la giurisdizione e la giustizia amministrativa (per quanto riguarda le fasi contenziose amministrative e giurisdizionali), mentre per quanto riguarda le sanzioni amministrative, la Corte ribadisce il noto principio della competenza riconosciuta al soggetto competente a porre i precetti della cui violazione si tratta.

Per quanto riguarda l'«ordinamento civile», esso, sostanzialmente in linea con la giurisprudenza degli anni precedenti e comunque dopo l'entrata in vigore della l. cost. 3/2001, è stato interpretato nel senso di precludere alle Regioni la possibilità di porre regole fondamentali di disciplina dei rapporti privati (sent. 282/2004). Conseguentemente, è stata dichiarata incostituzionale una legge regionale emiliana che si proponeva la soppressione dei consorzi idraulici, di difesa, di scolo e di irrigazione, «nonché ogni altra forma di gestione non consortile di opere o sistemi di scolo ed irrigui che ricadono nei comprensori di bonifica» e, inoltre, la successione nei rapporti giuridici e amministrativi fra gli organismi soppressi e i consorzi subentranti nell'esercizio dei compiti e delle funzioni. Ad avviso della Corte, la legge regionale in questione, oltre a violare il limite dell'ordinamento civile, viola anche la libertà di

¹³⁵ Come si ricorderà, nella sent. 407/2002 si è affermato che la sicurezza pubblica «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» (punto 3.1. del Considerato in diritto). Questa precisazione viene effettuata richiamando la tradizionale nozione di ordine pubblico e sicurezza pubblica tramandata dalla giurisprudenza della stessa Corte, nella quale la riserva allo Stato riguarda le funzioni dirette in via primaria a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza del possesso ed ogni altro bene che assuma sostanziale importanza per l'ordinata e civile convivenza dei consociati nella comunità nazionale (sentt. 115/1995; 290/2001).

associazione e la salvaguardia della proprietà privata, andando a disporre della “vita” stessa di organismi di natura privata.

Quanto alla competenza in materia di «ordinamento penale», in linea con la precedente sent. 438/2002, la Corte ha dichiarato incostituzionale (sent. 185/2004) una legge friulana che istituiva case da gioco sul territorio regionale e prevedeva la possibilità per l'amministrazione regionale di promuovere la costituzione di società per azioni con lo scopo di gestirle ovvero di affidare lo svolgimento di tale attività, in regime di concessione, ad una società che avesse sede in uno Stato membro dell'Unione europea. La Corte ha ritenuto che tale legge violasse la competenza legislativa statale in materia di «ordinamento penale» in quanto andava ad incidere, sia pure indirettamente, sul regime di punibilità del gioco d'azzardo in una casa da gioco, pur invitando il legislatore, con un apposito monito, a intervenire per riordinare la normativa del settore.

Per quanto riguarda la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, la giurisprudenza del 2004 conferma quanto già chiarito nei due anni precedenti, ovvero l'ammissibilità dell'esercizio di competenze legislative regionali, di per sé non incompatibili con il riconoscimento, operato dall'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., in capo allo Stato di una competenza legislativa esclusiva in materia, qualora esse si atteggiino come competenze sostanzialmente integrative: in questo senso, la Corte ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale di una legge regionale che attribuita alle Province competenze in materia di rilascio di autorizzazione relative ad attività di immersione di strutture in mare nonché di ripascimento della fascia costiera e di movimentazione di fondali marini, stante la possibilità per la Regione, competente a rilasciare le autorizzazioni in questione, di conferire questa attribuzione alle Province alla luce del principio di sussidiarietà (sent. 259/2004).

Similmente, la sent. 429/2004 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale di una disposizione legislativa regionale che condiziona la possibilità di esercizio delle funzioni riguardanti opere o lavori di competenza degli Enti parco nazionali nelle aree ricadenti nel perimetro dei parchi nazionali nel territorio della Regione (e nelle zone di protezione esterna agli stessi) alla stipula di uno strumento consensuale

tra l'Ente stesso, la Regione e lo Stato. Ad avviso della Corte, la disposizione in questione non incide sulle competenze dell'Ente parco delineate dalla legislazione statale.

8. La potestà legislativa concorrente

In materia di potestà concorrente si debbono segnalare innanzitutto le sentt. 6, 196 e 280/2004 relative all'ammissibilità dell'utilizzazione degli atti con forza di legge al fine di porre i principi fondamentali della materia.

In particolare, le sentt. 6 e 196/2004 ammettono che il decreto legge possa legittimamente porre i principi fondamentali nelle materie di cui all'art. 117, comma 3, Cost. Ed anzi, nella sent. 6/2004 la Corte giustifica l'utilizzazione della decretazione d'urgenza in una materia nella quale, in assenza di un tempestivo intervento normativo al fine di assecondare il rafforzamento delle strutture di produzione e distribuzione dell'energia elettrica, si sarebbero potute determinare situazioni gravi, quali interruzioni più o meno estese e prolungate di energia elettrica. Similmente, nella sent. 196/2004, in materia di condono edilizio, la Corte giustifica l'adozione di un decreto legge soprattutto per evitare la possibilità che la disciplina in questione potesse essere stravolta in sede parlamentare.

Pur non essendo da sottovalutare la serietà delle motivazioni addotte dalla Corte, anche alla luce di alcune opinabili scelte del legislatore di revisione costituzionale del 2001, rimane il fatto che l'utilizzazione della decretazione d'urgenza nella materia in questione, anche a prescindere dalle conseguenze sul piano della forma di governo, rischia di alterare la natura della fonte in questione che, in quanto ancorata ai presupposti costituzionali di straordinaria necessità ed urgenza, dovrebbe contenere norme di immediata applicazione (come del resto prescrive espressamente anche l'art. 15 della l. 400/1988). Emerge allora il dubbio che anche le pronunce in esame contribuiscano a snaturare una fonte che, non a caso, sembra acquisire una impropria centralità, dopo che proprio la giurisprudenza costituzionale alla metà degli anni novanta aveva tentato e solo in parte era riuscita a ricondurre tale fonte nell'alveo di

quanto previsto nell'art. 77 Cost. In questo senso, non può non destare qualche preoccupazione l'affermazione contenuta nella sent. 196/2004 secondo cui il requisito dell'omogeneità dell'oggetto del decreto legge, affermato espressamente dall'art. 15 della l. 400/1988, non sarebbe imposto dall'art. 77 Cost.

La sent. 280/2004 si pronuncia sull'art. 1 della l. 131/2003 nella parte in cui delega il Governo ad adottare decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente, riservando comunque alla legge il compito di fissare principi di nuovo conio. È noto che la disposizione in questione era apparsa ad una parte della dottrina di dubbia costituzionalità, sia perché presuppone un doppio livello di principi, sia perché l'art. 11 della l. cost. 3/2001, prevedendo la necessità di un parere obbligatorio della Commissione parlamentare per le questioni regionali "integrata" per le leggi di cui all'art. 117, comma 3, Cost., avrebbe implicitamente previsto una sorta di riserva di legge parlamentare in materia. Nessuno di questi dubbi sembra essere stato assecondato dalla Corte costituzionale che nella sentenza in questione ha affermato la legittimità costituzionale dell'uso della delegazione legislativa nelle materie di legislazione concorrente, pur dichiarando incostituzionali i commi 5 e 6 dell'art. 1 in questione, sul presupposto della loro non riconducibilità ad una delega legislativa chiamata a porre unicamente un quadro ricognitivo di principi già esistenti.

9. Segue: le materie di legislazione concorrente

Con riferimento alla latitudine dei principi fondamentali, la sent. 166/2004 ha dichiarato incostituzionale disposizioni legislative regionali che avevano vietato nel territorio regionale l'allevamento nonché l'utilizzazione e la cessione a qualsiasi titolo di cani e gatti ai fini di sperimentazione scientifica, sul presupposto della riconducibilità di queste disposizioni alla materia «ricerca scientifica» oggetto di legislazione concorrente. In questo senso, la Corte ha ritenuto che dai principi (espressi o inespressi) della materia si possa trarre il tentativo di bilanciare

la salvaguardia degli animali e l'interesse, costituzionalmente tutelato, alla ricerca scientifica; interesse che può comportare la necessità di sperimentazioni anche su esseri viventi, come si deduce anche dalle disposizioni comunitarie in materia. Poiché il legislatore interno ha posto i principi in questione, ovviamente validi per tutto il territorio nazionale e peraltro più restrittivi rispetto a quelli desumibili dal diritto comunitario, la Corte ritiene che non sia possibile per il legislatore regionale disattenderli, sia, come nel caso della legge regionale in questione, restringendo la libertà di sperimentazione, sia, all'opposto, riducendo il livello di tutela degli animali.

Peraltro, la giurisprudenza costituzionale, nella ricostruzione dei principi fondamentali, non sembra sempre assecondare letture estensive, essendo invece in molti casi ancorata al caso oggetto della pronuncia.

In particolare, sembra potersi affermare, anche dalla sentenza sopra ricordata, che l'ampiezza dei principi sia, per così dire, direttamente proporzionale alla rilevanza dei principi costituzionali implicati nella materia.

In effetti, la sent. 162/2004 ha dichiarato infondata la questione di costituzionalità attinente ad alcune disposizioni di leggi regionali che hanno soppresso il libretto di idoneità sanitaria, previsto da una legge statale (l. 283/1962) per i soggetti che lavorino nel settore alimentare.

Sono fondamentalmente tre le motivazioni utilizzate dalla Corte: *a)* in via generale si è negato che, qualora i principi debbano essere desunti dal complesso delle disposizioni legislative statali vigenti in materia, «tali principi non devono corrispondere senz'altro alla lettera di queste ultime, dovendo viceversa esserne dedotta la loro sostanziale consistenza»; *b)* l'obbligo del libretto di idoneità sanitaria non configura un principio fondamentale della materia, poiché le rilevanti modifiche introdotte sia nell'ordinamento interno che in quello comunitario hanno introdotto diverse modalità di garanzia e di controllo sulle modalità di tutela dell'igiene alimentare; *c)* non si può desumere dalla legislazione statale il principio per cui spetterebbe solo alle Asl il rilascio di certificazioni sanitarie ed i relativi accertamenti, poiché anche in questo caso, le modifiche introdotte nella legislazione statale e a livello comunitario hanno attribuito poteri di

certificazione anche ad altri organi e ad altri soggetti, tra l'altro riconoscendo ai legislatori regionali poteri di organizzazione delle Asl.

Al contrario la sent. 424/2004 ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni contenute nell'art. 90, commi 17 ss., della l. 289/2002 (legge finanziaria per il 2003) in materia di utilizzazione degli impianti sportivi.

Secondo la Corte, in particolare, costituirebbero principi fondamentali della materia «ordinamento sportivo», oggetto di legislazione concorrente, il vincolo, posto a carico degli enti locali, di consentire l'uso degli impianti sportivi a tutti i cittadini e di garantirlo secondo criteri predeterminati ed oggettivi a tutte le società ed associazioni sportive. Nello stesso senso, sono stati ritenuti principi fondamentali anche regole generali dirette a fissare criteri di gestione degli impianti sportivi comunali qualora i Comuni non vi provvedano direttamente così come sono ricondotte a principi fondamentali anche regole generali secondo le quali, fuori dall'orario didattico e compatibilmente con le esigenze delle attività sportive della scuola, gli impianti sportivi di pertinenza di istituti scolastici debbano essere messi a disposizione di società o associazioni sportive dilettantistiche aventi sede nello stesso territorio del Comune in cui si trova l'istituto scolastico o in Comuni confinanti.

Fondamentale appare poi la giurisprudenza in materia di «governo del territorio» e, in particolare, quella relativa alla *vexata quaestio* del condono edilizio, cui si è già detto.

In particolare, nella sent. 196/2004 la Corte si trova a dover dipanare una complessa articolazione delle competenze che vede coinvolti innanzitutto lo Stato, avente una competenza legislativa esclusiva in materia di estinzione del reato o della pena o di non procedibilità (art. 117, comma 2, lett. I, Cost.), le Regioni che si vedono riconosciuta una significativa potestà legislativa concorrente in materia di «governo del territorio», nella quale sono compresi anche le materie «edilizia» e «urbanistica», e in materia di «valorizzazione dei beni culturali ed ambientali», i Comuni che si vedono riconosciute le funzioni amministrative in materia ai sensi dell'art. 118 Cost. e quindi sono titolari della competenza alla sanatoria sul piano amministrativo degli illeciti edilizi

nonché a fissare la misura degli oneri concessori e delle relative modalità di versamento.

Nella sentenza in questione la Corte afferma in particolare, che alle Regioni deve essere riconosciuta la possibilità di determinare: *a)* le condizioni e le modalità per l'ammissibilità a sanatoria di tutte le tipologie di abuso edilizio; *b)* i limiti volumetrici inferiori a quelli indicati come massimi; *c)* l'applicabilità della legge regionale anche alle opere, anche se si tratta di beni insistenti su aree di proprietà dello Stato o facenti parte del demanio statale, situate nel territorio regionale.

Da qui l'incostituzionalità di numerose disposizioni della legislazione statale in materia ma anche la ricostruzione di un assetto peculiare della competenza concorrente in questione: stante le particolarità della materia, la Corte ha ritenuto che la legislazione statale debba fissare un termine congruo entro il quale il legislatore regionale debba esercitare i propri poteri normativi, con la precisazione che, decorso tale termine senza che sia entrata in vigore la legge regionale, troverà comunque applicazione la disciplina statale.

Sono interessanti anche gli spunti della giurisprudenza costituzionale a proposito della materia «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica». La sent. 4/2004 ha ricondotto ad essa la disciplina della allocazione degli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali per il biennio 2002-2003 alle amministrazioni di competenza nell'ambito delle disponibilità dei rispettivi bilanci, l'obbligo per i comitati di settore, in sede di deliberazione degli atti di indirizzo ai fini della contrattazione integrativa, di attenersi ai criteri indicati per il personale statale¹³⁶, il divieto per gli enti locali di assumere personale a tempo indeterminato e di ricorrere, per la copertura dei posti disponibili, alle procedure di mobilità, la previsione per cui gli organi di revisione contabile accertano la riconducibilità delle previsioni dei documenti di programmazione del fabbisogno di personale al rispetto del principio di

¹³⁶ Ad analoghe conclusioni la Corte giunge con riguardo alla previsione di verifiche congiunte tra comitati di settore ed il Governo in merito alle implicazioni finanziarie della contrattazione integrativa di comparto.

riduzione complessiva della spesa (si vedano, nello stesso senso, le sentt. 260, 390/2004)¹³⁷.

In altri casi, la Corte riconduce alla materia in questione, interpretandole quindi come previsioni di principio, anche disposizioni di legge statale dettagliate che vincolano le amministrazioni pubbliche ad autorizzare ad acquistare sul mercato i servizi originariamente prodotti al proprio interno, a condizione di ottenere conseguenti economie di gestione e consentono alle stesse di costituire enti di diritto privato cui affidare lo svolgimento di servizi nel rispetto del principio di economicità. Infine, sempre a tale materia e non a quella dell'organizzazione e funzionamento della Regione (oggetto di potestà legislativa "residuale") è ricondotta la previsione, contenuta nell'art. 29 della legge finanziaria per il 2002 (l. 448/2001) la quale prevede che le amministrazioni pubbliche possono ricorrere a forme di autofinanziamento, derivanti dalle entrate proprie dovute alla cessione dei servizi prodotti o alla compartecipazione alle spese da parte degli utenti del servizio (sent. 17/2004).

La latitudine dei poteri statali è evidentemente spiegabile anche (e forse soprattutto) con l'esigenza di garantire la migliore osservanza dei vincoli derivanti dal rispetto del patto di stabilità interno; vincoli che consentono al legislatore statale di imporre, per ragioni di coordinamento finanziario vincoli alle politiche di bilancio che si traducano anche in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti (sent. 36/2004). E, si noti, non a caso, questi poteri di coordinamento ai fini del contenimento nei casi e con le modalità fissate dalla legge e dai documenti di programmazione economica possono essere esercitati anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale, anche se privilegiando il metodo dell'accordo (sent. 353, 414/2004).

¹³⁷ Peraltro, nella sent. 390/2004 la Corte ha dichiarato incostituzionale la previsione secondo cui le assunzioni a tempo indeterminato nelle Regioni e negli enti locali debbono essere contenute entro percentuali non superiori al 50% delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso del 2002. In questo caso, infatti, lungi dal costituire una previsione di principio, la disposizione contenuta nella legge finanziaria per il 2003 (art. 34, comma 11, l. 289/2002) si atteggia come puntuale e dettagliata che finisce per ledere la competenza legislativa regionale "residuale" in materia di organizzazione amministrativa.

Infine, per quanto attiene alla potestà legislativa di cui all'art. 119, comma 6, Cost., è interessante la sent. 425, che ha dichiarato incostituzionale gli artt. 3, commi 16 ss., della legge finanziaria per il 2004 (l. 350/2003) che attribuivano al Ministro dell'economia e delle finanze la facoltà di disporre con proprio decreto modifiche alle tipologie di "indebitamento" e di "investimento" di cui alla citata disposizione costituzionale. In detta sentenza, la Corte ha osservato che un tale potere, che non è assistito dal rispetto del principio di legalità sostanziale al fine di limitarne la discrezionalità, finisce per ledere l'autonomia regionale.

Sempre a proposito di tale disposizione costituzionale, la sent. 427/2004 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità di una disposizione legislativa statale che consente alle Ipub ed agli enti religiosi che perseguono rilevanti finalità umanitarie o culturali di ottenere la concessione o la locazione di immobili demaniali o patrimoniali dello Stato. Ad avviso della Corte, la fattispecie in esame non è riconducibile alla materia delle "politiche sociali" bensì a quella di cui all'art. 119, comma 6, Cost.; fino all'attuazione di tale ultima disposizione i beni demaniali o patrimoniali dello Stato restano nella piena proprietà e disponibilità di quest'ultimo.

10. La potestà legislativa "residuale" delle Regioni

Da quanto precede si evince che anche la giurisprudenza costituzionale del 2004 conferma quanto emerso nella giurisprudenza dei due anni precedenti, ovvero il carattere del tutto interstiziale della potestà legislativa regionale di cui all'art. 117, comma 4, Cost. (non a caso, ormai definita "residuale" e non già "esclusiva").

In effetti, la potestà "residuale" è stata riconosciuta solo in ambiti tutt'altro che ampi, quali le sagre, le fiere e le manifestazioni di carattere religioso, benefico o politico (sent. 1/2004), la disciplina sanzionatoria per l'impianto abusivo di vigneti (sent. 12/2004), taluni interventi finalizzati allo sviluppo economico locale (sent. 14/2004), l'organizzazione amministrativa e il funzionamento della Regione (sent. 17/2004; materia

peraltro espressamente assegnata dall'art. 123 Cost. alla potestà statutaria quanto alle norme fondamentali).

Come si evince dai paragrafi precedenti, ad un tale risultato la Corte è giunta agevolmente soprattutto attraverso peculiari tecniche di definizione delle materie che sembrano attente a tutelare esigenze unitarie che un'interpretazione sistematicamente restrittiva dei campi di intervento statale non consentirebbe: così, solo per citare un esempio, la sent. 12/2004 ha ricondotto la disciplina delle iniziative per il contenimento della influenza catarrale dei ruminanti alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «profilassi internazionale» ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. q), Cost. e a quella in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (lett. s).

In contrario avviso, si può ricordare la sent. 380/2004 che ha dichiarato incostituzionale una disposizione legislativa statale che riconosceva, ai fini dei concorsi anche regionali, ai medici muniti del titolo di specializzazione l'identico punteggio attribuito per il lavoro dipendente. Secondo quanto affermato dalla Corte, l'illegittimità della disposizione è senz'altro evidente per quanto attiene ai concorsi regionali, trattandosi di materia riconducibile all'organizzazione amministrativa regionale, in quanto afferente alle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale.

11. La disciplina del potere regolamentare tra Stato, Regioni ed enti locali

La sent. 7/2004 afferma che nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», oggetto di legislazione concorrente, la legge regionale che autorizzi la Regione ad emanare linee guida e la progettazione tecnica degli impianti di produzione, distribuzione e di utilizzazione dell'energia e per le caratteristiche costruttive degli edifici sia comunque soggetta al rispetto delle regole tecniche adottate dal gestore nazionale nell'ottica del rispetto delle esigenze di unitarietà della rete tutelate dal legislatore statale.

In tal modo, la sentenza in questione ridimensiona l'interpretazione puramente testuale dell'art. 117, comma 6, Cost. (ancora seguita, anche se con importanti eccezioni, dal Consiglio di Stato) per cui nelle materie di legislazione concorrente l'esercizio dei poteri normativi secondari dovrebbe spettare alle Regioni.

Sempre su questo aspetto, la sent. 255/2004 si è pronunciata sulla disciplina del Fondo unico per lo spettacolo di cui alla l. 163/1985 ed al d.l. 24/2003 (convertito nella l. 82/2003) che, come è noto, prevede il ricorso ad un decreto ministeriale di natura non regolamentare in materia di disciplina dei criteri e delle modalità di erogazione dei contributi alle attività dello spettacolo e le aliquote di ripartizione annuale del Fondo stesso.

Pur condividendo l'assunto delle Regioni ricorrenti per cui la materia in questione è relativa alla materia «spettacolo» oggetto di legislazione concorrente, la Corte esclude però l'automatica incostituzionalità della legislazione vigente in materia di sostegno finanziario al settore: da qui, però, la necessità che il legislatore statale intervenga tempestivamente a riformare la relativa disciplina in coerenza con il mutato quadro costituzionale, ma, altresì, la salvaguardia temporanea della preesistente legislazione statale e quindi della stessa previsione di un decreto ministeriale di natura non regolamentare.

Importante è poi la precisazione, contenuta nella sent. 372/2004, circa la latitudine dei poteri regolamentari degli enti locali ai sensi dell'art. 117, comma 6, Cost. (tale disposizione prevede sul punto, come è noto, che «i Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite»). In tale sentenza la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 63, comma 2, del nuovo Statuto toscano il quale prevede che l'organizzazione delle funzioni amministrative conferite agli enti locali possa essere disciplinata con legge regionale al fine di assicurare requisiti essenziali di uniformità. A tale proposito, la disposizione è ritenuta attuativa del principio di sussidiarietà che come è noto, ai sensi dell'art. 118 Cost., presiede all'allocazione delle funzioni amministrative; del resto, nello stesso senso, già l'art. 4 della l. 131/2003 prevede che la potestà regolamentare degli enti locali in materia

di organizzazione e svolgimento delle funzioni debba svolgersi nel rispetto dei requisiti minimi di uniformità fissati, rispettivamente, dalle leggi statali o dalle leggi regionali: in questo senso, quindi, la previsione è opportuna anche perché, diversamente, la rilevanza e lo “spessore” degli interessi unitari dovrebbe condurre all’allocazione delle funzioni in questione ad un livello più alto.

12. La partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari

In tema di partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari, la sent. 239/2004 ha disatteso le numerose censure rivolte dalla Provincia di Bolzano e della Regione Sardegna in merito all’art. 5 della l. 131/2003. In particolare, la Corte ha ritenuto che: *a*) la partecipazione alla c.d. fase ascendente ricade nel comma 5 dell’art. 117 e non già nel comma 3 (che, come è noto, riconduce alla competenza legislativa concorrente in materia di «rapporti internazionali e con l’Unione europea delle Regioni»: alla legge statale spetta quindi il compito di stabilire la disciplina delle modalità procedurali di tale partecipazione; *b*) la previsione contenuta nell’art. 5 della l. 131/2003, per cui la partecipazione delle Regioni, nell’ambito delle delegazioni del Governo, ad attività delle istituzioni comunitarie, secondo modalità da concordare in sede di Conferenza Stato-Regioni che tengano conto delle peculiarità delle Regioni a statuto speciale ma che garantiscano l’unitarietà della posizione italiana non appare inadeguata e quindi incostituzionale; *c*) la competenza statale in tema di relazioni internazionali e con l’Unione europea (art. 117, comma 2, lett. *a*) non consente che la delegazione italiana possa essere composta da soli rappresentanti regionali, anche nelle materie di potestà c.d. “residuale”; *d*) per gli stessi motivi non è sostenibile la illegittimità costituzionale della mancata previsione della Presidenza della delegazione in capo a un Presidente di una Giunta di una Regione a statuto speciale (o di Provincia autonoma) nelle materie di potestà primaria esclusiva, data la necessità del raggiungimento di una posizione unitaria; *e*) rientra nella discrezionalità del legislatore statale la

previsione che consente alle Regioni di far valere eventuali illegittimità degli atti normativi comunitari davanti agli organi competenti, qualora la Conferenza Stato-Regioni, a maggioranza assoluta, rivolga al Governo una richiesta in questo senso.

Sempre per quanto attiene all'art. 117, comma 5, Cost., la Corte ha dichiarato infondate le questioni di costituzionalità del nuovo Statuto toscano il quale prevede (art. 70, comma 1) che gli organi di Governo e il Consiglio regionale partecipino alla formazione ed all'attuazione degli atti comunitari nelle materie di competenza regionale. A tale proposito, nella sent. 372/2004 si legge che tale disposizione non viola l'art. 117, comma 5, in esame, in quanto la disposizione statutaria è correttamente interpretata nel senso che essa delineerebbe un procedimento interno all'ordinamento regionale e tale quindi da non violare la competenza legislativa statale, quale delineata dall'art. 5 della l. 131/2003¹³⁸.

Similmente, la sent. 379 ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionalità dell'art. 49, comma 2, del nuovo statuto emiliano il quale consente alla Giunta regionale di disciplinare l'esecuzione dei regolamenti comunitari nei limiti stabiliti dalle legge regionale. Anche in questo caso, la Corte ha escluso la violazione della competenza legislativa statale di cui all'art. 117, comma 5, Cost., in quanto la disposizione statutaria ha il solo scopo di disciplinare i rapporti tra le leggi ed i regolamenti regionali nella materia in questione, sul presupposto del rispetto delle competenze statali.

13. Segue: il potere estero delle Regioni

Quanto al potere estero delle Regioni, la sent. 238/2004 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 6 della l. 131/2003, attuativo a) dell'art. 117, comma 2, lett. a), Cost. (che riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di politica estera e rapporti internazionali dello Stato; b) del comma 3 (che prevede una competenza legislativa concorrente in materia di rapporti internazionali delle Regioni); c) del comma 9 (il quale prevede che «nelle materie di sua competenza la

¹³⁸ Si veda, da ultimo, la l. 11/2005, di riforma della l. 86/1989.

Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato»; del comma 5 della stessa disposizione (ai sensi del quale le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza «provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali [...] nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza»).

La Corte ha ritenuto che l'art. 6 in esame costituisca una corretta attuazione dei compiti statali desumibili dalle previsioni costituzionali sopra riportate. Poiché tale disposizione è dettata anche in attuazione del comma 5 dell'art. 117 Cost., non è stata ritenuta fondata la censura della Provincia di Bolzano, ricorrente, che aveva denunciato il carattere impropriamente dettagliato dei contenuti della disposizione stessa. Né, d'altra parte, l'art. 6 abilita il Governo a sovrapporre proprie valutazioni di merito a quelle delle Regioni, poiché l'indicazione di "criteri" e "osservazioni" ai fini dell'esecuzione degli accordi internazionali e alla stipulazione di intese con enti territoriali interni ad altri Stati è esclusivamente diretta a garantire la salvaguardia e l'osservanza delle linee della politica estera nazionale e della corretta esecuzione degli obblighi di cui lo Stato è responsabile sul piano nazionale. E per questa stessa finalità la disposizione ha riconosciuto al Ministero degli esteri la possibilità di indicare principi e criteri da seguire nella conduzione dei negoziati nonché il potere di accertamento della opportunità politica e della legittimità dell'accordo (espressioni, queste ultime, interpretate dalla Corte nel senso di non legittimare comunque ingerenze nelle scelte di opportunità e di merito, lesive dell'autonomia regionale). Similmente, è stata interpretata conforme a Costituzione la previsione per cui la stipulazione degli accordi in questione deve essere preceduta, a pena di nullità degli accordi, dal conferimento da parte del Ministero degli esteri dei pieni poteri di firma: tale istituto, posto a garanzia del fatto che il consenso o la firma siano tali da impegnare lo Stato nell'ordinamento internazionale: peraltro, poiché l'art. 117 Cost. qualifica la Regione come titolare di poteri propri e non delegati dallo Stato, il Ministero degli esteri

non potrebbe discrezionalmente negarli ma solo per motivi legati al rispetto dei limiti e delle procedure prescritte.

In questo senso, non è stata ritenuta necessaria l'intesa del Governo nazionale di un accordo di cooperazione tra Provincia autonoma di Bolzano, Regione Friuli Venezia Giulia e Veneto con alcuni *Länder* austriaci, in quanto strettamente correlato a precedenti atti normativi e amministrativi comunitari e definito, nei suoi profili generali, quanto ad oggetto, finalità e ambito di riferimento, anche dal documento unico di programmazione e dal programma presentato dallo Stato alla Commissione europea e da questa approvato (sent. 258/2004).

Ancora, la Corte si è trovata a giudicare dell'art. 13, comma 1, lett. a), del nuovo Statuto dell'Emilia Romagna il quale prevede che la Regione, nell'ambito delle materie di propria competenza, provvede direttamente all'esecuzione degli obblighi internazionali stipulati dallo Stato nel rispetto delle norme di procedura previste dalla legge. Lo Stato aveva impugnato la disposizione in quanto essa, da un lato, non prevede che gli accordi in questione debbano essere stati ratificati e siano già entrati in vigore sul piano internazionale e, dall'altro, non qualifica come "statale", ai sensi dell'art. 117, comma 5, Cost., la legge relativa alle norme di procedura vincolanti la competenza regionale.

Nella sent. 379/2004 la Corte disattende entrambe queste censure: la prima sulla base di una interpretazione conforme a Costituzione la quale consente di affermare che accordi stipulati ma non ratificati non potrebbero essere eseguiti dalle Regioni prima della ratifica se non altro perché essi sarebbero privi di efficacia per l'ordinamento italiano; la seconda perché la disposizione in questione può essere senz'altro interpretata coerentemente con quanto previsto dall'art. 117, comma 5, Cost. e quindi nel senso che la "legge" sia da intendere come "legge statale".

14. L'autonomia delle Regioni a statuto speciale

Per quanto riguarda la competenza legislativa delle Regioni a statuto speciale, la giurisprudenza costituzionale del 2004 conferma i capisaldi della giurisprudenza precedente a proposito dell'interpretazione dell'art. 10 della l. cost. 3/2001. È noto che la Corte, nell'interpretazione dell'art. 10 in questione ha tenuto presenti tre possibili rischi che l'impropria formulazione della disposizione avrebbe potuto indurre, ovvero la sostanziale "disapplicazione" degli statuti speciali a seguito di un'indiscriminata estensione delle disposizioni della l. cost. 3/2001 anche alle Regioni ad autonomia particolare; la perdurante, sistematica applicazione delle disposizioni degli stessi statuti, e, quindi, in attesa della futura (ma incerta) revisione degli stessi, la progressiva affermazione di una sorta di "specialità deteriore"; l'estensione alle Regioni in questione di "frammenti" di disposizioni della l. cost. 3/2001 in combinato disposto con le disposizioni degli statuti speciali, dando quindi vita, in via interpretativa, a modelli diversi, sia dalla l. cost. 3/2001 che dalle disposizioni statutarie.

Proprio alla luce di questi rischi si spiega allora la prudenza che ha guidato la Corte nella materia in questione. In particolare, nel caso dei ricorsi statali contro leggi delle Regioni ad autonomia particolare, è noto che la Corte richiede l'enunciazione di un parametro complesso, costituito dalle disposizioni degli statuti speciali e, insieme, da quelle della l. cost. 3/2001 che si ritengano applicabili (sent. 8/2004), non essendo ammissibili ricorsi che invocano disposizioni della l. cost. 3/2001 senza motivare circa la loro applicabilità (sent. 424/2004).

In virtù di un tale orientamento è stata estesa alla Regione Friuli-Venezia Giulia la potestà legislativa concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (sent. 8/2004) che non figurava nello Statuto speciale.

Un altro interessante caso di applicazione dell'art. 10 della l. cost. 3/2001 è rinvenibile nella sent. 177/2004 che ha risolto un conflitto di attribuzione tra Stato e Regione siciliana attinente alla spettanza dei poteri ispettivi nei confronti degli istituti scolastici paritari della Regione.

Si tratta di una pronuncia assai rilevante perché ricostruisce analiticamente le competenze di Stato e Regione siciliana in materia di istruzione ritenendo che esse non siano state sostanzialmente alterate dalla riforma del titolo V (allo Stato, pertanto, in materia di vigilanza spettano le sole competenze in ordine alla disciplina della natura giuridica e del riconoscimento legale degli istituti scolastici non statali; alla Regione le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato in materia di pubblica istruzione), non facendo quindi alcuna applicazione dell'art. 10 della l. cost. 3/2001.

Peraltro, l'applicazione dello stesso art. 10, richiesta dalle Regioni ricorrenti per escludere l'estensione ad esse di alcune disposizioni della l. cost. 3/2001 è stata negata dalla Corte innanzitutto a proposito dell'art. 120 Cost. e quindi dei poteri sostitutivi statali (si veda *supra*, par. 4) e poi con riferimento all'art. 119, comma 6, Cost. (ai sensi del quale, come è noto, «i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti»), in quanto la Corte ha ritenuto (sent. 425/2004) che anche la finanza delle Regioni ad autonomia particolare faccia parte della "finanza pubblica allargata" che consente comunque allo Stato di esercitare poteri di disciplina generale e di coordinamento soprattutto nell'ottica dei vincoli comunitari in materia e del rispetto del patto di stabilità interno.

Altre pronunce, riguardanti la potestà legislativa, non riguardano direttamente l'attuazione dell'art. 10 della l. cost. 3/2001. In particolare, la sent. 220/2004, derivante da un ricorso in via incidentale, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale di una disposizione di una legge regionale sarda che esclude i cacciatori non residenti nella Regione dalla possibilità di rinnovare l'autorizzazione venatoria. Ad avviso della Corte, non vi sarebbe ingiustificata diversità di trattamento tra i cacciatori sardi e gli altri né violazione dell'art. 120, comma 1, Cost., trattandosi di una previsione transitoria destinata a trovare applicazione solo nella fase precedente l'attivazione degli ambiti territoriali di caccia previsti dal piano faunistico regionale.

Ancora, la sent. 412/2004 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale di una disposizione di legge statale la quale prevede che l'autorizzazione integrata ambientale sia rilasciata con decreto ministeriale, sentite le Regioni interessate, senza fare alcun riferimento alle Province autonome di Trento e di Bolzano. La Corte opera giustamente un'interpretazione della disposizione coerente con la salvaguardia delle competenze costituzionalmente spettante alle due Province, ritenendo quindi che essa non possa essere intesa nel senso di avocare allo Stato o di ridurre il peso delle determinazioni provinciali.

Per quanto riguarda l'esercizio delle funzioni amministrative, assai importante è poi la sent. 236/2004 nella quale la Corte accoglie una interpretazione non scontata del combinato disposto del nuovo art. 118 della Costituzione, dell'art. 10 della l. cost. 3/2001 e delle disposizioni degli Statuti speciali sulle funzioni amministrative delle Regioni ad autonomia particolare. In tale sentenza si afferma che rimane fermo il principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative relativamente alle competenze legislative aventi un fondamento nello Statuto speciale, mentre per quanto riguarda le altre funzioni, in forza dell'art. 10 della l. cost. 3/2001, dovrà essere disposto il trasferimento delle funzioni ai sensi dell'art. 11 della l. 131/2003: si tratta quindi di una pronuncia assai rilevante sia nell'ottica dell'applicazione dell'art. 10, sia perché "riesuma" quel principio di parallelismo delle funzioni la cui soppressione costituisce un caposaldo del nuovo testo dell'art. 118 Cost.

Per quanto attiene all'ammissibilità dei poteri sostitutivi nei confronti delle Regioni ad autonomia particolare, la sent. 236/2004 ha affermato che la previsione dei poteri sostitutivi si deve accompagnare necessariamente alle norme attributive delle competenze, poiché mira a consentire un intervento straordinario degli organi centrali a tutela di interessi unitari. In questo senso, non è invocabile il ricorso all'art. 10 della l. cost. 3/2001 per ritenere inapplicabile l'art. 120 Cost. anche alle Regioni a Statuto speciale, anche se per le competenze già disciplinate da questi ultimi continueranno a trovare applicazione le specifiche tipologie di potere sostitutivo in esso previste.

Infine, due pronunce attengono ai decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali, le cui peculiarità sul piano del sistema delle fonti sono ormai note e chiarite ormai da tempo dalla giurisprudenza costituzionale.

In particolare, mentre la sent. 316/2004 ha correttamente affermato che la riserva di legge statale di cui all'art. 108, comma 1, Cost. può essere attuata anche dai decreti in questione (in quanto adottati dal Governo, anche se attraverso un procedimento che vede garantita la collaborazione della Regione interessata), la sent. 236/2004 ha dichiarato incostituzionale l'art. 10, comma 6, della l. 131/2003 che estendeva ai Commissariati del Governo nelle Province di Trento e di Bolzano le disposizioni del D.p.r. 287/2001, ancorché, ambigualmente, «compatibilmente con lo statuto speciale di autonomia e con le relative norme di attuazione». Ad avviso della Corte, la disposizione avrebbe esteso alle due Province autonome una disciplina unilateralmente disposta dallo Stato per di più attraverso la tecnica del rinvio ad una fonte di rango secondario.