

REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA
Presidenza della Regione
Avvocatura regionale

Servizio progettazione e consulenza legislativa

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE
Roma, 30 - 31 marzo 2006

**Sentenze della Corte Costituzionale
Relative alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome**

periodo gennaio - marzo 2006

A cura di: Anna d'Ambrosio

**Sentenze e Ordinanze della Corte Costituzionale
relative alle Regioni a Statuto Speciale e alle Province autonome**

periodo gennaio - marzo 2006

<u>Sent.</u>	<u>Giudizio</u>	<u>Ricorrente</u>	<u>Resistente</u>	<u>Esito favorevole</u>	<u>Materia</u>
n. 39	Incidentale	Tribunale amministrativo regionale della Sicilia	Regione Siciliana	Stato	Edilizia e urbanistica
n. 51	Principale	Presidente del Consiglio dei ministri	Sardegna	Regione	Ambiente - Tutela del paesaggio
n. 69	Principale	Franco Romanin e Francesco Frattolin, nella qualità, rispettivamente, di delegato e di delegato supplente del Comune di San Michele al Tagliamento l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione Presidente	Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione	Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione	Referendum
n. 75	Principale	del Consiglio dei ministri	FVG	Stato	Imposte e tasse
n. 106	Principale	Trento	Presidente del Consiglio dei ministri	Stato	Agricoltura e zootecnia - Commercio - Protezione delle indicazioni geografiche (IGP) e delle denominazioni di origine (DOP) dei prodotti agricoli e alimentari
n. 111	Principale	Commissario dello Stato per la Regione Siciliana	Regione Siciliana	Regione	Impiego pubblico
n. 118	Principale	Friuli-Venezia Giulia	Presidente del Consiglio dei ministri	Regione	Finanza pubblica

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 25 Gennaio 2006 - 8 Febbraio 2006, n. 39 (GU 7/2006)

Materia: Edilizia e urbanistica

Tipo di giudizio: Legittimità costituzionale in via incidentale

Limiti violati: Artt. 3, 117, 126 e 127 Cost

Ricorrente/i: Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, sede di Palermo, sez. II (ordinanze nn. 768 e 827 del 2004)

Resistente/i: Regione Siciliana

Oggetto del ricorso: Art. 17, comma 11, della legge della Regione Siciliana 16 aprile 2003, n. 4 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2003)

Esito del giudizio: La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma impugnata

Annotazioni:

Il Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, sede di Palermo, sez. II, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 11, della legge della Regione Siciliana 16 aprile 2003, n. 4 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2003), che ha sostituito l'art. 5, comma 3, della legge della Regione Siciliana 31 maggio 1994, n. 17 (Provvedimenti per la prevenzione dell'abusivismo edilizio e per la destinazione delle costruzioni edilizie abusive esistenti).

L'art. 23, comma 10, della legge della Regione Siciliana 37/1985, stabiliva che «per le costruzioni che ricadono in zone vincolate da leggi statali o regionali per la tutela di interessi storici, artistici, architettonici, archeologici, paesistici, ambientali, igienici, idrogeologici, delle coste marine, lacuali o fluviali, le concessioni in sanatoria sono subordinate al nulla-osta rilasciato dagli enti di tutela sempre che il vincolo, posto antecedentemente all'esecuzione delle opere, non comporti inedificabilità e le costruzioni non costituiscano grave pregiudizio per la tutela medesima;».

Successivamente è intervenuto l'art. 5, comma 3, della legge della Regione Siciliana 17/1994, il quale ha interpretato autenticamente il menzionato art. 23, comma 10, disponendo che «il nulla osta dell'autorità preposta alla gestione del vincolo è richiesto, ai fini della concessione in sanatoria, anche quando il vincolo sia stato apposto successivamente all'ultimazione dell'opera abusiva», prevedendo altresì che «nel caso di vincolo apposto successivamente, è esclusa l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie, discendenti dalle norme disciplinanti lo stesso».

Secondo il giudice rimettente quest'ultima norma «interveneva a risolvere il dubbio interpretativo, sollevato dalla formulazione dell'art. 23, dettante le condizioni di applicabilità della sanatoria edilizia, in ordine alla rilevanza o meno, ai fini dell'acquisizione del prescritto nulla osta, dei vincoli storici, artistici, architettonici, etc., apposti in epoca successiva all'ultimazione dell'opera, ma in vigore al momento dell'esame della istanza di sanatoria». La scelta interpretativa compiuta dal legislatore regionale è stata successivamente condivisa anche dalla giurisprudenza amministrativa, «in relazione all'analogo problema posti per la corrispondente normativa nazionale, la

quale è stata interpretata nel senso che, in presenza quanto meno di vincoli che non comportano inedificabilità assoluta, l'obbligo di pronuncia da parte dell'autorità preposta alla tutela del vincolo sussiste in relazione alla esistenza del vincolo al momento in cui deve essere valutata la domanda di sanatoria, a prescindere dall'epoca della sua introduzione, per l'esigenza di vagliare l'attuale compatibilità con il vincolo dei manufatti realizzati abusivamente».

Il sopravvenuto l'art. 17, comma 11, con decorrenza dal 1° gennaio 2003, ha modificato la disposizione interpretativa contenuta nell'art. 5, comma 3, della legge regionale 17/1994, sostituendone il primo e secondo capoverso e disponendo in senso esattamente inverso alla stessa. Infatti, l'art. 23, comma 10, della legge della Regione Siciliana 37/1985 viene interpretato nel senso che «il parere dell'autorità preposta alla gestione del vincolo è richiesto, ai fini della concessione o autorizzazione edilizia in sanatoria, solo nel caso in cui il vincolo sia stato posto antecedentemente alla realizzazione dell'opera abusiva».

Il rimettente evidenzia innanzi tutto come che - anche se non costituzionalizzato al di fuori della previsione contenuta nell'art. 25 Cost. - il principio di irretroattività della legge, manterrebbe comunque «valore di principio generale ai sensi dell'art. 11, primo comma, delle disposizioni preliminari del codice civile, cui il legislatore deve in via preferenziale attenersi».

In quest'ambito, la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto estensibili alla legislazione regionale i principi ed i limiti elaborati in tema di interpretazione autentica della legge.

Secondo tali principi è costituzionalmente legittimo lo strumento delle leggi interpretative solo a patto che esso non venga utilizzato «per attribuire a norme innovative una surrettizia efficacia retroattiva, in quanto in tal modo la legge interpretativa verrebbe meno alla sua funzione peculiare, che è quella di chiarire il senso di norme preesistenti, ovvero di imporre una delle possibili varianti di senso compatibili col tenore letterale».

Il carattere interpretativo di una norma non potrebbe quindi desumersi dalla sua autoqualificazione, bensì «dalla struttura della [...] fattispecie normativa», di talché andrebbe «riconosciuto carattere interpretativo soltanto ad una legge che, fermo il tenore testuale della norma interpretata, ne chiarisce il significato normativo ovvero privilegia una tra le diverse interpretazioni possibili».

Alla luce di tali premesse l'art. 17, comma 11, della legge 4/2003, secondo il rimettente, contrasterebbe con l'art. 3 Cost., in quanto - essendo stato adottato in un contesto caratterizzato da certezza interpretativa, sia sul versante regionale per effetto di una precedente interpretazione autentica, sia sul versante nazionale per effetto di una giurisprudenza ormai consolidata concernente la analoga norma statale - contrasterebbe con i precetti che sono stati enucleati dalla giurisprudenza costituzionale in tema di presupposti giustificativi dell'interpretazione autentica, ed in particolare con:

- il principio di ragionevolezza della scelta operata,
- il "divieto di ingiustificata disparità di trattamento",
- la "coerenza e certezza del diritto",
- il "rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario",
- la "tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto".

Inoltre, la norma impugnata introdurrebbe «una sostanziale modificazione della disciplina previgente», realizzando «un'ipotesi di eccesso di potere legislativo», in contrasto «con i parametri costituzionali che regolano la formazione delle leggi (artt. 117, 123 e 127 Cost., relativi all'attività legislativa regionale), nonché con l'art. 3 della Costituzione sotto il profilo della ragionevolezza».

La Corte, in via preliminare, dichiara l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento agli artt. 117, 126 e 127 Cost., dal momento che, come costantemente affermato (sentenze n. 322 e n. 149 del 2005; ordinanze n. 414, n. 197, n. 126 e n. 23 del 2005, n. 318 e n. 156 del 2004), **il giudice rimettente non può in alcun modo sottrarsi all'onere di motivare adeguatamente e specificamente in punto di non manifesta infondatezza il denunciato contrasto tra le norme legislative censurate e i parametri costituzionali esplicitamente invocati. Il giudice rimettente, nel caso i specie, si limita invece ad enunciare i suddetti parametri, senza svolgere alcuna specifica considerazione al riguardo.**

Parimenti la Corte ritiene infondata l'eccezione di inammissibilità della questione sollevata dalla difesa regionale sul presupposto che la norma interpretativa impugnata non avrebbe effetto retroattivo in virtù dell'art. 141, comma 2, della legge regionale n. 4/2003, in base alla quale «*le disposizioni della presente legge si applicano con decorrenza dal 1° gennaio 2003*».

Tale ultima disposizione non fa altro che determinare la data di entrata in vigore delle numerose disposizioni contenute nella legge, eliminando la ordinaria *vacatio legis* delle leggi regionali siciliane e producendo su di esse anche un limitato effetto retroattivo. Tutto ciò non incide sull'effetto pienamente retroattivo, seppure dal 1° gennaio 2003, delle disposizioni di interpretazione autentica contenute nell'art. 17, comma 11, e che si sostituiscono alla precedente interpretazione autentica dell'art. 5, comma 3, della legge regionale 17/1994.

Stante il carattere retroattivo connaturato alle norme di interpretazione autentica, le quali - una volta entrate in vigore - incidono fin dall'inizio sul **significato della disposizione interpretata**, del tutto correttamente il giudice rimettente si è posto il problema della legittimità costituzionale della disposizione di interpretazione autentica così come novellata nel 2003, la quale riduce radicalmente la discrezionalità interpretativa dell'art. 23, comma 10, della legge regionale n. 37 del 1985 spettante all'organo giudicante, incidendo sulla disposizione che quest'ultimo è chiamato ad applicare alla fattispecie al suo esame.

Nel merito la Corte dichiara fondata la questione sollevata in riferimento alla lesione dell'art. 3 Cost..

Se per ormai pacifica giurisprudenza costituzionale le Regioni possono interpretare autenticamente proprie precedenti disposizioni legislative mediante apposite leggi, altrettanto pacifico è che sono estensibili a questo tipo di leggi regionali i limiti in tema di legittimità delle disposizioni di interpretazione autentica che sono stati individuati in riferimento alle leggi statali (si vedano, *ex plurimis*, le sentenze n. 376 del 1995, n. 397 del 1994, n. 389 del 1991), a cominciare dalla specifica ragionevolezza che è necessaria per testi normativi del genere.

L'interpretazione autentica dell'art. 23, comma 10, della legge regionale 377/1985, fornita dallo stesso legislatore regionale con l'art. 5, comma 3, della legge 17/1994, ha contribuito al consolidarsi a livello regionale di una interpretazione omogenea ed incontrastata di una disposizione che altrimenti avrebbe potuto produrre applicazioni difformi. D'altra parte, a livello nazionale, si è venuta affermando una soluzione analoga in sede di interpretazione giurisprudenziale dell'art. 32 della legge

statale 47/1985, specie dopo l'intervento dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato con la sentenza del 22 luglio 1999, n. 20.

In ogni caso, è estraneo a qualunque possibilità di giustificazione sul piano della ragionevolezza un rinnovato esercizio del potere di interpretazione autentica di una medesima disposizione legislativa, per di più dando ad essa un significato addirittura opposto a quello che in precedenza si era già determinato come autentico.

Nel caso di specie, secondo la Corte emerge più che la ricerca di una variante di senso compatibile con il tenore letterale del testo interpretato, la volontà di rendere retroattivamente più ampia l'area di applicazione del condono edilizio (in questo senso è rivelatrice la intitolazione dell'art. 17 della legge regionale 4/2003, che si riferisce al "recupero risorse derivanti dalla definizione delle pratiche di sanatoria edilizia"); oltretutto aggirando in tal modo il problema dei limiti alla derogabilità da parte del legislatore regionale - che pure operi in un sistema di autonomia speciale - del corrispondente principio contenuto nella disposizione statale, quale vivente nella interpretazione giurisprudenziale e quale anche successivamente ribadito, in relazione al più recente condono edilizio straordinario, dall'art. 32, comma 27, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito nella legge 24 novembre 2003, n. 326 (cfr. sentenza n. 196 del 2004).

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 6 - 10 febbraio 2006, n. 51 (GU 7/2006)

Materia: Ambiente - Tutela del paesaggio

Tipo di giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: Artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.; gli artt. 3 e 4 Statuto speciale per la Sardegna; art. 12, comma 1, del d. lgs. n. 387/2003 (*Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità*).

Ricorrente/i: Presidente del Consiglio dei ministri (ricorso n.15/2005)

Resistente/i: Regione Sardegna

Oggetto del ricorso: Artt. 3, 4, commi 1 e 2, 7 ed 8, comma 3, della legge della Regione Sardegna 25 novembre 2004 n. 8 (*Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale*)

Esito del giudizio: La Corte ha dichiarato:

- inammissibili gli interventi dell'Associazione italiana per il WORLD WIDE FUND FOR NATURE O.N.L.U.S., del FAI Fondo per l'Ambiente italiano e di Italia Nostra O.N.L.U.S.;
- inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 3, 4, commi 1 e 2, 7 ed 8, comma 3, dalla legge della Regione Sardegna n. 8/2004

Annotazioni:

Il Presidente del Consiglio dei ministri, ha impugnato gli articoli 3, 4, commi 1 e 2, 7 ed 8, comma 3, della legge della Regione Sardegna 25 novembre 2004, n. 8 (Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale), per contrasto con gli articoli 3, 97 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, con gli artt. 3 e 4 della legge costituzionale 27 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), nonché «con la disciplina nazionale in tema di tutela del paesaggio» e con l'art. 12, comma 1, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità).

A giudizio del ricorrente la Regione Sardegna non sarebbe titolare di alcuna competenza in tema di tutela paesaggistica; inoltre le disposizioni di salvaguardia adottate, così come le deroghe previste, risulterebbero «in relazione alla disciplina generale statale, illogiche e manifestamente irragionevoli e, conseguentemente, in contrasto con gli artt. 3, 97 Cost. e con la disciplina nazionale in tema di tutela del paesaggio»; la norma di salvaguardia relativa alle centrali eoliche non solo sarebbe stata adottata da un soggetto non competente in materia di tutela dell'ambiente, ma violerebbe anche l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003.

In via preliminare la Corte ha dichiarato inammissibili gli interventi *ad opponendum* dell'Associazione italiana per il WORLD WIDE FUND FOR NATURE O.N.L.U.S., del FAI Fondo per l'Ambiente italiano e di Italia Nostra O.N.L.U.S., sulla base della costante giurisprudenza costituzionale secondo la quale nei giudizi promossi

in via principale nei confronti di leggi regionali o statali non possono intervenire soggetti diversi da quelli titolari delle attribuzioni legislative in contestazione (sent. n. 469, n. 383 e n. 150 del 2005).

Sempre in via preliminare, è stata dichiarata l'inammissibilità delle censure rivolte nei confronti degli artt. 3, 4, commi 1 e 2, e 7 della legge regionale impugnata, per contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., sotto i profili della intrinseca illogicità e della manifesta irragionevolezza, nonché del «cattivo uso della discrezionalità amministrativa», a prescindere dalla violazione del riparto di competenze tra lo Stato e la Regione.

Tali censure, infatti, sono risultate sommarie e meramente assertive, così contraddicendo l'esigenza, più volte sottolineata dalla Corte, che il ricorrente esponga specifiche argomentazioni a sostegno delle proprie doglianze (sent. n. 270/2005, n. 423, n. 286 e n. 73/2004.).

In accoglimento della eccezione espressamente formulata dalla parte resistente e conformemente alla giurisprudenza costituzionale (sent. n. 482/1991 e n. 155/1985), è stata dichiarata inammissibile la censura rivolta nei confronti dell'art. 8, comma 3, della legge regionale impugnata, sotto il profilo del contrasto con l'art. 12, comma 1, del d.lgs. n. 387/2003.

Il ricorrente, infatti, non ha individuato un parametro costituzionale rispetto al quale la disposizione legislativa indicata dovrebbe fungere da norma interposta; né, dal momento che viene invocata una disciplina attuativa della direttiva 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE (*Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità*), è possibile in alcun modo desumere dalla formulazione del ricorso, quale sia l'obbligo comunitario rispetto al quale la norma regionale impugnata dovrebbe - in ipotesi - ritenersi in contrasto, così violando l'art. 117, primo comma, Cost.

Prima di passare all'esame delle residue censure prospettate nel ricorso la corte ha ritenuto opportuno chiarire la natura e la portata delle attribuzioni spettanti alla Regione Sardegna in relazione agli oggetti disciplinati, rilevando peraltro come il ricorrente non abbia in alcun modo dato conto né della presenza, in tema di tutela paesaggistica, di apposite norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Sardegna, né della stessa esistenza di una risalente legislazione della medesima Regione in questo specifico ambito (legge della Regione Sardegna 22 dicembre 1989, n. 45, recante "*Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale*") e di cui le disposizioni impuginate nel presente giudizio rappresentano una parziale modificazione ed integrazione.

Le ripetute affermazioni contenute nel ricorso, secondo le quali le disposizioni impuginate sarebbero illegittime perché «eccedono dalla competenza statutaria di cui agli articoli 3 e 4 dello Statuto d'autonomia, ponendosi in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera s) Cost., che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dei beni culturali», anzitutto non prendono in considerazione che il Capo III del D.P.R. n. 480/1975 (*Nuove norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna*), intitolato "*Edilizia ed urbanistica*", concerne non solo le funzioni di tipo strettamente urbanistico, ma anche le funzioni relative ai beni culturali e ai beni ambientali; infatti, l'art. 6 dispone espressamente, al comma 1, che «sono trasferite alla Regione autonoma della Sardegna le attribuzioni già esercitate dagli organi centrali e periferici del Ministero della pubblica istruzione ai sensi della legge 6 agosto 1967, n. 765 ed attribuite al Ministero dei beni culturali ed ambientali con decreto-legge 14 dicembre 1974, n. 657, convertito in legge 29 gennaio 1975, n. 5, nonché da organi centrali e periferici di altri ministeri». Al tempo stesso, il comma 2 del

medesimo art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975 prevede puntualmente che il trasferimento di cui al primo comma «riguarda altresì la redazione e l'approvazione dei piani territoriali paesistici, di cui all'art. 5 della legge 29 giugno 1939, n. 1497».

Tenendo presente che le norme di attuazione degli statuti speciali possiedono un sicuro ruolo interpretativo ed integrativo delle stesse espressioni statutarie che delimitano le sfere di competenza delle Regioni ad autonomia speciale e non possono essere modificate che mediante atti adottati con il procedimento appositamente previsto negli statuti, prevalendo in tal modo sugli atti legislativi ordinari (secondo quanto ha più volte affermato dalla Corte: sent. n. 341/2001, n. 213 e n. 137 del 1998), è risultato evidente che la Regione Sardegna dispone, nell'esercizio delle proprie competenze statutarie in tema di edilizia ed urbanistica, anche del potere di intervenire in relazione ai profili di tutela paesistico-ambientale. Ciò sia sul piano amministrativo che sul piano legislativo (in forza del cosiddetto "principio del parallelismo" di cui all'art. 6 dello statuto speciale), fatto salvo, in questo secondo caso, il rispetto dei limiti espressamente individuati nell'art. 3 del medesimo statuto in riferimento alle materie affidate alla potestà legislativa primaria della Regione (l'armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica).

A tale ultimo riguardo, viene osservato che il legislatore statale conserva quindi il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della Regione speciale attraverso l'emanazione di leggi qualificabili come "riforme economico-sociali": e ciò anche sulla base del titolo di competenza legislativa nella materia "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali; con la conseguenza che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto del legislatore della Regione Sardegna che eserciti la propria competenza statutaria nella materia "edilizia ed urbanistica" (sent. n. 536/2002).

Invece, come più volte affermato in giurisprudenza, il riparto delle competenze legislative individuato nell'art. 117 Cost. deve essere riferito ai soli rapporti tra lo Stato e le Regioni ad autonomia ordinaria, salva l'applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, peraltro possibile solo per le parti in cui le Regioni ad autonomia ordinaria disponessero, sulla base del nuovo Titolo V, di maggiori poteri rispetto alle Regioni ad autonomia speciale.

In questo quadro costituzionale di distribuzione delle competenze, il legislatore nazionale è intervenuto con il recente codice dei beni culturali e del paesaggio (approvato con il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante "*Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137*"), il cui art. 8 è esplicito nel dichiarare che «restano ferme le potestà attribuite alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano dagli statuti e dalle relative norme di attuazione».

In quest'ultimo testo assume rilevante significato sistematico anche la norma contenuta nell'art. 135, laddove lo stesso legislatore statale, nell'individuare gli strumenti della pianificazione paesaggistica (rivolta non più soltanto ai beni paesaggistici o ambientali ma all'intero territorio), affida alle Regioni la scelta di approvare "piani paesaggistici" ovvero "piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici", con ciò confermando l'alternativa tra piano paesistico e piano urbanistico-territoriale già introdotta con l'art. 1-bis del decreto-legge n. 312/1985 (*Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale*), così come convertito in legge ad opera della legge n. 431/1985.

Quanto specificamente alla Regione Sardegna, viene aggiunto, infine, che proprio sulla base dell'esplicito trasferimento di funzioni di cui alle norme di attuazione dello statuto speciale contenute nel D.P.R. n. 480/1975, la Regione - già con la legge n. 45/1989 - aveva appositamente previsto e disciplinato i piani territoriali paesistici nell'esercizio della propria potestà legislativa in tema di "edilizia ed urbanistica". Questa legge, che all'art. 12 prevedeva anche apposite "norme di salvaguardia" ad efficacia temporanea in attesa della approvazione dei piani territoriali paesistici (analogamente a quanto attualmente previsto con le norme impugnate), viene solo in parte modificata dalla legge regionale n. 8/2004, oggetto del ricorso governativo, particolarmente per ciò che concerne il recepimento nella Regione Sardegna del modello di pianificazione paesaggistica fondato sul piano urbanistico-territoriale, appunto attualmente contemplato nel richiamato art. 135, comma 1, del codice dei beni culturali.

Sulla base delle considerazioni appena svolte, anche le questioni concernenti l'asserita violazione del riparto delle competenze legislative e della disciplina statale in materia di tutela del paesaggio sono state dichiarate inammissibili.

Il ricorrente, infatti - osserva la Corte - muove dall'erroneo presupposto secondo il quale la Regione Sardegna risulterebbe priva di potestà legislativa in tema di tutela paesaggistica, omettendo conseguentemente di argomentare in base a quale titolo la legislazione dello Stato in materia dovrebbe imporsi come limite per il legislatore regionale e di individuare le specifiche norme legislative statali che dovrebbero considerarsi violate.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Ordinanza: 20 - 24 Febbraio 2006, n. 69 (GU 9/2006)

Materia: Referendum

Tipo di giudizio: Ricorso per conflitto di attribuzione

Limiti violati: Artt. 2, 3, 48 e 132 Cost.

Ricorrente/i: Franco Romanin e Francesco Frattolin, nella qualità, rispettivamente, di delegato e di delegato supplente del Comune di San Michele al Tagliamento l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione (ricorso n. 34/2005)

Resistente/i: Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione

Oggetto del ricorso: Provvedimento dell'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di Cassazione del 6 giugno 2005 che ha dichiarato respinta la proposta di *referendum* ai sensi del disposto dell'art. 45, secondo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (*Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo*)

Esito del giudizio: La Corte ha dichiarato inammissibile il conflitto di attribuzione

Annotazioni:

I ricorrenti ritengono che contrasterebbe con il principio di autodeterminazione delle popolazioni locali la necessità di tener conto, ai fini dell'approvazione del *referendum* in questione, della maggioranza degli iscritti alle liste elettorali e ciò tanto più trattandosi di un *referendum* che semplicemente avvia il successivo *iter* legislativo della proposta di distacco di un Comune da una Regione e di aggregazione ad un'altra.

Ai sensi dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (*Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale*), la Corte è chiamata in via preliminare a decidere, con ordinanza in camera di consiglio, senza contraddittorio, se il ricorso sia ammissibile sotto il profilo dell'esistenza della materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza, valutando in particolare se sussistano i requisiti oggettivi e soggettivi di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Quanto al presupposto soggettivo, la Corte ha ricordato che la legislazione vigente in tema di *referendum* di cui all'art. 132, secondo comma, Cost. non riconosce alcun potere al delegato comunale nella fase della proclamazione dei risultati referendari da parte dell'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione.

Ha inoltre, osservato che la stessa deliberazione del Consiglio comunale di San Michele al Tagliamento ha finalizzato la nomina dei due delegati al mero espletamento degli «eventuali adempimenti connessi all'esito della consultazione referendaria».

E' stato altresì evidenziato che, comunque, presupposto oggettivo per l'esistenza di un conflitto di attribuzione fra i poteri dello Stato ai sensi dell'art. 134 Cost. è che venga prospettata in termini inequivoci una lesione della sfera delle attribuzioni determinate da norme costituzionali, e che l'eventuale ricomprensione di atti legislativi fra gli atti da cui origini il conflitto è subordinata dalla giurisprudenza costituzionale al

fatto che «da essi possano derivare lesioni dirette dell'ordine costituzionale delle competenze» (sent. n. 284/2005 e ordinanza n. 343/2003).

I ricorrenti - osserva la Corte - non individuano univocamente l'atto asseritamente lesivo delle proprie attribuzioni, rivolgendo le proprie doglianze sia nei confronti del provvedimento dell'Ufficio centrale per il *referendum*, sia nei confronti della stessa disposizione legislativa e in definitiva non prospettano una situazione di conflitto nel quale sia negata la spettanza di attribuzioni costituzionali o ne sia impedito l'esercizio, ma presentano una sorta di ricorso diretto per la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione legislativa.

Comunque - si legge nell'ordinanza - dalle argomentazioni contenute nel ricorso non è dato comprendere come la disciplina contenuta nell'art. 45, secondo comma, della legge n. 352/1970, relativa alle modalità di calcolo dell'esistenza di un consenso da parte «della maggioranza delle popolazioni» interessate dal *referendum*, che è richiesta dall'art. 132, secondo comma, Cost., possa determinare una lesione diretta delle attribuzioni costituzionali spettanti al corpo elettorale del Comune nel procedimento di distacco-aggregazione da una Regione ad un'altra.

Pertanto, a giudizio della Corte, non sussiste neppure il requisito oggettivo della esistenza «della materia del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato» e conseguentemente il ricorso è stato dichiarato inammissibile.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 22 - 24 febbraio 2006, n. 75 (GU 9/2006)

Materia: Imposte e tasse

Tipo di giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: Artt. 3 e 117, secondo comma, lettera e), Cost.; artt. da 4 a 7 dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia

Ricorrente/i: Presidente del Consiglio dei ministri (ricorso n. 54/2005)

Resistente/i: Regione Friuli-Venezia Giulia

Oggetto del ricorso: Art. 27 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 4 marzo 2005, n. 4 (Interventi per il sostegno e lo sviluppo competitivo delle piccole e medie imprese del Friuli-Venezia Giulia. Adeguamento alla sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee 15 gennaio 2002, causa C-439/99, e al parere motivato della Commissione delle Comunità europee del 7 luglio 2004)

Esito del giudizio: La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma impugnata

Annotazioni:

La norma impugnata stabilisce che, «ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni), e in conformità ai principi di cui all'articolo 119 della Costituzione, i Consorzi di sviluppo industriale e l'EZIT possono essere esentati dai Comuni dal pagamento dell'ICI relativa alle aree e agli immobili destinati a fini di pubblico interesse di loro pertinenza, ivi comprese le aree acquisite dall'ente gestore al fine della loro successiva cessione alle imprese interessate».

Secondo la difesa erariale, tale disposizione - nel prevedere, in favore dei predetti Consorzi e dell'Ente per la zona industriale di Trieste (EZIT), ipotesi di esenzione dall'imposta comunale sugli immobili non contemplate dalla norma statale interposta di cui all'art. 7, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) - contrasterebbe sia con l' art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che riserva al legislatore nazionale la competenza esclusiva nella materia del sistema tributario e contabile dello Stato, sia con le norme costituzionali dello statuto di autonomia, le quali non includono la materia tributaria tra quelle attribuite alla potestà legislativa della Regione Friuli-Venezia Giulia.

In particolare, a sostegno del denunciato contrasto della norma regionale con l'art. 117 Cost., la difesa dello Stato richiama l'orientamento espresso dalla Corte costituzionale, secondo cui, in mancanza dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, fissati dal legislatore statale ai sensi dell'art. 119, secondo comma, Cost., alle Regioni è precluso ogni intervento legislativo sui tributi erariali, ed afferma che, nella specie, il contrasto non sarebbe escluso né dalla circostanza che la norma censurata prevede dette ipotesi di esenzione «in conformità ai principi di cui all'articolo 119 della Costituzione», né dal disposto dell'art. 9 del d. lgs.

n. 9 del 1997, il quale - nello stabilire genericamente che «spetta alla regione disciplinare la finanza locale, l'ordinamento finanziario e contabile, l'amministrazione del patrimonio e i contratti degli enti locali» - non si riferisce a tributi statali, come l'imposta comunale sugli immobili (ICI).

La Corte ribadisce il costante orientamento giurisprudenziale (sentenze numeri 431 e 304 del 2005, n. 8 del 2004 e n. 213 del 2003), secondo cui i parametri pertinenti alle questioni di legittimità costituzionale promosse in via principale dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti di leggi delle Regioni a statuto speciale sono costituiti dalle norme di rango costituzionale degli statuti che regolano il regime di autonomia differenziata attribuito a dette Regioni dall'art. 116 della Costituzione o, in alternativa, dalle stesse disposizioni del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione «per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite» (art. 10 della legge cost. 3/2001).

Premesso un tanto è stato ritenuto opportuno esaminare per prima la questione promossa con riferimento agli evocati parametri statutari.

L'eccezione della Regione resistente secondo cui la questione promossa sarebbe inammissibile in quanto la censura non sarebbe sorretta da specifica motivazione non è stata giudicata fondata, perché, sia pure in modo succinto, il ricorrente basa le ragioni del denunciato contrasto sull'adeguato rilievo che le indicate norme dello statuto speciale non contemplano la materia tributaria tra quelle attribuite alla potestà legislativa della Regione.

Nel merito, la Corte ha ritenuto la questione *fondata*, osservando che *la norma regionale censurata interviene su materia non attribuita alla potestà legislativa della Regione Friuli-Venezia Giulia dal citato statuto speciale*.

Tra i parametri statutari evocati, rileva solo l'art. 5, in quanto è l'unico che riguarda la materia tributaria.

Secondo tale articolo, la potestà legislativa della Regione nella materia predetta deve esercitarsi «in armonia con i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato» e deve limitarsi all'«istituzione di tributi regionali prevista nell'articolo 51». Quest'ultimo articolo, a sua volta, stabilisce che l'istituzione dei tributi regionali deve essere effettuata con legge regionale, «in armonia col sistema tributario dello Stato, delle Province e dei Comuni».

Dal combinato disposto di tali norme risulta, dunque, che *la potestà impositiva della Regione può concernere solo i tributi regionali, e cioè quei tributi che la Regione medesima ha facoltà di istituire ai sensi di detto art. 51*.

L'imposta comunale sugli immobili - osserva la Corte - non è istituita dalla Regione e, quindi, non è un tributo regionale ai sensi dello statuto.

È, invece, un tributo erariale, istituito dalla legge dello Stato (art. 1 del d.lgs. n. 504/1992) e da questa disciplinato (sentenze numeri 37, 381 del 2004 e n. 397 del 2005), salvo quanto espressamente rimesso all'autonomia dei Comuni.

Ne consegue che l'impugnato art. 27 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 4/2005, nell'introdurre casi di esenzione dall'ICI, interviene su materia non attribuita dallo statuto alla competenza del legislatore regionale e si pone, perciò, in contrasto con l'art. 5 dello statuto medesimo.

Tale conclusione non è smentita dal richiamo della norma impugnata al menzionato art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 9/1997, secondo cui «spetta alla regione disciplinare la finanza locale». Tale articolo, essendo norma di mera attuazione statutaria in tema di ordinamento degli enti locali, può riguardare, infatti, solo quella

parte della finanza locale presa in considerazione dallo statuto e non quei tributi comunali che, come l'ICI, sono invece previsti e istituiti esclusivamente dalla legge statale e, nei limiti da questa indicati, disciplinati dai regolamenti comunali.

Infine, la Corte ha osservato che la Regione Friuli-Venezia Giulia non ha potestà legislativa in materia di ICI, non solo ai sensi delle norme statutarie, ma neanche, contrariamente a quanto sostenuto in via subordinata dalla difesa regionale, ai sensi del combinato disposto degli articoli 117, terzo comma, Cost. e 10 della legge costituzionale n. 3/2001.

Essendo infatti l'ICI tributo statale, la sua disciplina rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Tale riserva di competenza impedisce che le norme denunciate rientrino nella invocata potestà legislativa concorrente e non consente, nella specie, di effettuare la comparazione richiesta dall'art. 10 della legge cost. n. 3/2001 tra le forme di autonomia garantite dalla Cost. (assunte dalla Regione come più favorevoli) e quelle statutarie.

L'art. 27 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 4/2005 è stato, dunque, dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 5 dello statuto di autonomia.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 8 - 17 marzo 2006, n. 106 (GU 12/2006)

Materia: Agricoltura e zootecnia - Commercio - Protezione delle indicazioni geografiche (IGP) e delle denominazioni di origine (DOP) dei prodotti agricoli e alimentari

Tipo di giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: Artt. 117 e 118 Cost.; artt. 8, numero 21, 9, numero 3, e 16 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige; artt. 1 e 2 del D.P.R. n. 279/1974 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di minime proprietà colturali, caccia e pesca, agricoltura e foreste); art. 6 D.P.R. n. 526/1987 (Estensione alla Regione Trentino-Alto Adige e alle Province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616); art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 266/1992 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento)

Ricorrente/i: Provincia autonoma di Trento (ricorso n. 23/2005)

Resistente/i: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto del ricorso: Artt. 9, 10 e 11 d.lgs. n. 297/2004 (Disposizioni sanzionatorie in applicazione del regolamento (CEE) n. 2081/92, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari)

Esito del giudizio: La Corte ha dichiarato non fondate le questioni

Annotazioni:

Sono state preliminarmente esaminate e giudicate non fondate le censure mosse dalla Provincia autonoma ricorrente nei confronti dell'art. 11 del d.lgs. n. 297 del 2004: norma con la quale è riservata al Ministero delle politiche agricole e forestali la competenza ad adottare le sanzioni amministrative accertate ai sensi degli artt. 8, 9 e 10 del medesimo decreto legislativo.

La Provincia non contesta la competenza dello Stato non solo ad operare la scelta tra sanzioni penali e sanzioni amministrative, ma anche, una volta effettuata tale scelta, a determinare l'entità delle sanzioni amministrative.

Questa premessa contraddice l'assunto della Provincia autonoma - nei termini precisati nella memoria depositata in prossimità dell'udienza - secondo il quale la disciplina dettata dal d.lgs. n. 297/2004 rientrerebbe integralmente nelle materie "agricoltura" e "commercio" e, pertanto, nell'area della competenza legislativa residuale che l'art. 117, comma quarto, Cost., riserva alle Regioni.

Il carattere accessorio della potestà di disciplinare le sanzioni rispetto alla materia presidiata dalle sanzioni stesse - carattere più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 384 e n. 50 del 2005; n. 428 e n. 12 del 2004; n. 307 del 2003) - implica, ove la potestà in questione spetti allo Stato (ciò che, nella specie, non è contestato), la compresenza di una pluralità di materie, talune delle quali

spettanti alla competenza (quanto meno concorrente) dello Stato e, comunque, l'esigenza di una disciplina uniforme che solo il legislatore statale è in grado di assicurare (sent. n. 361/2003; n. 63/2006).

Da ciò discende, a giudizio della Corte, che l'attribuzione allo Stato del potere di irrogare le sanzioni previste dalla legislazione statale non contrasta con le norme costituzionali invocate dalla Provincia ricorrente, in quanto rispondente alla medesima esigenza di uniformità - contemplata dall'art. 118, comma primo, della Cost. - che giustifica il potere di dettarne la disciplina (sent. n. 63/2006).

Non fondate sono altresì risultate le censure mosse agli artt. 9 e 10 del d.lgs. n. 297/2004 con riferimento esclusivo - come precisato nella memoria depositata in prossimità dell'udienza - alle previsioni dello statuto speciale (artt. 8, numero 21, 9, numero 3, e 16 del d.P.R. n. 670/1972) e delle relative norme di attuazione: censure con le quali si lamenta, in sostanza, la sottrazione alla Provincia del potere amministrativo di vigilanza sugli organi di controllo operanti in materia di denominazione di origine (DOP) e di indicazioni geografiche protette (IGP).

Le norme impugnate riconoscono al Ministero il potere di «accertamento delle violazioni» di quanto prescritto dagli artt. 3 (commi 1, 2, 3 e 4), 4 e 6, in relazione, rispettivamente, al piano di controllo, alle inadempienze della struttura di controllo e alle inadempienze dei consorzi di tutela.

Poiché la giurisprudenza costituzionale è ferma nel negare che il potere di vigilanza sia autonomo rispetto alla materia cui inerisce, in quanto «la vigilanza è spesso la fonte dell'individuazione di fattispecie sanzionabili o comunque di carenze che richiedono interventi anche non sanzionatori diretti ad assicurare il rispetto di una determinata disciplina» (sent. n. 384/2005; n. 63/2006), deve escludersi che le norme censurate, nella parte in cui prevedono l'esercizio di tale potere da parte di organi statali, siano affette da illegittimità costituzionale.

La Corte aggiunge che la censura di illegittimità costituzionale deve, *a fortiori*, essere respinta ove si consideri che la locuzione «accertamento delle violazioni» è tale da riservare alla competenza esclusiva del Ministero soltanto l'esito finale dell'attività di vigilanza, e cioè soltanto il potere di qualificazione, come "violazione", dei comportamenti accertati dagli organi preposti alla vigilanza, ma non implica affatto la competenza ministeriale esclusiva in ordine alle attività di vigilanza.

Questa conclusione non contrasta con il principio per cui «la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza e di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione» (art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 266/1992), in quanto questa norma presuppone che le funzioni amministrative inibite allo Stato siano relative a "materie di competenza propria della regione o delle province autonome".

D'altra parte, la conclusione sopra enunciata è suffragata dalla circostanza che il d.lgs. n. 297/2004 è stato emanato in attuazione della delega conferita al Governo dall'art. 3 della legge n. 14/2003 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2002), per l'emanazione di «disposizioni recanti sanzioni penali o amministrative per la violazione di direttive comunitarie attuate in via regolamentare o amministrativa ai sensi [...] della legge 24 aprile 1998, n. 128»; legge, quest'ultima, il cui art. 53 - come sostituito dall'art. 14 della legge 21 dicembre 1999, n. 526 - esplicitamente dispone che «il Ministero delle politiche agricole e forestali è l'autorità nazionale preposta al coordinamento dell'attività di controllo e responsabile della vigilanza sulla stessa» (comma 1) e che «la vigilanza sugli organismi di controllo privati autorizzati» con

decreto del Ministro «è esercitata dal Ministero delle politiche agricole e forestali e dalle regioni o province autonome per le strutture ricadenti nel territorio di propria competenza».

Viene inoltre rilevato che - in dichiarata attuazione di quanto disposto dalla norma appena ricordata - con d.m. 27 agosto 2004 il Ministro delle politiche agricole e forestali ha provveduto ad istituire (art. 1) l'Unità nazionale di coordinamento della vigilanza (UNCV) ed ha disposto che «ciascuna regione o provincia autonoma entro dodici mesi dalla pubblicazione del presente decreto deve attivare l'unità territoriale di vigilanza (UTV) secondo criteri e modalità definiti dai singoli enti» (art. 2) per lo svolgimento dell'attività di vigilanza «sull'operatività delle organizzazioni autorizzate/designate per il controllo...» e «sulla corretta attuazione del/della piano/procedura di controllo...» (art. 3) organizzandosi secondo linee-guida elaborate dall'UNCV (art. 5).

L'analitica disciplina dell'attività di vigilanza, incentrata sulla competenza degli organi sia statali sia regionali (e delle province autonome), rende manifesto che tale attività non è riservata in via esclusiva allo Stato dagli artt. 9 e 10 del d.lgs. n. 297/2004, e cioè da un atto normativo emanato ai sensi della medesima legge che, nel disciplinare l'attività di vigilanza, ne attribuisce la competenza sia allo Stato che alle regioni e province autonome.

In conclusione, è stato ribadito che l'«accertamento delle violazioni», di cui agli artt. 9 e 10 censurati, consente anche allo Stato l'esercizio dell'attività di vigilanza, ma non ne espropria le regioni e province autonome, mentre riserva allo Stato il potere di qualificare come "violazione" i comportamenti accertati in sede di vigilanza e di irrogare (ai sensi dell'art. 11 del d.lgs. n. 297/2004) le relative sanzioni.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Ordinanza: 8 - 17 Marzo 2006, n. 111 (GU 12/2006)

Materia: Impiego pubblico

Tipo di giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: Artt. 3, 97 e 81, quarto comma, Cost.; art. 12 dello statuto speciale di autonomia della Regione Siciliana

Ricorrente/i: Commissario dello Stato per la Regione Siciliana (ricorso n. 77/2005)

Resistente/i: Regione Siciliana

Oggetto del ricorso: Artt. 4, commi 3, primo periodo, 5 e 6; 5, comma 1, 14, comma 3, e 19 della delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 4 agosto 2005, recante «Norme per lo sviluppo turistico della Sicilia e norme finanziarie urgenti»

Esito del giudizio: La Corte ha dichiarato cessata la materia del contendere

Annotazioni:

Successivamente all'impugnazione, la delibera legislativa è stata promulgata e pubblicata con omissione di tutte le disposizioni e parti di disposizioni oggetto di censura.

L'intervenuto esaurimento del potere promulgativo, che si esercita necessariamente in modo unitario e contestuale rispetto al testo deliberato dall'Assemblea regionale, preclude definitivamente la possibilità che le parti della legge impugnate ed omesse in sede di promulgazione acquistino o esplichino una qualche efficacia, privando così di oggetto il giudizio di legittimità costituzionale (sent. n. 351/2003) e pertanto è stata dichiarata cessata la materia del contendere.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 20 - 24 marzo 2006, n. 118

Materia: Finanza pubblica

Tipo di giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: Art. 5, numeri 6 e 18, statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia; artt. 117, quarto e sesto comma, 118 e 119 Cost.

Ricorrente/i: Regione Friuli-Venezia Giulia (ricorso n. 28/2005)

Resistente/i: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto del ricorso: dell'art. 1, commi 111 e 153, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005)

Esito del giudizio: La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma impugnata

Annotazioni:

Preliminarmente è stata esaminata e giudicata *non fondata* l'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza attuale di interesse.

La Corte ha infatti ribadito che le questioni di legittimità costituzionale di leggi devono essere proposte, in via principale, entro il termine di decadenza fissato dall'art. 127 Cost., dal che discende che la lesione della sfera di competenza lamentata dalla ricorrente presuppone soltanto l'esistenza della legge oggetto di censura, *a prescindere dal fatto che essa abbia avuto concreta attuazione, ed essendo sufficiente che essa sia applicabile, ancorché non immediatamente* (sent.n. 234/2005).

E' stata, altresì, respinta la tesi, prospettata dall'Avvocatura generale dello Stato, secondo la quale non vi sarebbe, *ab origine*, materia del contendere per la non applicabilità alla Regione ricorrente delle disposizioni censurate.

In particolare, l'Avvocatura - dopo aver premesso che l'autonomia delle Regioni a statuto speciale, qual è la ricorrente, è salvaguardata dall'art. 1, comma 38, della impugnata legge n. 311/2004 (il quale prevede che per gli esercizi 2005, 2006 e 2007 le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano concordino, entro il 31 marzo di ciascun anno, con il Ministero dell'economia e delle finanze, il livello delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica) - afferma che «gli obiettivi di finanza pubblica costituiscono (...) il limite di ordine generale entro il quale il livello delle spese correnti e in conto capitale dovrà essere fissato con il consenso delle Regioni a statuto speciale».

La difesa dello Stato argomenta, quindi, che, dovendo la suindicata disposizione raccordarsi con il comma 569 del medesimo art. 1, il quale prevede che le norme della legge stessa sono applicabili alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome solo in quanto compatibili con le norme dei rispettivi statuti, deve ritenersi pienamente rispettata l'autonomia di tali enti. Di qui la deduzione della infondatezza del gravame nel suo complesso.

In contrario, la Corte ha ritenuto che da un lato, la clausola di salvaguardia contenuta nel comma 569 è troppo generica per giustificare tale conclusione, mentre, dall'altro, non risulta neppure precisato quali norme della legge finanziaria in questione dovrebbero considerarsi non applicabili alla ricorrente per incompatibilità con lo statuto speciale e quali, invece, dovrebbero ritenersi applicabili.

Il richiamo, pertanto, al comma 38 dell'art. 1 non consente di ritenere superata la necessità di procedere alla disamina di merito delle singole questioni di legittimità costituzionale proposte con il ricorso della Regione.

Né a diverse conclusioni è stato possibile pervenire in relazione a quanto affermato nelle sentenze n. 287 e n. 263 del 2005, le quali hanno avuto ad oggetto distinte fattispecie e distinte normative.

Quanto alle questioni specifiche, è stata esaminata, nell'ordine, quella diretta a censurare il **comma 111 dell'art. 1** della legge impugnata che dispone che, «allo scopo di favorire l'accesso delle giovani coppie alla prima casa di abitazione, è istituito, per l'anno 2005, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, un fondo per il sostegno finanziario all'acquisto di unità immobiliari da adibire ad abitazione principale in regime di edilizia convenzionata da cooperative edilizie, aziende territoriali di edilizia residenziale pubbliche ed imprese private». La norma prosegue disponendo che, «con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con i Ministri delle infrastrutture e dei trasporti e per le pari opportunità, sono fissati i criteri per l'accesso al fondo e i limiti di fruizione dei benefici di cui al presente comma».

La ricorrente, richiamandosi anche a precedenti giurisprudenziali censura le disposizioni contenute nel citato comma 111, deducendo che esse incidono «su materie che spettano alla competenza regionale piena», vale a dire "politiche sociali" ed "edilizia residenziale pubblica", con violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., dell'art. 10 della l. cost. n. 3/2001 e dell'art. 5, numeri 6 e 18, dello statuto speciale.

Ricordato che già l'art. 60 del d. lgs. n. 112/1998 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), aveva attribuito alle Regioni nella materia dell'edilizia residenziale pubblica, pur in presenza di una potestà legislativa non esclusiva, una ampia gamma di funzioni amministrative, la ricorrente deduce che palese si presenta il contrasto con i citati parametri dopo la novella costituzionale del 2001, sicché le norme impugnate si porrebbero in violazione dell'autonomia amministrativa e finanziaria delle Regioni, in quanto, anziché trasferire le risorse finanziarie *pro quota* alla ricorrente, ne prevedono l'erogazione attraverso un fondo statale.

Inoltre, sarebbe illegittima la parte della norma che attribuisce un potere sostanzialmente regolamentare al Ministro per la gestione del fondo, con violazione del sesto comma dell'art. 117 della Costituzione. In subordine, sussisterebbe -comunque - la violazione del principio di leale collaborazione, non essendo stata prevista alcuna forma di intesa con le Regioni ai fini dell'adozione del decreto ministeriale.

Con specifico riferimento all'impugnato comma 111, l'Avvocatura generale dello Stato, nella memoria di costituzione in giudizio, ha proposto un'ulteriore eccezione.

Si deduce, in particolare, che, essendo stata prospettata in sede interministeriale la possibilità che il beneficio si concretizzi in un «credito a valere sulle imposte di registro e catastali dovute dall'acquirente», si verterebbe in materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera e, della Cost.).

L'eccezione non è stata ritenuta fondata.

A giudizio della Corte, infatti, deve ritenersi irrilevante - agli effetti dello scrutinio di costituzionalità della norma censurata - la circostanza che sia stata

prospettata l'eventualità di concretizzare il beneficio in un credito di imposta. Anche ove tale eventualità si traducesse in concreta iniziativa attuativa, egualmente il contenuto del decreto non potrebbe avere alcuna influenza sulla questione di costituzionalità sollevata con il ricorso. E ciò indipendentemente dalla osservazione, formulata dalla difesa regionale ed in sé condivisibile, secondo cui il beneficio fiscale a favore dell'acquirente dell'immobile necessiterebbe, a monte, di una apposita norma legislativa che non risulta essere stata adottata, non essendo sufficiente, allo scopo, la mera previsione della istituzione di un fondo speciale, destinato a favorire l'accesso di giovani coppie alla prima casa di abitazione.

Nel merito, la questione è apparsa alla Corte fondata.

E' stata richiamata la copiosa giurisprudenza costituzionale avente ad oggetto la tematica della legittimità costituzionale di norme inserite nelle annuali leggi finanziarie, dirette alla istituzione di fondi speciali in materie riservate alla competenza esclusiva o concorrente delle Regioni (sent. n. 231, n. 51 e n. 31 del 2005, n. 423 del 2004).

La Corte ha così precisato che non è consentita, nelle suddette materie, l'istituzione di fondi speciali o comunque la destinazione, in modo vincolato, di risorse finanziarie, senza lasciare alle Regioni e agli enti locali un qualsiasi spazio di manovra. E ciò anche nell'ipotesi in cui siano previsti interventi finanziari statali, nelle medesime materie, destinati direttamente a soggetti privati. Diversamente, attraverso l'imposizione di precisi vincoli di destinazione nell'utilizzo delle risorse da assegnare alle Regioni, si violerebbero i «criteri e limiti che presiedono all'attuale sistema di autonomia finanziaria regionale, delineato dal nuovo art. 119 della Costituzione, che non consentono finanziamenti di scopo per finalità non riconducibili a funzioni di spettanza statale» (sent. n. 423/2004).

Nella specie, con il comma 111 dell'art. 1, della legge n. 311/2004, sono state introdotte disposizioni che non trovano la loro fonte legittimatrice in alcuna delle materie di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, Cost. *Pertanto, poiché si verte in materie nelle quali non è individuabile una specifica competenza statale, deve ritenersi sussistente la competenza della Regione.*

Consegue che la disposizione impugnata è lesiva dell'autonomia finanziaria e amministrativa delle Regioni, alle quali la quota parte del fondo così istituito, a ciascuna spettante, dovrà essere assegnata genericamente per finalità sociali senza il suindicato vincolo di destinazione specifica.

La seconda disposizione oggetto di impugnazione regionale è contenuta nel comma 153 dell'art. 1 della medesima legge finanziaria.

Tale comma dispone che «nell'ambito del Fondo nazionale per le politiche sociali di cui all'art. 59, comma 44, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, è destinata una quota di 500.000 euro per l'anno 2005 per l'istituzione di un Fondo speciale al fine di promuovere le politiche giovanili finalizzate alla partecipazione dei giovani sul piano culturale e sociale nella società e nelle istituzioni, mediante il sostegno della loro capacità progettuale e creativa e favorendo il formarsi di nuove realtà associative nonché consolidando e rafforzando quelle già esistenti».

Anche in questo caso la ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., in relazione all'art. 10 della l. cost. n. 3/2001, atteso che l'intervento finanziario dello Stato non rientra nelle materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dello stesso, aggiungendo, inoltre, che, «nel caso la disposizione preveda un intervento statale diretto e questo fosse ritenuto giustificato da esigenze di esercizio

unitario (...), il comma 153 violerebbe comunque il principio di leale collaborazione, per la mancata previsione di un'intesa con le Regioni».

La questione è stata giudicata fondata.

In via preliminare la Corte ha rilevato l'infondatezza dell'argomentazione dell'Avvocatura generale dello Stato, ad avviso della quale, comunque, la previsione di un fondo nel bilancio dello Stato atterrebbe al sistema tributario e contabile dello Stato, che, in ragione di quanto disposto dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., rientra nella competenza legislativa esclusiva statale.

E' stato ribadito che la istituzione dei fondi a destinazione vincolata, ad opera delle leggi dello Stato, deve essere valutata in relazione alle specifiche materie sulle quali tali fondi vanno ad incidere, restando estranea alla tematica in discussione l'attinenza degli stessi al sistema tributario e contabile dello Stato.

Chiarito ciò, la Corte ha richiamato quanto si rilevato per il comma 111 e per il relativo fondo, valendo le medesime considerazioni anche per quello istituito dal comma 153.

La norma impugnata, infatti, viola l'autonomia finanziaria ed amministrativa delle Regioni, in quanto destina, in modo vincolato, risorse in una materia non riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, della Cost.

Nella specie, inoltre, l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata è apparsa alla Corte ancora più evidente, considerando che le somme destinate a costituire il nuovo fondo speciale sono tratte dalle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali di cui all'art. 59, comma 44, della legge 449/1997, vale a dire da un fondo nazionale a prevalente destinazione regionale.

Né è stato possibile individuare un qualsiasi titolo che giustifichi l'intervento finanziario diretto dello Stato, tanto nell'ipotesi in cui il fondo speciale per i giovani debba essere ripartito tra le Regioni, quanto nel caso in cui lo stesso debba essere erogato dallo Stato direttamente a favore di soggetti privati; alternativa questa non sciolta dalle norme, che nulla dispongono a tale riguardo.

E' stata dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 153, della legge impugnata, il quale sottrae, con la destinazione vincolata ivi prevista, dal Fondo per le politiche sociali oggetto di ripartizione tra le Regioni, la somma di euro 500.000 per l'anno 2005. E resta fermo che la quota parte di tale somma reintegrata nel Fondo predetto potrà essere dalle Regioni medesime utilizzata, nella misura spettante a ciascuna di esse, ivi compresa la ricorrente, per finalità sociali con discrezionale apprezzamento degli scopi da perseguire.