

**SENTENZE CORTE COSTITUZIONALE
REGIONI A STATUTO ORDINARIO**

*Osservatorio legislativo interregionale
Palermo 23-24 settembre 2004*

A cura di: Garro - *Consiglio regionale della Toscana*
Parola – *Consiglio regionale del Piemonte*

Consiglio regionale della Toscana
Area di coordinamento per l'assistenza professionale
Settore di assistenza giuridico-legislativa in materia
Sanitaria, sociale e culturale.

SENTENZE CORTE COSTITUZIONALE
REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Osservatorio legislativo interregionale
Palermo 23-24 settembre 2004

A cura di: Paola Garro

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

SENTENZA: n. 134 del 7 maggio 2004

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale.

Materia: Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali **Limiti violati:** Articolo 117, secondo comma, lettera *g*), Cost. (Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali); articolo 108, primo comma, Cost. (riserva di legge statale in tema di ordinamento giudiziario).

Ricorrente/i: Stato

Oggetto: Articolo 3, comma 3, lettere *d*), *e*), *f*) *g*) della legge della Regione Marche 24 luglio 2002, n. 11 (Sistema integrato per le politiche di sicurezza e di educazione alla legalità)

Esito: Accoglimento

Annotazioni: La Corte esclude l'attribuzione *ex lege* di compiti, da parte delle regioni, a titolari di organi dello Stato auspicando, comunque, forme di collaborazione, anche basate su accordi fra gli enti interessati.

Con la sentenza n. 134 del 2004 è dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 3, lettere *d*), *e*), *f*) *g*), della legge della Regione Marche 24 luglio 2002, n. 11 (Sistema integrato per le politiche di sicurezza e di educazione alla legalità) per violazione degli articoli 117, secondo comma, lett. *g*) e 108, primo comma, Cost., in quanto stabilisce che di una commissione regionale facciano parte prefetti e magistrati.

La norma censurata, infatti, prevede, tra i numerosi altri componenti del Comitato di indirizzo – organo dell'Osservatorio regionale per le politiche integrate di sicurezza istituito presso la Presidenza della Giunta regionale – anche i Prefetti della Regione o loro delegati, il Procuratore generale della Repubblica 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. Sostiene la Corte che la disposizione regionale attribuisce nuovi compiti ai soggetti indicati configurandoli, altresì, come componenti necessari di un organo regionale al quale dovrebbero partecipare obbligatoriamente. In tal modo, però, la norma è invasiva della potestà legislativa esclusiva dello Stato stabilita dall'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost. in tema di ordinamento degli organi e degli uffici dello Stato, e viola la riserva di legge statale prevista dall'art. 108, primo comma, Cost. in tema di ordinamento giudiziario. Pur auspicando lo sviluppo di forme di collaborazione tra apparati statali, regionali e degli enti locali finalizzate al miglioramento delle condizioni di sicurezza dei cittadini e del territorio, la Corte conclude precisando che *"le forme di*

collaborazione e di coordinamento che coinvolgono compiti e attribuzioni di organi dello Stato non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa: esse debbono trovare il loro fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati" (punto 4 delle considerazioni in diritto).

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

SENTENZA: n. 162 del 1 giugno 2004

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Materia: Tutela della salute - Abolizione del libretto di idoneità sanitaria

Limiti violati: Articolo 117, secondo comma, lettera *h*), Cost. (Ordine pubblico e sicurezza); articolo 117, terzo comma, Cost. (potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute).

Ricorrente/i: Stato

Oggetto: Articolo 1, comma 2, e articoli ad esso collegati della legge della Regione Toscana 12 maggio 2003, n. 24 (*Norme in materia di igiene del personale addetto all'industria alimentare*); articoli 7 e 8 della legge della Regione Emilia-Romagna 24 giugno 2003, n. 11, (*Nuove misure per la prevenzione delle malattie trasmissibili attraverso gli alimenti. Abolizione del libretto di idoneità sanitaria*); articoli 2 e 4 della legge della Regione Lombardia 4 agosto 2003, n. 12, (*Norme relative a certificazioni in materia di igiene e sanità pubblica*); articolo 45 della legge della Regione Lazio 11 settembre 2003, n. 29 (*Assestamento del bilancio di previsione della Regione Lazio per l'anno finanziario 2003*)

Esito: Inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata nei confronti della legge Regione Toscana. Non fondatezza di tutte le altre questione di legittimità costituzionale.

Annotazioni: La Corte costituzionale ritiene legittima l'abolizione del libretto di idoneità sanitaria prevista dalle leggi delle regioni Toscana, Emilia-Romagna, Lombardia e Lazio.

Con la sentenza n. 162 del 1 giugno 2004 la Corte ha deciso in ordine alla legittimità dell'abolizione, in alcune regioni, del libretto di idoneità sanitaria.

La pronuncia ha origine da quattro distinti ricorsi presentati dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso l'articolo 1, comma 2, nonché gli articoli ad esso collegati, della legge della Regione Toscana 12 maggio 2003, n. 24 (Norme in materia di igiene del personale addetto all'industria alimentare); gli articoli 7 e 8 della legge della Regione Emilia-Romagna 24 giugno 2003, n. 11, (Nuove misure per la prevenzione delle malattie trasmissibili attraverso gli alimenti. Abolizione del libretto di idoneità sanitaria); gli articoli 2 e 4 della legge della Regione Lombardia 4 agosto 2003, n. 12, (Norme relative a certificazioni in materia di igiene e sanità pubblica), e l'articolo 45 della legge della Regione Lazio 11 settembre 2003, n. 29 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione Lazio per l'anno finanziario 2003). Le disposizioni contenute nelle leggi della Toscana e dell'Emilia-Romagna, nonché l'articolo 4 della legge lombarda, stabiliscono nuove norme relative all'igiene del personale

addetto all'industria alimentare, anche con la conseguente eliminazione dell'obbligo del "libretto di idoneità sanitaria" previsto dall'articolo 14 della legge 30 aprile 1962, n. 283 concernente la disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande; l'articolo 45 della legge della Regione Lazio dispone, invece, analoga eliminazione per i soli farmacisti ed i dipendenti delle farmacie pubbliche e private. L'articolo 2 della legge della Regione Lombardia prevede, infine, l'abolizione dell'obbligo per le aziende sanitarie locali della Regione di rilasciare una serie di certificati sanitari.

Nei ricorsi erariali si sostiene il contrasto con l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, delle norme regionali che eliminano l'obbligo del libretto sanitario in quanto violerebbero un principio fondamentale stabilito dallo Stato per la tutela della salute, trattandosi di una misura di profilassi igienico-sanitaria a carattere generale. La *ratio* che sottende all'articolo 14 della legge n. 283 del 1962 è, infatti, l'esigenza di preservare la salute dei cittadini evitando l'eventuale contaminazione dei prodotti alimentari cagionata dal contatto con operatori non sani o portatori di malattie. Inoltre, poiché in alcune sentenze della Corte di cassazione il citato articolo 14 è qualificato come "norma imperativa attinente all'ordine pubblico e posta a tutela (...) del diritto alla salute, costituzionalmente garantito alla generalità dei cittadini", le disposizioni censurate sarebbero altresì invasive della competenza esclusiva statale in materia di "ordine pubblico e sicurezza" di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *h*), Cost. Per l'articolo 2 della legge lombarda il contrasto con l'articolo 117, terzo comma, Cost. deriverebbe dalla violazione di un principio fondamentale della materia, stabilito dall'articolo 14, terzo comma, lettera *q*), della legge n. 833 del 1978 istitutiva del servizio sanitario nazionale, che imporrebbe le certificazioni come conseguenza diretta dell'attività di controllo istituzionalmente attribuita alle aziende USL.

La Corte, preliminarmente, ha dichiarato l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata contro la legge della Regione Toscana, il ricorso essendo stato depositato nella cancelleria della Corte costituzionale oltre il termine stabilito a pena di decadenza dall'articolo 31, comma 4, della legge n. 87 del 1953 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), ovvero dieci giorni dalla notificazione, ed ha concluso per l'infondatezza delle altre questioni di sanità pubblica.

Con riferimento alla censura riferita alla competenza esclusiva statale in tema di "ordine pubblico e sicurezza", la Consulta ricorda che anche in precedenti sentenza ha inteso riferire detta materia al solo *"settore riservato allo Stato relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico"* (punto 4.1 Considerato in diritto).

Quanto alle questioni relative all'abolizione del libretto di idoneità sanitaria, la Corte ripercorre l'evoluzione normativa della materia per affermare che l'articolo 14 non esprime più un principio fondamentale della materia sanitaria, *“ove si consideri la avvenuta profonda trasformazione della legislazione a tutela della disciplina igienica degli alimenti, anche sulla spinta in tal senso degli organismi scientifici e medici, sulla base dei molti mutamenti conseguenti alle mutate condizioni igieniche e sanitarie dei processi di produzione e commercializzazione dei prodotti alimentari. (...) Rispetto all'efficacia della prescrizione relativa alla tenuta del libretto sanitario a tutela dell'igiene degli alimenti si è successivamente sviluppato un ampio confronto critico anche a livello scientifico internazionale ed in particolare è stata proposta l'adozione di un nuovo modello di tutela dell'igiene degli alimenti, denominato “Sistema dei punti di controllo critici per l'analisi dei rischi (HACCP)”, caratterizzato da un coinvolgimento attivo degli imprenditori e dei lavoratori interessati nella individuazione dei punti critici e nel loro controllo (anche sulla base di una idonea formazione), pur sempre sotto la vigilanza pubblica”* (punto 4.2 delle considerazioni in diritto). Approdo di tale dibattito scientifico è stata l'adozione di due direttive della Comunità europea, recepite dall'Italia con il decreto legislativo n. 155 del 1997 contenente una completa riforma del settore. La disciplina tutela, infatti, l'igiene dei prodotti alimentari in tutte le fasi successive alla produzione primaria, ovvero durante la preparazione, la trasformazione, la fabbricazione, il confezionamento, il deposito, il trasporto, la distribuzione, la manipolazione, la vendita o la fornitura, compresa la somministrazione, al consumatore, mediante l'adozione del sistema di analisi dei rischi e di controllo dei punti critici HACCP; non prevede la necessità di documentare i controlli periodici sul personale addetto alle diverse fasi a cui si riferisce la normazione; contiene alcune disposizioni in tema di igiene personale e di malattia, o sospetta malattia, di coloro che operano nel settore, e prescrive che gli addetti alle varie fasi di possibile contatto con gli alimenti siano controllati e formati dai responsabili delle imprese interessate ai prodotti alimentari. La Comunità europea ha inoltre determinato nuovi sistemi pubblici di controllo e di ispezione sui prodotti alimentari mediante altre direttive, anch'esse recepite dal legislatore statale con i decreti legislativi n. 123 del 1993 e n. 156 del 1997. Il quadro normativo vigente è, dunque, costituito da una sorta di doppio binario: da un lato gli obblighi di comportamento dei lavoratori e degli imprenditori che operano nel settore della preparazione, produzione, manipolazione e vendita di sostanze alimentari previsti dall'articolo 14 (libretto di idoneità sanitaria, periodiche visite mediche di controllo e sottoposizione ad eventuali misure di profilassi, divieto di assunzione di personale privo del libretto sanitario); dall'altro un diverso sistema, di matrice europea, di garanzia sostanziale e di controllo sulle modalità di tutela dell'igiene dei prodotti alimentari. Di conseguenza le prescrizioni contenute nell'articolo 14, ormai contraddette dalla recente legislazione, non possono più considerarsi principi fondamentali della materia: *“esse, infatti, devono essere ritenute nulla più che semplici*

modalità nelle quali può essere concretizzato l'autentico principio ispiratore della normativa in esame, ossia il precetto secondo il quale la tutela igienica degli alimenti deve essere assicurata anche tramite la garanzia di alcuni necessari requisiti igienico-sanitari delle persone che operano nel settore, controllabili dagli imprenditori e dai pubblici poteri. D'altra parte, questa Corte in varie occasioni ha già affermato che, qualora nelle materie di legislazione concorrente i principi fondamentali debbano essere ricavati dalle disposizioni legislative statali esistenti, tali principi non devono corrispondere senz'altro alla lettera di queste ultime, dovendo viceversa esserne dedotta la loro sostanziale consistenza (...) e ciò tanto più in presenza di una legislazione in accentuata evoluzione" (4.2 Considerato in diritto).

Alla luce delle considerazioni esposte, le leggi regionali denunciate sono legittime perché sopprimono l'obbligo del libretto ma prevedono, al contempo, iniziative specifiche di formazione del personale operante nel settore alimentare ed interventi preventivi, nonché di controllo e di ispezione sulla salute ed i comportamenti igienici degli operatori.

La Corte respinge, infine, la tesi del ricorrente secondo cui ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 833 del 1978 spetterebbe solo alle aziende USL il rilascio di determinate certificazioni dal momento che la legislazione successiva, anche precedente alla riforma del Titolo V della Costituzione, ha attribuito funzioni certificatorie a soggetti diversi ed ha assegnato ai legislatori regionali poteri di riorganizzazione delle strutture sanitarie locali (come risulta, soprattutto, dall'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo n. 502 del 1992 recante il riordino della disciplina in materia sanitaria.).

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

SENTENZA: n. 176 del 22 giugno 2004

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Materia: Commercio e industria – Autorizzazione commerciale per l'apertura per l'apertura di grandi strutture di vendita

Limiti violati: Articolo 3 (Principio di uguaglianza), articolo 41 (libertà dell'iniziativa economica privata), articolo 117, primo comma (limiti alla potestà legislativa regionale costituiti dai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario che, tra gli altri, garantisce il diritto di stabilimento) e articolo 117, secondo comma, lettera e) (tutela della concorrenza).

Ricorrente/i: Stato

Oggetto: Articolo 5 della legge Regione Marche 15 ottobre 2002, n. 19 (*Modifiche alla legge regionale 4 ottobre 1999, n. 26 concernente: "Norme ed indirizzi per il settore del commercio"*)

Esito: Inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera e) della Costituzione. Infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento agli articoli 3 e 41 della Costituzione

Annotazioni: La Corte ritiene infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento agli articoli 3 e 41 della Costituzione dell' articolo 5 della legge Regione Marche 15 ottobre 2002, n. 19.

Con la sentenza n. 176 del 22 giugno 2004, la Corte costituzionale ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 5 della legge Regione Marche 15 ottobre 2002, n. 19, che sospende il rilascio di nuove autorizzazioni per l'apertura di grandi strutture di vendita fino all'approvazione dei piani territoriali di coordinamento provinciale. Questi piani stabiliscono, d'intesa con i comuni, la programmazione riguardante la grande distribuzione con relativa individuazione di zone idonee, anche attraverso la valutazione dell'impatto dei flussi di traffico. Per la regione resistente, la *ratio* della norma è quella di evitare una dislocazione sul territorio di grandi centri di distribuzione commerciale in assenza di una previa programmazione urbanistica. Secondo l'Avvocatura dello Stato, invece, tale disciplina – subordinando il rilascio delle autorizzazioni per l'apertura di grandi strutture di vendita all'adozione di un provvedimento amministrativo futuro ed *incertus quando* – si porrebbe in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato la tutela della concorrenza; con l'articolo

117, primo comma, Cost., che prevede come limite alla potestà legislativa regionale i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, che garantisce, tra gli altri, anche il diritto di stabilimento; con l'articolo 41 Cost., che tutela la libertà dell'iniziativa economica privata, ed infine con l'articolo 3 Cost., in quanto discriminerebbe le grandi distribuzioni rispetto alle iniziative minori.

Le censure sono state dichiarate infondate ed inammissibili poiché, secondo la Corte, dall'interpretazione sistematica della disciplina urbanistica regionale e della disciplina sul procedimento amministrativo si ricava la previsione di un termine certo entro il quale deve essere approvato il piano territoriale di coordinamento provinciale. In altre parole, si dovrebbe ritenere applicabile l'art. 2, commi 2 e 3, della legge n. 241 del 1990 - recante norme sul procedimento amministrativo a sul diritto di accesso ai documenti amministrativi - che impone alle pubbliche amministrazioni, anche per gli atti di pianificazione e di programmazione, di fissare per ciascun procedimento, in assenza di una specifica previsione di legge o di regolamento, il termine entro il quale lo stesso deve concludersi. Qualora l'amministrazione non provveda a fissare tale termine, si applica quello suppletivo di trenta giorni. Pertanto, ai sensi della legge sul procedimento amministrativo, l'Amministrazione provinciale ha l'obbligo di concludere il procedimento per la pianificazione territoriale entro un termine certo la cui inosservanza, pur non comportando la decadenza dal relativo potere, configura un comportamento illegittimo dell'amministrazione con conseguente possibilità, per i soggetti interessati, di ricorrere in giudizio avverso il silenzio-rifiuto che si è formato, al fine di tutelare le proprie posizioni giuridiche soggettive attraverso l'esperimento dei rimedi accordati dall'ordinamento quali, ad esempio, il risarcimento del danno ed il giudizio di ottemperanza.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

SENTENZE IN MATERIA DI CONDONO EDILIZIO (N. 196, 198 E 199 DEL 2004)

SENTENZA: n. 196 del 28 giugno 2004

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Materia: Condono edilizio

Limiti violati: Articolo 3 Cost.; articolo 9 e 117, terzo comma, Cost. (valorizzazione dei beni ambientali); articolo 25 Cost. ; articolo 32 Cost., articolo 41 Cost. , articolo 42 Cost., articolo 77 Cost.; articolo 97 Cost.; articolo 114 Cost.; articolo 117, terzo comma, Cost. (governo del territorio); articolo 117, quarto comma, Cost. (edilizia e/o urbanistica); articolo 118 Cost.; articolo 119 Cost. Articolo 2 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 che recepisce il principio di leale collaborazione tra diversi livelli di governo. Giudicato costituzionale rappresentato, in particolare, dalle sentenze n. 427 del 1995, n. 416 del 1995, n. 231 del 1993, n. 369 del 1988 e n. 302 del 1988.

Ricorrente/i: Campania, Marche, Toscana, Emilia-Romagna, Umbria, Friuli-Venezia Giulia.

Oggetto: Articolo 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (*Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici*), ed in particolare i commi: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9, 10, 13, 14-20; 24; 25, 26 lettera a), 28, 32 , 33, 35, 37, 38, 40, 41, 44-49, 49 bis, 49 ter, 49 quater, 50 nonché l'Allegato 1. La Regione Marche ha impugnato anche l'articolo 32 nel suo complesso.

Esito: Illegittimità costituzionale *in parte qua* dell'articolo 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (illegittimi *in parte qua* i commi 25, 26, 14, 33, 37, 38). Illegittimità costituzionale del comma 49 ter dell'articolo 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 introdotto dalla legge di conversione n. 326 del 2003. Illegittimità costituzionale dell'Allegato 1 del decreto - legge 30 settembre 2003, n. 269. Inammissibilità ed infondatezza di tutte le altre questioni.

Annotazioni: Per la Corte lo Stato ha titolarità a legiferare in materia di condono edilizio, ma limitatamente alla fissazione dei principi, lasciando alle regioni la disciplina di dettaglio ed attuazione.

Con tre sentenze del 28 giugno 2004 la Corte costituzionale ha affrontato il tema del condono edilizio e, respingendo le censure che mettevano in discussione la stessa legittimità dell'istituto, ha riconosciuto la titolarità dello Stato a legiferare in materia e "restituito", al contempo, alle regioni le competenze legislative in ordine alla disciplina di dettaglio. Con la **sentenza n. 196** ha dichiarato, infatti, l'illegittimità parziale delle

disposizioni contenute nell'articolo 32 del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici) convertito dalla legge n. 326 del 2003, recanti un nuovo condono edilizio, in quanto ritenute in parte lesive delle prerogative riservate alle regioni dal nuovo assetto costituzionale delle competenze. Con la **sentenza n. 198** ha dichiarato incostituzionali le leggi regionali che ritengono inapplicabili le norme sul nuovo condono edilizio in Toscana, nel Friuli Venezia Giulia, nelle Marche ed in Emilia-Romagna. Con la **sentenza n. 199** ha, infine, annullato una delibera della Regione Campania che dichiara inapplicabile nel territorio regionale la disciplina del condono edilizio dettata con legge statale.

Oggetto della prima sentenza è l'articolo 32 del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269 impugnato, sia nel testo originario che in quello risultante dalla conversione ad opera della legge n. 326 del 2003, dalle regioni Campania, Marche, Toscana, Emilia-Romagna, Umbria, Friuli-Venezia Giulia, Basilicata e Lazio con riferimento a profili di costituzionalità sostanzialmente analoghi. La Corte, pertanto, ha riunito i ricorsi per essere decisi con un'unica pronuncia.

Premettono, i giudici, che oggetto fondamentale della disposizione impugnata è la previsione e la disciplina di un nuovo condono edilizio esteso all'intero territorio nazionale, di carattere temporaneo ed eccezionale rispetto all'istituto generale e di natura permanente del "permesso di costruire in sanatoria" previsto dal testo unico in materia edilizia. I rinvii contenuti nell'art. 32 alle norme concernenti i precedenti condoni (capi IV e V della legge n. 47 del 1985 e art. 39 della legge n. 724 del 1994 recanti, rispettivamente, i cc.dd. I e II condono) configurano una linea ideale di continuità tra questo nuovo condono edilizio di tipo straordinario e i due precedenti, con alcune limitate innovazioni. Non cambia, in particolare, la caratteristica fondamentale dell'istituto di collegare il condono penale con la sanatoria amministrativa, dal momento che, anche in questo caso, l'integrale pagamento dell'oblazione estingue i reati edilizi, rende inapplicabili le sanzioni amministrative e costituisce uno dei requisiti per il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria.

Rispetto ai precedenti, il nuovo condono risulta per alcuni profili più ristretto (per esempio, il limite complessivo di 3000 metri cubi ai volumi sanabili) e definisce analiticamente le tipologie di abusi condonabili. I comuni, principali titolari dei poteri pianificatori e gestionali in materia urbanistica, sono tenuti a rilasciare il titolo abilitativo in sanatoria, anche per le opere edilizie contrastanti con i propri atti di pianificazione. I maggiori costi che gli stessi devono affrontare sono compensati attraverso quattro diverse forme di introiti previsti dall'art. 32, ovvero incremento dell'oblazione, degli oneri di concessione e dei diritti per il rilascio dei titoli abilitativi, nonché attribuzione, da parte del Ministero dell'economia, del 50 per cento delle somme riscosse a conguaglio dell'oblazione. La nuova normativa riserva, però, alle regioni ambiti di interventi assai ristretti, nonostante l'accrescimento del loro ruolo

conseguente al mutamento del quadro costituzionale determinato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

Conclusa l'analisi preliminare della disciplina, la Corte prende in esame i rilievi fondati sulla lamentata violazione del sistema costituzionale del riparto delle competenze, dal momento che tutte le regioni contestano la legittimità dell'articolo 32 del d.l. n. 269 del 2003, perché lesivo delle proprie attribuzioni costituzionali in tema di edilizia, di urbanistica o di governo del territorio. Per le ricorrenti la normativa impugnata violerebbe, in primo luogo, l'articolo 117, quarto comma, Cost., in quanto interverrebbe nella materia dell'edilizia, ovvero in subordine in quella dell'urbanistica, entrambe comunque affidate alla potestà legislativa residuale delle regioni. In via ulteriormente subordinata, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., perché interverrebbe con una disciplina di dettaglio, per di più intrinsecamente non cedevole, nella materia del "governo del territorio", affidata alla competenza concorrente di Stato e regioni con violazione, quindi, dei limiti posti al legislatore statale, competente unicamente alla determinazione dei principi fondamentali. Inoltre, la stessa idea di condono edilizio, in quanto disciplina eccezionale, non sarebbe idonea ad essere qualificata quale principio fondamentale della materia. I suddetti rilievi sono in parte fondati.

Afferma la Corte che *"il condono di tipo straordinario, quale finora configurato nella nostra legislazione, appare essenzialmente caratterizzato dalla volontà dello Stato di intervenire in via straordinaria sul piano della esenzione dalla sanzionabilità penale nei riguardi dei soggetti che, avendo posto in essere determinate tipologie di abusi edilizi, ne chiedano il condono tramite i Comuni direttamente interessati, assumendosi l'onere del versamento della relativa oblazione e dei costi connessi all'eventuale rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria, appositamente previsto da questa legislazione"* (punto 20 del considerato in diritto). Ma solo il legislatore statale - titolare ex art. 117, secondo comma, lettera l), della potestà legislativa esclusiva in tema di "ordinamento penale" - può incidere sulla sanzionabilità penale e, specie in occasione di sanatorie amministrative, dispone di assoluta discrezionalità in materia "di estinzione del reato o della pena o di non procedibilità". La circostanza, però, che il comune sia titolare di fondamentali poteri di gestione e di controllo del territorio, rende necessaria la sua piena collaborazione con gli organi giurisdizionali poiché, come affermato dalla Consulta in precedenti pronunce, *"il giudice penale non ha competenza 'istituzionale' per compiere l'accertamento di conformità delle opere agli strumenti urbanistici"*. Siffatta collaborazione s'impone su tutto il territorio nazionale, configurandosi alla stregua di una strumentazione indispensabile per assicurare effettività e concretezza alla scelta operata dal legislatore statale di porre in essere un condono penale. *"Al tempo stesso - prosegue la Corte - rileva la parallela sanatoria amministrativa, anche attraverso la previsione da parte del legislatore statale di uno straordinario titolo abilitativo edilizio, a causa*

dell'evidente interesse di coloro che abbiano edificato illegalmente ad un condono su entrambi i versanti, quello penale e quello amministrativo; ma sul piano della sanatoria amministrativa i vincoli che legittimamente possono imporsi all'autonomia legislativa delle Regioni, ordinarie e speciali, non possono che essere quelli ammissibili sulla base rispettivamente delle disposizioni contenute nel nuovo art. 117 Cost. e degli statuti speciali". Per la Corte, la normativa sul condono edilizio è riconducibile alla materia "governo del territorio", dalla stessa ritenuta comprensiva di *"tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività (...) ossia l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio"*. Considerando, inoltre, l'indubbio collegamento della disciplina del condono con la materia della "valorizzazione dei beni culturali ed ambientali", si può senz'altro affermare che alle regioni è oggi riconosciuta, al riguardo, una competenza legislativa più ampia, per oggetto, di quella contemplata nell'originario testo dell'art. 117 Cost. Si ricorda, inoltre, che ai sensi dell'art. 118 Cost., i comuni sono normalmente titolari delle funzioni amministrative e che ai sensi dell'art. 119 Cost., le entrate derivanti dalle risorse autonome dei comuni devono consentire agli stessi il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche loro attribuite. Pertanto, la disciplina del condono edilizio, con esclusione di tutto ciò che è inerente ai profili penalistici, integralmente sottratti al legislatore regionale, e di alcuni limitati contenuti di principio sulla materia "governo del territorio", la cui determinazione spetta al legislatore statale ex terzo comma dell'art. 117 Cost., per tutti i restanti profili compete al legislatore regionale cui è riconosciuto un ruolo, più ampio che in precedenza, di articolazione e specificazione sul versante amministrativo delle disposizioni statali in tema di condono. In altri termini, operando il condono effetti estintivi sia sul piano penale che sul piano delle sanzioni amministrative, occorrerà distinguere parimenti le competenze: allo Stato, la competenza sulla formulazione della disciplina ai fini del conseguimento dell'esenzione dalla punibilità penale, nonché la determinazione dei principi fondamentali sulla materia del "governo del territorio" (e dunque, la stessa previsione del titolo abilitativo edilizio in sanatoria così come al comma 1 dell'art. 32, il limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili, la determinazione delle volumetrie massime condonabili hanno natura di norma di principio); alle regioni, la competenza, di natura concorrente, in ordine alla disciplina dei restanti profili, ed in particolare, alla disciplina del condono sul piano amministrativo. Alla luce delle considerazioni espresse, alcune parti della nuova disciplina del condono edilizio contrastano con gli artt. 117 e 118 Cost. in quanto limitative e riduttive delle competenze delle regioni e dei comuni delineate dal nuovo quadro normativo costituzionale. La Corte, conseguentemente, dichiara l'illegittimità parziale dell'articolo 32, per violazione delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute alle autonomie regionali, *"limitandola a quelle disposizioni del testo legislativo che (...) escludono il legislatore regionale da ambiti materiali che invece*

ad esso spettano, sulla base delle disposizioni costituzionali e statutarie. Il riconoscimento in capo alle regioni di adeguati poteri legislativi, da esercitare entro termini congrui, rafforza indirettamente anche il ruolo dei Comuni, dal momento che indubbiamente questi possono influire sul procedimento legislativo regionale in materia, sia informalmente sia, in particolare, usufruendo dei vari strumenti di partecipazione previsti dagli statuti e dalla legislazione delle Regioni (...)" (punto 21 del Considerato in diritto). In particolare, la dichiarazione di illegittimità censura l'art. 32 nella parte in cui non prevede che la legge regionale possa determinare limiti volumetrici inferiori a quelli previsti dal legislatore statale (comma 25); l'art. 32 nella parte in cui non prevede che la legge regionale possa determinare la possibilità, le condizioni e le modalità per l'ammissibilità a sanatoria di tutte le tipologie di abuso edilizio previste nell'allegato alla normativa statale (comma 26); l'art. 32 nella parte in cui non prevede che la legge regionale possa disciplinare anche la sanatoria degli abusi commessi sulle aree di proprietà statale o facenti parte del demanio statale (comma 14); l'art. 32 nella parte in cui non prevede che la legge regionale possa disciplinare diversamente gli effetti del prolungato silenzio del comune cui gli interessati abbiano presentato istanza di condono (comma 37); l'art. 32 nella parte in cui prevede che sia l'allegato al d.l. n. 269 del 2003, anziché la legge regionale, a determinare la misura dell'anticipazione degli oneri concessori, nonché le relative modalità di versamento (comma 38); l'art. 32 nella parte in cui non prevede che la legge regionale, di cui al comma 26, debba essere emanata entro un congruo termine da stabilirsi ad opera del legislatore statale. A questo proposito, in considerazione della natura del condono edilizio straordinario quale misura che necessita di integrazione e cooperazione tra il legislatore statale e quello regionale chiamato a dare attuazione alla normativa statale, la Corte ritiene doverosa l'adozione, da parte delle regioni, della legislazione di dettaglio nel termine congruo fissato dalla legge statale. Solo in caso di inerzia delle regioni troverà diretta applicazione la disciplina di dettaglio dettata dall'art. 32. Il legislatore statale è chiamato, altresì, a ridefinire i termini per la presentazione della domanda di condono, attualmente fissati al 31 luglio 2004, con salvezza delle domande già presentate. Le suddette dichiarazioni di illegittimità costituzionale parziale determinano, per i giudici, *la sostanziale discontinuità* del nuovo condono, di cui all'art. 32, rispetto ai precedenti del 1985 e del 1994.

La "condonabilità" degli abusi è, dunque, per la Corte, un principio della legislazione, in quanto espressione di valori e di scelte, la cui formulazione non può che spettare allo Stato; ma l'attuazione della disciplina statale e l'individuazione delle scelte concrete, delle modalità operative, delle tipologie e caratteristiche delle opere condonabili, dei costi d'intervento non può che spettare alle regioni.

Incostituzionale, per violazione del primo e del secondo comma dell'art. 118 Cost., è ritenuto anche il comma 49 *ter* dell'art. 32, introdotto dalla legge di conversione, che concentra in capo al prefetto la

competenza ad effettuare le demolizioni degli abusi edilizi, escludendo per i comuni la possibilità stessa di procedere direttamente alla demolizione; ma così sottrae ai comuni una funzione amministrativa, allocandola presso un organo statale, in assenza di esigenze unitarie.

Di seguito, saranno esaminate solo alcune delle molteplici censure sollevate nei confronti dell'articolo 32.

Le regioni ricorrenti denunciano l'art. 32 del d.l. 269 del 2003 per violazione anche dell'art. 77 Cost., dal momento che difetterebbero i presupposti costituzionali per l'esercizio della decretazione d'urgenza e lo strumento scelto dal legislatore statale sarebbe inidoneo a porre i principi fondamentali della materia, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. .La Corte, pur riconoscendo *“che la delicata materia del condono edilizio potrebbe meritare una più meditata elaborazione tramite l'ordinario procedimento di formazione delle leggi”* ritiene legittima, tuttavia, la procedura d'urgenza perché idonea ad *“evitare o ridurre spinte alla modifica del disegno di legge sotto la pressione di interessi favorevoli a nuove opere abusive”*. Ricorda, inoltre, che *“un decreto-legge può di per sé costituire legittimo esercizio dei poteri legislativi che la Costituzione affida alla competenza statale, ivi compresa anche la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.”* (punto 18 delle considerazioni in diritto).

La questione di legittimità sollevata dalla regione Marche, per la quale l'intero istituto del condono edilizio costituirebbe un tipo di amnistia impropria che andrebbe, pertanto, disciplinata con lo strumento e secondo le prescrizioni dell'art. 79 Cost. (ovvero legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, in ogni suo articolo e nella votazione finale) è ritenuta infondata, per carenza di argomentazioni nuove rispetto a quelle già in passato respinte dalla Corte,

Per alcune regioni ricorrenti la disciplina del nuovo condono opererebbe, inoltre, un illegittimo bilanciamento fra valori costituzionali primari ed altri interessi pubblici, ovvero, tra i valori paesistico-ambientali tutelati in base all' art. 9, Cost. e le esigenze di finanza pubblica. Ma per la Corte *“la disciplina del condono edilizio di cui all'art. 32 impugnato, come risultante dalle già argomentate dichiarazioni di illegittimità costituzionale parziale (...) non appare, allo stato attuale, in contrasto con la primarietà dei valori sanciti nell'art. 9 Cost. È infatti evidente che la tutela di un fondamentale valore costituzionale sarà tanto più effettiva quanto più risulti garantito che tutti i soggetti istituzionali cui la Costituzione affida poteri legislativi ed amministrativi siano chiamati a contribuire al bilanciamento dei diversi valori in gioco. E il doveroso riconoscimento alla legislazione regionale di un ruolo specificativo – all'interno delle scelte riservate al legislatore nazionale – delle norme in tema di condono contribuisce senza dubbio a rafforzare la più attenta e specifica considerazione di quegli interessi pubblici, come la tutela dell'ambiente e del paesaggio, che sono – per loro natura – i più esposti a*

rischio di compromissione da parte delle legislazioni sui condoni edilizi” (punto 23 delle considerazioni in diritto).

Altra censura concerne la violazione dell’art. 3 Cost., sotto il profilo della pretesa irragionevolezza del nuovo condono edilizio perché, sostengono le ricorrenti, *“mancherebbero del tutto quelle circostanze eccezionali che, nelle precedenti situazioni, avevano portato la Corte costituzionale a ritenere giustificata la sanatoria”*. Come noto, nella giurisprudenza costituzionale in materia di condono, il fondamento giustificativo dell’istituto è stato individuato nella *“necessità di chiudere un passato illegale in attesa di poter infine giungere ad una repressione efficace dell’abusivismo edilizio”*. La Corte ha sempre inteso il condono edilizio come un istituto contingente ed eccezionale, allo stesso tempo avvertendo *“che non avrebbe superato il vaglio di costituzionalità una ulteriore reiterazione sostanziale della preesistente legislazione del condono”*.

Ma per i giudici, tutto ciò non comporta l’illegittimità costituzionale di ogni tipo di condono edilizio straordinario, ma solo di quello che, soggetto ad uno stretto scrutinio, non presenta elementi di discontinuità sostanziale rispetto ai precedenti condoni edilizi (come invece è per quello disciplinato dall’art. 32, così come ridisegnato dalle censure di illegittimità) o non trova fondamento in un principio di ragionevolezza. L’esame di costituzionalità sotto questo profilo porta il giudice delle leggi ad individuare un ragionevole fondamento della nuova disciplina del condono *“nelle contingenze particolari della recente entrata in vigore del testo unico delle disposizioni in materia edilizia (che – tra l’altro – disciplina analiticamente la vigilanza sull’attività urbanistico-edilizia e le relative responsabilità e sanzioni), nonché dell’entrata in vigore del nuovo Titolo V della seconda Parte della Costituzione, che consolida ulteriormente nelle regioni e negli enti locali la politica di gestione del territorio”* e, quindi, ad escludere la presenza di *elementi di irragionevolezza tali da condurre ad una dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 32”* (punto 24 delle considerazioni in diritto). Per la Corte le ragioni giustificative di un nuovo condono edilizio sono, ancora, quelle di chiudere un passato illegale e ripartire sulla base della nuova disciplina.

La sentenza n. 198 ha bocciato le leggi c.d. “anticondono” approvate dalle regioni Toscana, Marche, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia ed affermato il divieto, sia per lo Stato che per le regioni, di risolvere gli eventuali conflitti tra i rispettivi atti legislativi tramite proprie disposizioni di legge. Le leggi regionali impugnate violano l’art. 5 Cost., poiché l’adozione di norme regionali che dispongono la disapplicazione nel territorio regionale di leggi statali pregiudica l’unità giuridica della Repubblica, nonché l’art. 127, secondo comma, Cost., che riconoscendo alle regioni il potere di denunciare dinanzi alla Corte costituzionale le norme statali ritenute illegittime, esclude che il potere legislativo regionale possa essere utilizzato per contrastare l’applicazione della legge statale. In altre parole, le regioni (ma lo stesso dicasi anche

per lo Stato) che sospettano di illegittimità una legge statale (o, una legge regionale, nell'altra ipotesi) devono utilizzare gli strumenti istituzionalmente deputati allo scopo, e cioè promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte, e non procedere alla dichiarazione unilaterale di non applicabilità nei territori regionali di disposizioni statali. Né lo Stato, né le regioni, dunque, possono pensare di risolvere direttamente gli eventuali conflitti di competenza tramite proprie disposizioni di legge o, a maggior ragione, tramite atti amministrativi. Pertanto, la deliberazione della Giunta della Regione Campania che nega efficacia nel territorio regionale alle disposizioni statali concernenti il nuovo condono edilizio lede, per la Corte, le attribuzioni costituzionali dello Stato e deve essere annullata (**sentenza n. 199**).

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

SENTENZA: n. 198 del 28 giugno 2004

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Materia: Condono edilizio

Limiti violati: Articolo 3; articolo 5; articolo 81 primo e quarto comma; articolo 117, secondo comma, lettera *l*) (ordinamento penale); articolo 117, terzo comma (governo del territorio); articolo 119; articolo 127 e articolo 134.

Ricorrente/i: Stato.

Oggetto: legge della Regione Toscana 4 dicembre 2003, n. 55 (*Accertamento di conformità delle opere edilizie eseguite in assenza di titoli abilitativi, in totale o parziale difformità o con variazioni essenziali del territorio della Regione Toscana*); articolo 4 della legge della Regione Marche 23 dicembre 2003, n. 29 (*Norme concernenti la vigilanza sull'attività edilizia nel territorio regionale*); legge della Regione Emilia-Romagna 16 gennaio 2004, n. 1 (*Misure urgenti per la salvaguardia del territorio dall'abusivismo urbanistico ed edilizio*); legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 dicembre 2003, n. 22 (*Divieto di sanatoria eccezionale delle opere abusive*).

Esito: Accoglimento.

Annotazioni: La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale delle leggi regionali impugnate, stabilendo, altresì, il divieto, sia per lo Stato che per le regioni, di risolvere gli eventuali conflitti tra i rispettivi atti legislativi tramite proprie disposizioni di legge.

Per il commento si rinvia alla **sentenza n. 196 del 2004**.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

SENTENZA: n. 199 del 28 giugno 2004

Giudizio: Conflitto di attribuzione

Materia: Condonò edilizio

Limiti violati: Articolo 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (*Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici*).

Ricorrente/i: Stato.

Oggetto: Deliberazione della Giunta Regione Campania 30 settembre 2003, n. 2827 (*Integrazione alle linee guida per la Pianificazione Territoriale Regionale in Campania, di cui alla delibera di Giunta Regionale n. 4459 del 30.09.2002, in materia di sanatoria degli abusi edilizi*)

Esito: Accoglimento.

Annotazioni: Per la Corte non spetta alla regione adottare un atto con il quale si nega efficacia, all'interno del proprio territorio, ad un atto legislativo dello stato e, per l'effetto, annulla la deliberazione della Giunta regionale finalizzata a disapplicare, nel territorio campano, la disciplina del condono edilizio adottata con legge statale.

Per il commento si rinvia alla **sentenza n. 196 del 2004**.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

SENTENZA: n. 241 del 19 luglio 2004

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Materia: Tributi

Limiti violati : Articoli 117, quarto comma, e 119 Cost.

Ricorrente/i: Regione Toscana.

Oggetto: Articoli 8 e 10, commi 4 e 5, della legge 7 aprile 2003, n. 80 (*Delega al Governo per la riforma del sistema fiscale statale*)

Esito: Infondatezza della questione.

Annotazioni: La Corte afferma la natura erariale dell'IRAP, a dispetto della stessa denominazione del tributo come regionale

La Consulta, investita della questione di legittimità costituzionale degli articoli 8 e 10, commi 4 e 5, della legge 7 aprile 2003, n. 80 (*Delega al Governo per la riforma del sistema fiscale statale*), con la sentenza in commento ha ribadito la natura erariale dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP). Per la Regione Toscana le norme impugnate, delegando il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per la graduale eliminazione dell' IRAP, contrasterebbero, in primo luogo, con l'art. 119 della Costituzione, che riconosce direttamente alle regioni la potestà impositiva per i tributi regionali propri - quale viene considerata l'IRAP dalla ricorrente - spettando alle medesime il relativo gettito. Si ricorda, infatti, che nella giurisprudenza costituzionale precedente alla modifica del Titolo V, Parte II, della Costituzione (sentenza n. 138 del 1999) erano stati definiti tributi propri delle regioni quelli il cui gettito fosse ad esse integralmente devoluto.

Gli art. 8 e 10 violerebbero, altresì, l'art. 117, quarto comma, della Costituzione, che prevede la competenza legislativa residuale esclusiva delle regioni, nella quale rientrerebbe il potere di legiferare in riferimento ai tributi propri, atteso che il secondo comma, lett. e) dello stesso articolo attribuisce alla potestà esclusiva dello Stato solo la disciplina del suo sistema contabile e tributario. Per la regione Toscana, mancando nella lett. e) del secondo comma ogni riferimento al sistema tributario delle regioni e degli enti locali, per questi due aspetti ricorre, in base all'art. 117, quarto comma, la competenza residuale esclusiva delle regioni; la conseguenza è che gli unici limiti all'esercizio da parte delle regioni della loro potestà impositiva sarebbero ravvisabili nella competenza statale di coordinamento, mediante principi fondamentali, del sistema tributario e della finanza pubblica di cui al terzo comma dello stesso art. 117. La Corte respinge le censure e ricorda che l'istituzione dell'Irap con legge statale (avvenuta con il decreto legislativo n. 446 del 1997) e l'espressa attribuzione alle regioni a statuto ordinario, destinatarie del tributo, di

competenze di carattere solo attuativo, indicano chiaramente che l'imposta, a dispetto della stessa denominazione, non può considerarsi "tributo proprio" della regione, nel senso in cui tale espressione è adoperata dall'art. 119, secondo comma, della Costituzione. La norma costituzionale è riferibile, secondo i giudici, ai soli tributi istituiti dalle regioni con proprie leggi, nel rispetto dei principi di coordinamento con il sistema tributario statale. L'IRAP, invece, è un tributo "attribuito" alle regioni – nel senso di istituito con legge statale il cui gettito è devoluto alle regioni - ma non è da esse direttamente ed autonomamente istituito, anche perché nella vigenza del vecchio art. 119 Cost., non era consentita tale facoltà, essendo sempre necessaria una previa legge statale di istituzione o comunque di autorizzazione all'istituzione del tributo regionale. Esclusa, dunque, la natura regionale dell'imposta, la sua disciplina sostanziale rientra nella competenza esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Ricorda la Corte che condizione necessaria per l'attuazione dell'autonomia impositiva regionale di cui all' art. 119 Cost. è l'intervento del legislatore statale che, a fini di coordinamento della finanza pubblica, deve fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente di Stato, regioni ed enti locali. In assenza della legislazione statale di coordinamento è inammissibile l'esplicazione di potestà regionali autonome in materia tributaria, con la conseguenza che *"si deve ritenere tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti. Condizione di legittimità dell'intervento statale (...) è il divieto di procedere in senso inverso a quanto prescritto dal nuovo art. 119 della Costituzione, sopprimendo, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali, o configurando un sistema finanziario complessivo in contraddizione con l'art. 119"* (n. 2 delle considerazioni in diritto). In altri termini, "tributi propri" secondo la definizione di cui al secondo comma dell'art. 119 Cost., saranno quelli istituiti con legge regionale dopo l'emanazione, e nel rispetto, dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica.

La sentenza *de qua* si muove nel solco tracciato dal giudice delle leggi all'indomani della riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione. Sulla base della formulazione del novellato art. 119 Cost., e ritenuto ancora valido l'orientamento espresso dalla Consulta con la citata sentenza n. 138/1999, molte regioni avevano legiferato sul presupposto di ricondurre l'IRAP nella categoria dei "tributi propri" ai sensi del secondo comma dell'art. 119. Tale interpretazione è stata però bocciata dalla Corte, riguardo anche ad altri tributi, sin dalla sentenza n. 296 del 2003 e poi successivamente con giurisprudenza costante (sentenze n. 296, 297 e 311 del 2003).

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

SENTENZA: n. 255 del 21 luglio 2004

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Materia: Spettacolo

Limiti violati: Articoli 117, terzo, quarto e sesto comma, 118 e 119 Cost.

Ricorrente/i: Regione Toscana.

Oggetto: Articolo 1 del decreto-legge 18 febbraio 2003, n. 24 (*Disposizioni urgenti in materia di contributi in favore delle attività dello spettacolo*), convertito, con modificazioni, in legge 17 aprile 2003, n. 82.

Esito: Infondatezza della questione.

Annotazioni:

Oggetto di scrutinio da parte della Corte Costituzionale, nella sentenza n. 255 del 2004, è l'articolo 1 del decreto-legge 18 febbraio 2003, n. 24 (*Disposizioni urgenti in materia di contributi in favore delle attività dello spettacolo*), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 aprile 2003, n. 82 che, al comma 1, disciplina i criteri e le modalità di erogazione dei contributi alle attività dello spettacolo e le aliquote di ripartizione annuale del Fondo unico per lo spettacolo di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163 (*Nuova disciplina degli interventi dello Stato a favore dello spettacolo*), affidandone la determinazione a "decreti del Ministero per i beni e le attività culturali non aventi natura regolamentare". La Regione Toscana ha impugnato tale disposizione per violazione degli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, rivendicando la titolarità della competenza legislativa nella materia "spettacolo". Per la ricorrente i primi due parametri, in particolare, risulterebbero violati in quanto il legislatore statale sarebbe intervenuto in una materia – quella dello "spettacolo" appunto – che, non essendo enumerata tra le materie oggetto di legislazione esclusiva dello Stato, né fra quelle oggetto di legislazione concorrente, di cui rispettivamente al secondo e al terzo comma dell'art. 117 Cost., è da considerare affidata alla potestà legislativa residuale delle regioni, secondo quanto stabilito dal quarto comma dello stesso articolo. Spetterebbe alle regioni, conseguentemente, disciplinare in via legislativa e regolamentare la suddetta materia, nonché stabilire il riparto delle funzioni amministrative tra le stesse e gli enti locali nel rispetto dei principi dell'art. 118 Cost. La tesi esposta troverebbe fondamento, secondo la regione, nel decreto legislativo n. 112 del 1998 che ha dettato specifiche disposizioni in un apposito capo (il VI) intitolato allo "spettacolo" separato da quello (il V) dedicato ai "beni e attività culturali". La disciplina separata dimostrerebbe l'impossibilità di ricondurre ora lo "spettacolo" nella materia di competenza concorrente della

“valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali” di cui al terzo comma dell’art. 117 Cost.

Ma la violazione del riparto costituzionale delle competenze si avrebbe anche nel caso in cui si riconducesse la disciplina in esame nella suddetta materia concorrente. In base ad un corretto riparto delle competenze, infatti, allo Stato spetterebbe di determinare esclusivamente i principi fondamentali per orientare la disciplina di dettaglio affidata alla competenza regionale. La norma censurata, invece, non può considerarsi “di principio” e, rinviando per la sua attuazione a decreti, consente allo Stato l’esercizio di un potere regolamentare in materie diverse da quelle attribuite alla potestà legislativa esclusiva statale violando, per questo, anche il sesto comma dell’art. 117 Cost. Per la ricorrente, infatti, nonostante la denominazione usata dal legislatore statale (“decreti ... non aventi natura regolamentare”) tali atti sarebbero comunque destinati a contenere norme generali ed astratte e, pertanto, costituirebbero illegittimo esercizio della potestà regolamentare da parte dello Stato.

Nel respingere le censure, la Corte provvede ad individuare l’ambito nel quale interviene la disciplina oggetto di esame e, come già enunciato in altre occasioni (ad esempio sentenze n. 303 e 370 del 2003) ricorda che la mancata inclusione di una materia nelle elencazioni dei commi secondo e terzo dell’art. 117 Cost., non implica per ciò solo ed automaticamente che la stessa sia oggetto di potestà legislativa residuale delle regioni. Il terzo comma dell’art. 117 Cost., attribuisce alla potestà concorrente di Stato e regioni la materia concernente la “promozione e organizzazione di attività culturali” che, per i giudici, nell’ambito delle più ampie attività culturali, ricomprende anche le azioni di sostegno degli spettacoli. La riconduzione del sostegno finanziario degli spettacoli ad una materia di competenza concorrente non determina, però, in virtù del principio di continuità dell’ordinamento, la sopravvenuta incostituzionalità ed automatica caducazione della legislazione statale vigente in materia, anche se innegabilmente caratterizzata da procedure fortemente accentrate. Né le regioni possono provvedere a modificarla. *“In un settore del genere – segnala la Corte - si sconta in modo particolare la difficoltà derivante dalla mancanza, nella legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della Parte seconda della Costituzione), di qualunque disposizione transitoria finalizzata a disciplinare la fase di passaggio nelle materie in cui si sia registrato un mutamento di titolarità fra Stato e Regioni e particolarmente là dove – come nel caso in questione – occorra passare da una legislazione che regola procedure accentrate a forme di gestione degli interventi amministrativi imperniate sulle Regioni, senza che le leggi regionali da sole possano direttamente trasformare la legislazione vigente in modo efficace”* (Considerato in diritto n. 3). Si tratta, dunque, di un settore nel quale la competenza regionale rimane bloccata fino a che non sia intervenuto il legislatore statale a trasformare ed adeguare la legislazione vigente. Per la Consulta, infatti, *“ci si trova con tutta evidenza dinanzi alla necessità ineludibile che*

in questo ambito, come in tutti quelli analoghi divenuti ormai di competenza regionale ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., ma caratterizzati da una procedura accentrata, il legislatore statale riformi profondamente le leggi vigenti (in casi come questi, non direttamente modificabili dai legislatori regionali) per adeguarle alla mutata disciplina costituzionale. In tale opera, naturalmente, le disposizioni concernenti le funzioni amministrative di erogazione di finanziamenti pubblici dovranno risultare conformi alle prescrizioni contenute nell'art. 118 Cost.; in particolare, dunque, ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, i quali governano la allocazione delle funzioni amministrative, incluse quelle che qui vengono in considerazione" (Ibidem).

La Corte sollecita, pertanto, un intervento del legislatore statale perché riformi le leggi vigenti per adeguarle alla mutata disciplina costituzionale, avvertendo che il sistema normativo esaminato ha superato il vaglio di costituzionalità in ragione solo di una sua temporanea applicazione, *"mentre appare evidente che (...) non potrà essere ulteriormente giustificabile in futuro"* (Considerato in diritto n. 4).

Motivazioni analoghe a quelle illustrate con riferimento al giudizio deciso con la sentenza n. 255, sono alla base dei ricorsi presentati avverso due decreti del Ministro per i beni e le attività culturali recanti i regolamenti volti a fissare criteri e modalità di erogazione e ripartizione delle quote del Fondo unico per lo spettacolo destinate ai settori delle attività musicali e della danza.

Trattasi dei decreti del Ministro per i beni e le attività culturali 8 febbraio 2002, n. 47 e 21 maggio 2002, n. 188. La Regione Toscana ne ha chiesto l'annullamento contestando la sussistenza della potestà regolamentare dello Stato nelle materie di competenza concorrente. I due ricorsi, in quanto recanti questioni analoghe, sono stati riuniti e decisi con unica sentenza (la n. 256 del 2004).

La Corte si richiama alle precedenti decisioni in cui ha riconosciuto che a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione è venuto meno il potere regolamentare dello Stato nelle materie di legislazione concorrente, ancorché previsto da legge anteriori. Tuttavia ricorda *"che non può tale circostanza determinare la compromissione di attività attraverso le quali valori di fondamentale rilevanza costituzionale – nella specie protetti dagli artt. 9 e 33 Cost. – sono realizzati. In sintesi, non si può privare la società civile e i soggetti che ne sono espressione (enti pubblici e privati, associazioni, circoli culturali, ecc.) dei finanziamenti pubblici indispensabili per la promozione e lo sviluppo di attività che, normalmente, non possono affidare la loro sorte alle mere leggi del mercato"*. Dal momento che i regolamenti impugnati hanno già trovato applicazione realizzando provvedimenti attuativi di erogazione per l'anno 2003 che non potrebbero essere revocati con conseguente ripetizione delle somme erogate, la Corte conclude dichiarando cessata la materia del contendere per mancanza di interesse della regione ricorrente.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

SENTENZA: n. 256 del 21 luglio 2004

Giudizio: Conflitto di attribuzione

Materia: Spettacolo

Limiti violati: Articoli 117, terzo e sesto comma, 118 e 119 Cost.

Ricorrente/i: Regione Toscana.

Oggetto: Decreto del Ministro per i beni e le attività culturali 8 febbraio 2002, n. 47, concernente «Regolamento recante criteri e modalità di erogazione di contributi in favore delle attività musicali, in corrispondenza degli stanziamenti del Fondo unico per lo spettacolo di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163»; decreto del Ministro per i beni e le attività culturali del 21 maggio 2002, n. 188, concernente «Regolamento recante criteri e modalità di erogazione di contributi in favore delle attività di danza, in corrispondenza degli stanziamenti del Fondo unico per lo spettacolo di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163».

Esito: Cessazione della materia del contendere per mancanza di interesse della regione ricorrente

Annotazioni: Per il commento si rinvia alla sentenza n. 255 del 21 luglio 2004

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

SENTENZA: n. 259 del 22 luglio 2004

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Materia: Ambiente – Tutela fascia costiera ed inquinamento delle acque

Limiti violati: Articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Ricorrente/i: Stato.

Oggetto: Legge della Regione Toscana 4 aprile 2003, n. 19 (*Disposizioni in materia di tutela della fascia costiera e di inquinamento delle acque. Modifica alla legge regionale 1 dicembre 1998, n. 88*).

Esito: Infondatezza della questione

Annotazioni: La competenza al rilascio delle autorizzazioni per lo svolgimento di determinate attività - consistenti nell'immersione in mare da determinati luoghi e per determinati materiali – è della regione che legittimamente può delegarla alla provincia.

La legge della Regione Toscana 4 aprile 2003, n. 19 (*Disposizioni in materia di tutela della fascia costiera e di inquinamento delle acque. Modifica alla legge regionale 1 dicembre 1998, n. 88*) ha superato l'esame di costituzionalità. La pronuncia è stata resa dalla Consulta nel corso del giudizio promosso dalla Presidenza del Consiglio dei ministri nei confronti della legge regionale in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. La legge regionale attribuisce alle province la competenza al rilascio delle autorizzazioni relative all'immissione in mare di alcuni materiali e previste dall'articolo 35 del decreto legislativo n. 152 del 1999 recante disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento. Per l'Avvocatura dello Stato tale disciplina è invasiva della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, stante la necessità da parte dello Stato di individuare *standard* uniformi di tutela dell'ambiente marino e della fascia costiera.

La Consulta richiama i propri precedenti in tema di ambiente: ricorda che non tutte le materie elencate nel secondo comma dell'art. 117 Cost., possono configurarsi come tali, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie; ed esclude *la configurabilità di una "materia" riconducibile in senso tecnico in via esclusiva alla "tutela dell'ambiente", qualificando l'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che possono ben essere regionali, spettando allo Stato il compito di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale* (Considerato in diritto n. 2).

Nella materia trasversale "tutela dell'ambiente", la competenza esclusiva dello Stato non è incompatibile con interventi specifici adottati

dal legislatore regionale nell'ambito delle proprie competenze. L'art. 35 del d.lgs. n. 152 del 1999 prevede, al fine della tutela dell'ambiente marino, il necessario rilascio di un'autorizzazione per determinate attività consistenti nell'immersione in mare da determinati luoghi (navi, aeromobili, spiagge, lagune o altro) di determinati materiali (materiali di scavo, inerti, o altro) ma non individua, salvo qualche eccezione, l'autorità competente. Per talune delle suddette attività, l'art. 21 della legge 31 luglio 2002, n. 179 (*Disposizioni in materia ambientale*), indica nella regione l'autorità competente per l'istruttoria ed il rilascio dell'autorizzazione di cui all'art. 35 del d.lgs. 152 del 1999. La legge regionale attribuisce alle province la competenza al rilascio dell'autorizzazione per quelle medesime attività indicate nell'art. 21 della legge n. 179 del 2002. Dall'esame del quadro normativo risulta, pertanto, che la competenza al rilascio delle autorizzazioni per le attività previste dalla legge denunciata è della regione che, legittimamente, può prevedere la delega alle province del relativo potere autorizzatorio. Secondo i giudici delle leggi, infatti, tale delega *"non è illegittima in quanto non risulta lesiva di alcun principio costituzionale ed, anzi, è coerente con il principio di sussidiarietà"* (Ibidem).

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

SENTENZA: n. 261 del 22 luglio 2004

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Materia: Energia elettrica

Limiti violati: Articolo 117, terzo e quarto comma, Cost.

Ricorrente/i: Regione Emilia-Romagna

Oggetto: Articolo 31, comma 10, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale dello Stato. Legge finanziaria 2003)

Esito: Infondatezza della questione

Annotazioni: E' del legislatore statale la potestà di dettare norme modificative della disciplina dei sovracanonici per la produzione di energia idroelettrica

Nel ricorso introduttivo deciso dalla Corte Costituzionale con la sentenza in esame la Regione Emilia-Romagna ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 31, comma 10, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale dello Stato. Legge finanziaria 2003), in riferimento all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione. Per la ricorrente la norma, in quanto dispone la fissazione delle basi di calcolo dei sovracanonici per la produzione di energia elettrica, recherebbe una disciplina di dettaglio e sarebbe pertanto lesiva della competenza legislativa regionale residuale, ovvero di quella concorrente nella materia "produzione di energia". Per la Corte, invece, la disciplina dei sovracanonici, qualificabili come prestazioni patrimoniali imposte, non attiene né alla materia concorrente "produzione di energia" di cui al terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione, né a materie assegnate ex quarto comma dell'articolo 117 Cost. alla legislazione residuale regionale; attiene bensì alla materia del sistema finanziario e tributario degli enti locali, di cui al secondo comma dell'art. 119, Cost. La norma impugnata, in particolare, ha modificato le basi di calcolo dei sovracanonici fissandone i nuovi importi, intervenendo in tal modo su una materia già interamente regolata dalla legge dello Stato. Come già ribadito in precedenti pronunce, la Consulta ricorda che, in ambito finanziario e tributario, la competenza in ordine all'adozione di norme modificative, anche nel dettaglio, di materie già disciplinate con legge statale resta dello Stato fino all'attuazione dell'articolo 119 Cost., allorquando, cioè, sarà delineato il quadro del nuovo sistema tributario, saranno fissati i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi e definiti gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, regioni ed enti locali. In attesa di tale intervento legislativo attuativo, anche la potestà legislativa in ordine alla disciplina dei sovracanonici resta dello Stato.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

SENTENZA: n. 272 del 27 luglio 2004

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Materia: Servizi pubblici locali.

Limiti violati: Articolo 117, secondo comma, lettere *e)*, *m)*, *p)*, e articolo 118 Cost.

Ricorrente/i: Regione Toscana

Oggetto: Articolo 14, commi 1 e 2, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326.

Esito: Accoglimento parziale

Annotazioni: E' incostituzionale, per illegittima compressione dell'autonomia regionale, la disciplina dei servizi pubblici locali prevista dall'articolo 14, comma 1, lettera *e)*, e comma 2 del decreto legge n. 269 del 2003

Con il ricorso introduttivo del giudizio deciso con la sentenza in esame, la Regione Toscana ha sottoposto al vaglio della Consulta la disciplina dei servizi pubblici locali, quale risultante dalle modifiche da ultimo introdotte dal decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici) convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326. La regione, infatti, ha denunciato numerose norme del decreto, tra le quali anche l'articolo 14, commi 1 e 2, che ha modificato sia l'art. 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) – già modificato dall'art. 35 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002) in tema di servizi pubblici locali di rilevanza economica – sia l'art. 113-*bis* del medesimo d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dal citato art. 35 della legge n. 448 del 2001, sui servizi pubblici locali privi di rilevanza economica. La normativa impugnata ha sostituito la distinzione fra servizi pubblici locali "di rilevanza industriale" e servizi pubblici locali "privi di rilevanza industriale" con quella fra servizi pubblici locali "di rilevanza economica" e servizi pubblici locali "privi di rilevanza economica"; ha specificato, inoltre, che le disposizioni che disciplinano le modalità di gestione dei servizi pubblici locali attengono alla tutela della concorrenza e sono inderogabili ed integrative delle specifiche normative di settore. La disciplina delle modalità di gestione dei predetti servizi, anch'essa modificata dall'articolo denunciato, prevede che la gestione dei servizi di rilevanza economica possa essere affidata a società di capitali

individuare attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica o a società miste, i cui soci privati siano scelti con gara ad evidenza pubblica, o a società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti pubblici che la controllano. Prevede, inoltre, che la gestione dei servizi privi di rilevanza economica avvenga mediante affidamento diretto ad istituzioni ed aziende speciali, anche consortili, o a società a capitale interamente pubblico, a condizione che gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti pubblici che la controllano (con esclusione, quindi, di forme di gestione affidate a privati e a società miste).

Secondo la ricorrente le disposizioni impugnate, in quanto recano una disciplina dettagliata ed autoapplicativa in materia dei servizi pubblici locali sia di "rilevanza economica", sia "privi di rilevanza economica", violerebbero, in primo luogo, l'art. 117 della Costituzione. I servizi pubblici locali, infatti, non sarebbero riconducibili a nessuno degli ambiti di legislazione esclusiva riservata allo Stato ex secondo comma dell'art. 117 Cost., e spetterebbe, pertanto, alle regioni la competenza a dettare la relativa disciplina, nel rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Le suddette disposizioni violerebbero, altresì, l'art. 118 della Costituzione, non essendo in esse indicati i presupposti per l'intervento statale in sussidiarietà, né previsti meccanismi di raccordo attraverso intese con le regioni, ritenute imprescindibili, stante l'interferenza della disciplina in ambiti di competenza regionale. I supremi giudici ripercorrono l'evoluzione normativa che dal 2000 in poi ha caratterizzato la materia *de qua*, rilevando che parte delle innovazioni sono state necessitate dai rilievi sollevati dalla Commissione europea, che in più occasioni aveva segnalato come non conformi alla normativa comunitaria alcuni aspetti della disciplina sui servizi pubblici locali, nonché dalla volontà di individuare un fondamento nel nuovo testo dell'art. 117 Cost. Tutto ciò ha determinato l'introduzione del riferimento testuale alla tutela della concorrenza e la sostituzione della qualificazione di "rilevanza industriale" con la nuova qualificazione di "rilevanza economica", conformemente alla denominazione adottata in sede comunitaria. Concordano i giudici delle leggi con l'Avvocatura regionale nell'escludere la riconducibilità della disciplina in esame sia alla materia "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" di cui alla lettera *m*) del secondo comma dell'art. 117 Cost., che riguarda solo i servizi sociali e non quelli di rilevanza economica, sia alla materia "funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane" di cui alla lettera *p*) del secondo comma, dell'art. 117 Cost., non costituendo la gestione dei servizi pubblici locali una funzione fondamentale dell'ente locale; ritengono, però, che la stessa sia riconducibile alla materia "tutela della

concorrenza" di cui alla lettera e) del secondo comma dell' art. 117 Cost., con conseguente riconoscimento della potestà legislativa esclusiva dello Stato. E, all'eccezione regionale secondo cui le disposizioni impugnate, operando in casi di non concorrenzialità del sistema, potrebbero riferirsi ad interventi non già di "tutela" ma semmai di "promozione della concorrenza" (di competenza regionale), rispondono attraverso l'esatta individuazione della materia "tutela della concorrenza". Richiamando sul punto la precedente pronuncia n. 14 del 2004, la Consulta ribadisce che la "tutela della concorrenza" non deve essere intesa solo in senso statico come garanzia di interventi volti a regolare e ripristinare un equilibrio perduto, perché secondo una visione dinamica, condivisa in sede comunitaria, essa consiste anche in misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali. Il titolo di legittimazione dell'intervento legislativo statale è, dunque, fondato sulla tutela della concorrenza che, nella duplice accezione statica e dinamica indicata dalla Corte, ha una portata così ampia da legittimare interventi dello Stato volti sia a salvaguardare e proteggere l'assetto del mercato da situazioni che alterano la concorrenza, sia a promuovere e favorire la concorrenza nel mercato. In tale ottica, il suddetto titolo di legittimazione statale è riferibile solo alle disposizioni di carattere generale che disciplinano le modalità di gestione e l'affidamento dei servizi pubblici locali di "rilevanza economica". In altri termini, ciò significa che in tale settore l'intervento statale deve tradursi solo in disposizioni di carattere generale e che solo tali disposizioni sono inderogabili da parte delle norme regionali. Il denunciato art. 14 è da considerarsi *"una norma-principio della materia, alla cui luce è possibile interpretare il complesso delle disposizioni in esame nonché il rapporto con le altre normative di settore, nel senso cioè che il titolo di legittimazione dell'intervento statale in oggetto è fondato sulla tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, e che la disciplina stessa contiene un quadro di principi nei confronti di regolazioni settoriali di fonte regionale"* (Considerato in diritto n. 3). Quest'ultima affermazione della Corte sembra, però, in parte contraddire quanto dalla stessa affermato in precedenza. Se la disciplina dei servizi pubblici locali è attratta nella materia "tutela della concorrenza" assegnata alla competenza legislativa esclusiva statale, ne consegue che lo Stato ha potestà d'intervenire con norme di principio e di dettaglio. La Corte sembra quasi riconoscere allo Stato una disciplina esclusiva ma non piena sui servizi pubblici locali di rilevanza economica, perché limitata alla normazione di principio da integrare con le *"regolazioni settoriali di fonte regionale"*. La "tutela della concorrenza", dunque, come fondamento dell'intervento legislativo statale che, per essere legittimo, dovrà comunque presentarsi come adeguato e proporzionato rispetto agli obiettivi attesi. Trattandosi di una c.d. materia-funzione, infatti, la "tutela della concorrenza" non può essere definita in modo circoscritto e determinato ma, per il suo carattere trasversale, investe ed interseca vari ambiti, anche di interesse regionale,

rispetto ai quali potrà configurarsi una competenza concorrente o residuale delle regioni.

In applicazione del principio di proporzionalità ed adeguatezza, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, lettera e) che, in riferimento all'art. 113, comma 7, del decreto legislativo 267/2000, stabilisce dettagliatamente e con tecnica autoapplicativa, i vari criteri in base ai quali la gara viene aggiudicata ed introduce la prescrizione che le previsioni dello stesso comma 7 "devono considerarsi integrative delle discipline di settore". Con tale disposizione estremamente dettagliata, il legislatore statale ha violato il limite dell'adeguatezza del mezzo usato rispetto allo scopo da conseguire rappresentato dalla tutela della concorrenza, che è già assicurata *"dalla puntuale indicazione, nella prima parte del comma, di una serie di standard – coerenti con quelli contenuti nella direttiva 2004/18/CE – nel cui rispetto la gara appunto deve essere indetta ed aggiudicata"*(Ibidem), con ciò determinando, di conseguenza, un' illegittima compressione dell'autonomia regionale. Oltre all'illegittimità della norma censurata, la Corte dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, anche l'illegittimità costituzionale dell'art. 113, comma 7, limitatamente al secondo ed al terzo periodo.

La riconducibilità della disciplina censurata alla materia "tutela della concorrenza" e l'inderogabilità della disciplina stessa da parte delle norme regionali sono affermate con riferimento ai soli servizi "di rilevanza economica"; per quelli privi di tale rilevanza il titolo di legittimazione all'intervento statale costituito dalla "tutela della concorrenza" non è applicabile proprio perché in riferimento ad essi non esiste un mercato concorrenziale da preservare o da promuovere. In senso conforme si è espressa la Commissione europea, per la quale le norme sulla concorrenza si applicano solo alle attività economiche. A giudizio della Corte, per i servizi locali privi di rilevanza economica ci sarà spazio, in sede di regolamentazione, per una specifica ed adeguata disciplina di fonte regionale ed anche locale. Dichiara, pertanto, l'illegittimità costituzionale della disciplina di cui all'art. 14, comma 2, relativa alla gestione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica, in quanto non giustificata da alcuna esigenza di tutela della libertà di concorrenza e dunque lesiva delle prerogative regionali. La dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 14, comma 2, travolge l'intera disciplina statale nel settore dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica prevista dall'art. 113 *bis* del d. lgs. n. 267/2000, cassato anch'esso in via consequenziale.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

SENTENZA: n. 282 del 28 luglio 2004

Giudizio: Legittimità costituzionale in via incidentale

Materia: Consorzi di bonifica

Limiti violati: Articoli 2, 3, 18, 41, 42, 43 e 117 (vecchio testo) Cost.

Ricorrente/i: Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna

Oggetto: Articolo 4 della legge della Regione Emilia-Romagna 23 aprile 1987, n. 16 (Disposizioni integrative della legge regionale 2 agosto 1984, n. 42 "Nuove norme in materia di enti di bonifica – Delega di funzioni amministrative").

Esito: Accoglimento

Annotazioni:

Il Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna ha sottoposto al vaglio della Corte Costituzionale l'articolo 4 della legge della Regione Emilia-Romagna 23 aprile 1987, n. 16 (Disposizioni integrative della legge regionale 2 agosto 1984, n. 42 "Nuove norme in materia di enti di bonifica – Delega di funzioni amministrative") - recante la soppressione degli organismi, anche di carattere privato, che operano nel settore concernente le attività di bonifica - denunciandone il contrasto con gli articoli 2, 3, 18, 41, 42, 43 e 117 della Costituzione. La norma impugnata prevedeva, in particolare, 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 e la successione nei rapporti giuridici ed amministrativi fra gli organismi soppressi ed i consorzi di bonifica che subentrano loro nei compiti e nelle funzioni.

Poiché i provvedimenti di soppressione, di cui si chiedeva l'annullamento al Tar Emilia-Romagna, sono stati emanati vigente il testo dell'articolo 117 della Costituzione anteriore alla riforma del 2001, è a quel testo che, secondo il remittente, deve farsi tuttora riferimento per la valutazione della legittimità della norma regionale di cui si denuncia, in primo luogo, il contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di bonifica che, ai sensi del vecchio testo dell'art. 117 Cost., limitavano la potestà legislativa regionale. Secondo la Corte, nel sistema costituzionale anteriore alla riforma del Titolo V, Parte II, la bonifica era *riconducibile ad una competenza regionale fondamentalmente concorrente, relativa da un lato alla materia dell'agricoltura e foreste, dall'altro, e in un quadro più ampio, alla azione pubblica per la difesa del suolo, la tutela e l'uso delle risorse idriche, la tutela dell'ambiente come ecosistema, in una "concezione globale degli interventi sul territorio"* (n. 3 in diritto). Ai sensi del novellato art. 117 Cost., si configura sia una competenza regionale residuale *ex quarto*

comma in ordine agli aspetti della disciplina concernenti il settore agricolo, sia la competenza esclusiva dello Stato in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" ex secondo comma, lettera s), sia la competenza concorrente in tema di "governo del territorio" ex terzo comma. Tuttavia la questione deve essere esaminata sotto un profilo rimasto invariato nel passaggio dal vecchio al nuovo testo dell'art. 117 Cost. e che può rinvenirsi espressamente nella riserva alla competenza esclusiva dello Stato della materia "ordinamento civile" di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., infatti, anche dopo la novella costituzionale, continua ad operare nei confronti delle regioni il divieto di alterare le regole fondamentali che disciplinano i rapporti privati. Con la conseguenza che le regioni, per il caso in esame, possono disciplinare e programmare le attività di bonifica, regolarne l'esercizio da parte degli enti pubblici e dei proprietari privati, stabilire modalità di gestione delle relative opere; non possono, però, disporre la soppressione *di organismi e di gestioni, anche di carattere privato, stabilendo che i consorzi di bonifica – enti pubblici economici a base associativa, nell'attuale configurazione (...) - non solo subentrino nell'esercizio dei compiti e delle funzioni dei predetti organismi, ma succedano ad essi nei rapporti giuridici e amministrativi, dunque pure nella titolarità dei beni eventualmente posseduti, al di fuori di ogni procedura di eventuale ablazione per ragioni di interesse pubblico, con conseguente corresponsione di indennizzi* (Ibidem).

Alla luce delle considerazioni espresse, la norma denunciata è dichiarata incostituzionale dal momento che, incidendo sulla stessa esistenza di organismi privati di cui dispone la soppressione viola, da un lato il divieto di alterare le regole che disciplinano i rapporti privati e, dall'altro, anche i principi costituzionali di libertà di associazione e di autonomia e salvaguardia della proprietà privata di cui, rispettivamente, agli articoli 18, 41, 42, e 43 della Costituzione.

CONSIGLIO REGIONALE DEL PIEMONTE

DIREZIONE PROCESSO LEGISLATIVO

Settore Studi e documentazione legislativi

**SENTENZE CORTE COSTITUZIONALE
REGIONI A STATUTO ORDINARIO**

Osservatorio legislativo interregionale
Palermo 23/24 settembre 2004

A cura di: Claudia Parola

La Corte Costituzionale, dopo la sentenza 43/2004 (illustrata nella riunione dell'Osservatorio Legislativo Interregionale del mese di febbraio u. s.) ha avuto modo di precisare più volte i principi che devono ispirare la materia dei poteri sostitutivi delle regioni nel caso di inerzia degli enti locali. Fermo restando il carattere straordinario dell'intervento sostitutivo di cui all'art. 120 Cost., tali principi sono dettati principalmente dall'esigenza di salvaguardare il valore costituzionale dell'autonomia degli enti locali.

Con la citata sentenza n. 43/2004 la Consulta ha inaugurato un orientamento interpretativo che chiarisce - in armonia con la precedente giurisprudenza (e specialmente con l'importante sentenza n. 177/1988) - in quali circostanze e nel rispetto di quali limiti l'esercizio dei poteri sostitutivi possa ritenersi costituzionalmente legittimo nella vigenza del nuovo titolo V della Costituzione.

Giova ripercorrere, in breve, le principali conclusioni cui è giunta la Corte costituzionale nella sentenza citata, posto che le successive pronunce costituiscono il consolidamento dei punti espressi dalla stessa:

1. *interpretazione dell'art. 120, secondo comma della Costituzione*¹:

tale articolo non esaurisce concentrandole tutte in capo allo Stato, le possibilità di esercizio dei poteri sostitutivi, ma lascia impregiudicata la possibilità di altri casi di interventi sostitutivi, configurabili dalla legislazione di settore, statale o regionale, in capo ad organi dello Stato o di altri enti territoriali;

2. *titolarità dell'intervento sostitutivo*:

i poteri sostitutivi in ambito regionale sono esercitati da organi di governo della Regione o, almeno, sulla base di decisioni di un organo di governo della Regione e non già da apparati amministrativi. Ciò è determinato dal fatto che le scelte relative ai criteri ed ai modi degli interventi sostitutivi a salvaguardia di interessi di livello superiore a quelli delle autonomie locali presentano un grado di politicità tale che la loro valutazione complessiva ragionevolmente non può che spettare agli organi regionali di vertice, cui istituzionalmente competono le determinazioni di politica generale, delle quali assumono la responsabilità;

¹ L'art. 120, 2° comma così recita: "Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione".

3. *individuazione dei limiti:*

- a) *riserva di legge:* le ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi devono essere previste e disciplinate dalla legge, che deve altresì definire i presupposti sostanziali e procedurali;
- b) *obbligatorietà dell'oggetto della sostituzione:* la sostituzione può essere prevista solo per il compimento di atti o attività prive di discrezionalità nell'*an* (anche se non necessariamente nel *quid* e nel *quomodo*), la cui obbligatorietà sia il riflesso di interessi di livello superiore alla cui salvaguardia provvede l'intervento sostitutivo;

4. *garanzie procedimentali:*

la legge deve predisporre congrue garanzie procedimentali per l'esercizio del potere sostitutivo in conformità al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.. Dovrà dunque essere previsto un procedimento nel quale l'ente sostituito sia messo in grado di interloquire e di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento.

Tale sentenza è stata consolidata poco dopo da ben sei decisioni (nn. 69, 70, 71, 72, 73 e 74): si tratta di pronunce "seriali" la cui motivazione è testualmente ripetitiva di quanto stabilito nella sentenza capo"capofila" e che si limitano ad applicare i principi già individuati.

Sono poi intervenute altre due pronunce che contribuiscono ad arricchire il filone giurisprudenziale: le sentenze nn. 112 e 173 che affrontano il profilo della titolarità dell'esercizio del potere sostitutivo.

Nella prima la Corte costituzionale, oltre a ricapitolare la ricostruzione della potestà eccezionale torna sulle condizioni di legittimità sottolineando che "*i poteri sostitutivi in ambito regionale sono in ogni caso da ascrivere, per lo spostamento eccezionale di competenze che determinano e per l'incidenza diretta su enti politicamente rappresentativi, ad organi di governo della Regione e non già ad apparati amministrativi*". Secondo la Corte ne consegue che al difensore civico non può essere legittimamente attribuita la responsabilità di misure sostitutive che incidono in modo diretto e gravoso sull'autonomia costituzionalmente garantita ai Comuni, non essendo un organo di governo regionale, ma un organo preposto alla vigilanza sull'operato dell'amministrazione regionale con limitati compiti di segnalazione di disfunzioni amministrative.

La sentenza n. 173 non offre contenuti particolarmente innovativa si pone sulla linea interpretativa della sentenza n. 112 confermando che il difensore civico non può essere titolare di potestà sostitutive perché, in nessun modo, è assimilabile ad un organo di governo della Regione.

La sentenza 172 ribadisce che il potere attribuito dall'articolo 120, secondo comma, della Costituzione non può non configurarsi alla stregua di un potere sostitutivo straordinario, esercitabile cioè soltanto in presenza di emergenze istituzionali di particolare gravità, allorché si ravvisino rischi di compromissione di interessi essenziali di portata più generale.

Nella materia è infine intervenuta la sentenza n. 227 ribadendo che l'articolo 120, secondo comma, della Costituzione non preclude, in linea di principio, la possibilità che la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza, e nel disciplinare l'esercizio di funzioni amministrative conferite agli enti locali, preveda anche poteri sostitutivi in capo a organi regionali o di altro livello di governo nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente ordinariamente competente.

La dottrina prevalente pare condividere i principi fissati dalla Corte costituzionale, in particolare per quanto attiene all'interpretazione del "nuovo" art. 120 Cost. offerta dalla Consulta poiché respinge un'interpretazione fuorviante della norma stessa considerato che l'omesso esplicito riferimento ai poteri sostitutivi delle regioni avrebbe potuto indurre a ritenerli vietati.

Parimenti condivide l'individuazione dei limiti cui sottoporre l'esercizio del potere sostitutivo rappresentati dall'obbligatorietà dell'oggetto della sostituzione e dalla necessità di predisporre adeguate garanzie procedurali. Tali limiti risulterebbero giustificati dall'esigenza di garantire in misura massima la tutela dell'autonomia costituzionale degli enti locali.

Parte della dottrina² considera invece opinabile l'affermazione della Corte sulla necessità che il potere sostitutivo sia esercitato esclusivamente da organi di governo della Regione sostenendo, invece, che l'individuazione dell'organo della Regione cui attribuire l'esercizio del potere sostitutivo dovrebbe assicurare la capacità dello stesso di svolgere adeguatamente la funzione amministrativa omessa salvaguardando gli obiettivi da raggiungere e l'efficienza dell'azione. Anzi, l'amministrazione, ancor meglio e più degli organi politici di governo, potrebbe reperire le informazioni necessarie per il concreto esercizio della funzione e per assicurare l'adeguamento della stessa ai criteri tecnici dell'economicità e dell'efficienza.

Tale tesi è rafforzata, tra l'altro, dalla netta separazione fra le funzioni di indirizzo politico - amministrativo affidate agli organi di governo e l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno da parte dei dirigenti, come disposto dal d.lgs n.165/2001.

² Cfr. in tal senso il commento di Rocco Todero intitolato "In materia di interventi sostitutivi la Consulta ribadisce la necessità dell'intervento degli organi di governo delle Regioni" consultabile sulla rivista *on line* GiustAmm.it

Viene criticata anche la censura della norma che affida al difensore civico il compito di nominare un commissario *ad acta* per l'ipotesi di inerzia dei Comuni poiché parrebbe più appropriato ricondurre all'inidoneità dell'organo individuato allo svolgimento dei compiti assegnatigli. Tuttavia le leggi che si riferiscono al difensore civico attribuiscono al medesimo una pluralità di compiti fra i quali anche quello di nominare il commissario *ad acta* qualora gli enti locali ritardino o omettano di compiere atti obbligatori per legge (art.136 d.lgs. 267/2000).

Comunque è evidente che le disposizioni regionali impugnate assegnano al difensore civico il compito di nominare il commissario *ad acta* una volta registrata l'inerzia dell'ente locale e non già quello di esercitare in via diretta le relative funzioni amministrative. Pertanto il difensore civico si limiterebbe a svolgere un'attività tutoria dell'interesse al buon andamento ed all'imparzialità della pubblica amministrazione, sancito dall'art. 97 della Costituzione, rimanendo l'esercizio del potere amministrativo in capo al commissario nominato.

Il potere di nominare del commissario *ad acta* in capo al difensore civico - quale organo assimilabile ad un'autorità indipendente - potrebbe legittimarsi in virtù dell'interesse al corretto, tempestivo ed efficiente esercizio di funzioni amministrative riconducibili agli interessi di livello superiore della Regione.

Per ulteriori approfondimenti sull'argomento si segnala l'interessante commento di Giuseppe Mazzarita intitolato "i poteri sostitutivi fra *emergency clause* e assetto dinamico delle competenze", consultabile su "Forum di Quaderni costituzionali" (www.forumcostituzionale.it).

Come per la precedente relazione, al termine di ogni sentenza in rassegna viene fornita l'indicazione del numero della scheda dell'Archivio giuridico *on line* del Consiglio regionale del Piemonte (<http://www.consiglioregionale.piemonte.it/LGEXTR/servlet/ServNOTI>) in cui è reperibile il testo della sentenza ed un ulteriore commento.

Sentenza 2 marzo 2004, n. 69

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Materia: Potere sostitutivo regionale nei confronti dei Comuni e attività produttive.

Limiti violati: Artt. 114 primo e secondo comma, 117, secondo comma lettera p), potestà esclusiva statale in materia di organi di governo e funzioni fondamentali di Province e Comuni e 120 Cost., potere sostitutivo.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: L.R. Puglia 31 gennaio 2003, n. 2, art. 4, comma 3.

Esito: accoglimento

Annotazioni:

La sentenza dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge della Regione Puglia 31 gennaio 2003, n. 2 (Disciplina degli interventi di sviluppo economico, attività produttive, aree industriali e aree ecologicamente attrezzate), laddove aggiunge che in caso di inerzia dei comuni *"la Regione assume proprie determinazioni sostitutive"*.³

Secondo il Presidente del Consiglio la normativa impugnata violerebbe gli articoli 114, 117, secondo comma, lettera p), e 120 della Costituzione, dai quali sarebbe desumibile che la legge cui tale ultima disposizione costituzionale fa riferimento per la disciplina dei poteri sostitutivi sarebbe la legge statale

La normativa regionale impugnata, peraltro, non rispetterebbe le prescrizioni costituzionali in quanto in essa mancherebbero adeguati strumenti di cooperazione tra i diversi livelli di governo.

La Corte Costituzionale nell'esaminare la questione di legittimità costituzionale ripropone le medesime argomentazioni già espresse nella precedente decisione (sentenza n. 43/2004), nella quale ha avuto modo di soffermarsi sull'assetto costituzionale dei poteri sostitutivi.

Secondo la Consulta, come già evidenziato nella sentenza n. 43/2004, l'art. 120 della Costituzione non esaurisce, concentrandole tutte in capo allo Stato, le possibilità di esercizio di poteri sostitutivi, ma si limita a prevedere un potere sostitutivo straordinario, da esercitarsi da parte del Governo nei casi e per la

³ La norma prevede che i Comuni, periodicamente, *"determinano canoni, prezzi e tariffe per la fornitura di beni e servizi alle aziende insediate in un'area industriale, nonché i criteri di riparto degli oneri per la copertura dei costi delle opere e degli impianti in uso comune alle aziende insediate"*.

tutela degli interessi ivi indicati. Tale norma lascia impregiudicata l'ammissibilità di altri casi di interventi sostitutivi, configurabili dalla legislazione di settore, statale o regionale, in capo ad organi dello Stato o delle Regioni, o di altri enti territoriali.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte ritenere prive di fondamento le argomentazioni della ricorrente, fermo restando che la possibilità, per la legge regionale, di intervenire nella materia *de qua*, non esime dal verificarne la conformità ai requisiti che devono caratterizzare le ipotesi di potere sostitutivo perché queste ultime siano conformi ai dettami della Costituzione.

Tali interventi sostitutivi costituiscono infatti un'eccezione rispetto al normale svolgimento di attribuzioni degli enti locali e, pertanto, devono valere nei confronti di essi condizioni e limiti non diversi da quelli elaborati nella giurisprudenza costituzionale in relazione ai poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle Regioni.

Vengono quindi ribaditi i punti già indicati nella citata sentenza 43/2004, ovvero:

- le ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi devono essere previste e disciplinate dalla legge che deve altresì definirne i presupposti sostanziali e procedurali;
- la sostituzione può essere prevista solo per il compimento di atti o attività "prive di discrezionalità nell'*an* (anche se non necessariamente nel *quid* o nel *quomodo*)";
- il potere sostitutivo deve essere esercitato da un organo di governo della Regione o sulla base di una decisione di questo,
- è necessario che la legge predisponga congrue garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale collaborazione: dovrà dunque essere previsto un procedimento nel quale l'ente sostituito sia messo in grado di interloquire e di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento.

Nella fattispecie, al comma 3 dell'art. 4 della legge della Regione Puglia n. 2/2003, mancano le prescrizioni necessarie perché possa essere legittimamente raffigurato un potere sostitutivo regionale in relazione ad un'attività attribuita ad enti locali:

- non viene determinata in alcun modo la tipologia delle sostituzioni affidate alla Regione;
- non si individua l'organo regionale competente;
- non si disciplina la procedura di esercizio di tali poteri, né si prevede alcun meccanismo di collaborazione con l'ente inadempiente.

Il testo della sentenza ed un ulteriore commento sono disponibili alla scheda n. 4416 dell'Archivio giuridico on line del Consiglio regionale del Piemonte.

Sentenza 2 marzo 2004, n. 70

Materia: Potere sostitutivo della Regione nei confronti degli enti locali e gestione dei rifiuti.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: Artt. 114 c. 1 e 2, 117 c. 2 lett. p), competenza legislativa esclusiva statale in materia di organi di governo e funzioni fondamentali di Province e Comuni e art. 120 della Costituzione, riguardante il potere sostitutivo.

Ricorrente: Presidenza del consiglio dei Ministri.

Oggetto: Legge Regione Toscana 26 luglio 2002, n. 29

Esito: infondatezza

Annotazioni:

La Presidenza del Consiglio dei Ministri ha impugnato la legge della Regione Toscana 26 luglio 2002, n. 29, recante "Modifiche alla legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinanti) e successive modificazioni e modifiche alla legge regionale 29 luglio 1996, n. 60 (Disposizioni per l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi di cui all'articolo 3 della legge 28 dicembre 1995, n. 549) e successive modificazioni contestando la violazione degli articoli 114 c. 1 e 2, 117 c. 2 lett. p) e 120 della Costituzione ai sensi dei quali la disciplina del potere sostitutivo nei confronti degli enti locali spetterebbe esclusivamente allo Stato.

In primis l'art. 114, implicando una totale equiparazione degli enti in esso menzionati, renderebbe impossibile la configurazione di un potere sostitutivo in capo alla regione verso gli enti locali; l'art. 117 secondo comma lettera p) in quanto attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia "*organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane*"; l'art. 120 della Costituzione poiché la disciplina dei poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali sarebbe prevista unicamente in capo allo Stato.

La Corte, come nella precedente giurisprudenza, ha riaffermato che nel compimento di determinati atti, i poteri che comportano la sostituzione di organi di un ente rappresentativo, ordinariamente competente, da parte di organi di un altro ente, ovvero la nomina da parte di questi ultimi di organi straordinari dell'ente "sostituito" per il compimento degli stessi atti, concorrono a configurare e a limitare l'autonomia dell'ente nei cui confronti opera la sostituzione e devono quindi trovare

fondamento esplicito o implicito nelle norme o nei principi costituzionali che tale autonomia prevedono e disciplinano.

L'art. 120 Cost., non esaurisce, concentrandole tutte in capo allo Stato, le possibilità di esercizio di poteri sostitutivi, ma si limita a prevedere un potere sostitutivo straordinario, da esercitarsi da parte del Governo nei casi e per la tutela degli interessi ivi indicati; viceversa, tale norma lascia impregiudicata l'ammissibilità di altri casi di interventi sostitutivi, configurabili dalla legislazione di settore, statale o regionale, in capo ad organi dello Stato o delle Regioni, o di altri enti territoriali.

La Consulta richiama poi espressamente i principi già affermati nella decisione 43/2004 sul l'esercizio di poteri sostitutivi, ovvero:

- le ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi devono essere previste e disciplinate dalla legge che deve altresì definirne i presupposti sostanziali e procedurali;
- la sostituzione può essere prevista solo per il compimento di atti o attività "prive di discrezionalità nell'*an* (anche se non necessariamente nel *quid* o nel *quomodo*)";
- il potere sostitutivo deve essere esercitato da un organo di governo della Regione o sulla base di una decisione di questo,
- è necessario che la legge predisponga congrue garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale collaborazione: dovrà dunque essere previsto un procedimento nel quale l'ente sostituito sia messo in grado di interloquire e di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento.

Alla luce dei principi enunciati, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale proposta poichè le disposizioni censurate, nel prevedere poteri sostitutivi della Regione, risultano conformi ai criteri sopra indicati.

Il potere sostitutivo è infatti previsto per attività prive di discrezionalità nell'*an* per l'ente ordinariamente competente. Le disposizioni impugnate, inoltre, fanno esplicito riferimento alla legge regionale 31 ottobre 2001, n. 53 recante "Disciplina dei commissari nominati dalla Regione", la quale disciplina analiticamente la nomina dei commissari e l'esercizio dei loro poteri nei casi in cui la Regione debba per legge sostituirsi ad enti che risultino inadempienti con riferimento ad attività previste come obbligatorie, soddisfacendo così le esigenze che l'intervento sostitutivo sia esercitato almeno sulla base della decisione di un organo di governo della Regione e che siano assicurate idonee garanzie procedurali nei confronti degli enti da sostituire.

I poteri sostitutivi riconosciuti alla Regione per l'approvazione dei piani provinciali di gestione dei rifiuti sono quelli dell'art. 6 della legge

regionale 1° dicembre 1998, n. 88 che ne affida l'esercizio alla Giunta regionale dopo che il Presidente della Regione, preso atto dell'inadempienza, abbia diffidato l'ente ordinariamente competente a provvedere entro un congruo termine. La congruità di tal termine dovrà essere valutata in relazione agli specifici atti o attività da compiere ed alla loro complessità, con la conseguenza che, ove esso appaia in concreto inadeguato, in quanto troppo breve, potranno essere attivati i rimedi previsti dall'ordinamento.

Il testo della sentenza ed un ulteriore commento sono disponibili alla scheda n. 4420 dell'Archivio giuridico on line del Consiglio regionale del Piemonte

Sentenza 2 marzo 2004, n. 71

Materia: Formazione professionale

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: Artt. 114 c. 1 e 2, 117 c. 2 lett. p), competenza legislativa esclusiva statale in materia di organi di governo e funzioni fondamentali di Province e Comuni e art. 120 della Costituzione, riguardante il potere sostitutivo.

Ricorrente: Presidenza del consiglio dei Ministri.

Oggetto: dell'art. 15 della legge della Regione Puglia 7 agosto 2002, n. 15

Esito: infondatezza

Annotazioni

Con sentenza 2 marzo 2004, n. 71 la Corte ha dichiarato non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15 della legge della Regione Puglia 7 agosto 2002, n. 15 (Riforma della formazione professionale) in riferimento agli articoli 114, 117, secondo comma, lettera p), e 120, secondo comma, della Costituzione.

Richiamandosi a quanto già affermato dalla Corte in materia di poteri sostitutivi con sentenza n. 43/2004 - che ha affermato la legittimità rispetto al nuovo Titolo V della parte II della Costituzione della previsione di un potere sostituivo delle Regioni verso gli enti locali - la Consulta, nel caso di specie, ha ritenuto la legge della regione Puglia conforme ai requisiti che devono caratterizzare le norme che disciplinano ipotesi di poteri sostitutivi affinché queste ultime rispettino le prescrizioni costituzionali.

Tali requisiti corrispondono a quelli elaborati dalla giurisprudenza costituzionale in tema di potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni e sono stati riaffermati dalla suddetta sentenza n. 43 del 2004, nonché dalle sentenze nn. 69, e 70 del 2004.

Come già argomentato nelle citate sentenze, l'art. 120 Cost. si limita a disciplinare una specifica ipotesi di carattere straordinario, mentre ulteriori ipotesi di poteri sostitutivi possono essere regolate dalla legge statale, ovvero dalla legge regionale, "*secondo l'ordine delle competenze rispettivamente fissato dalla Costituzione*" (cfr. sentenza n. 313 del 2003). Nel caso in esame lo Stato non ha svolto alcuna considerazione volta a contestare la competenza della Regione a disciplinare la materia regolata dalla legge della Regione Puglia n. 15 del 2002.

La disposizione impugnata prevede che *"qualora le Province non ottemperino agli adempimenti di propria competenza, omettendo atti dovuti o non rispettandone i termini, la Regione esercita il potere sostitutivo"* con le modalità e procedure previste dall'art. 14 della legge regionale 30 novembre 2000, n. 22 (Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi della Regione e degli enti locali). Quest'ultima norma, a sua volta, prevede che *"in caso di inadempienza degli enti locali nell'esercizio delle funzioni e compiti amministrativi conferiti, la Giunta regionale, su proposta dell'Assessore competente per materia, invita gli stessi a provvedervi entro congruo termine, trascorso il quale ne dispone l'esercizio in sostituzione degli enti medesimi, con la conseguente attribuzione degli oneri finanziari agli enti inadempienti"*.

Pertanto risultano rispettati i requisiti elaborati dalla giurisprudenza costituzionale in tema di potere sostitutivo in quanto:

- l'esercizio del potere sostitutivo nel caso di specie è adeguatamente disciplinato dalla legge, anche attraverso il rinvio, quanto ai profili procedurali, all'art. 14 della legge della Regione Puglia n. 22 / 2000, cui espressamente la disposizione impugnata fa rinvio;
- **la disposizione oggetto del giudizio esige che i casi in cui possano essere attivati i poteri sostitutivi siano caratterizzati dalla omissione di atti dovuti o dal mancato rispetto dei termini per il compimento di questi ultimi;**
- la necessità dell'invito – ai sensi della medesima disposizione – rivolto dalla Giunta regionale all'ente inadempiente, di provvedere al compimento dell'atto entro un congruo termine, sì che possa essere evitata la sostituzione per effetto del tempestivo attivarsi dell'ente in tal modo sollecitato, è idonea a soddisfare il principio di leale collaborazione. Tale principio dovrà essere rispettato anche nel concreto esercizio dei poteri sostitutivi, dovendo quindi guidare la valutazione di congruità del termine assegnato dalla Giunta all'ente inadempiente

Il testo della sentenza ed un ulteriore commento sono disponibili alla scheda n. 4442 dell'Archivio giuridico on line del Consiglio regionale del Piemonte

Sentenza 2 marzo 2004 n. 72

Materia: Potere sostitutivo e trasporto pubblico locale

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Limiti violati: Artt. 114, 117, secondo comma, lettera *p*), competenza esclusiva statale in materia di organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane e 120, secondo comma, potere sostitutivo.

Ricorrente: Presidenza del Consiglio dei Ministri

Oggetto: L.R. Puglia 31 ottobre 2002, n. 18

Esito: infondatezza

Annotazioni:

Il governo ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 24 della legge della Regione Puglia 31 ottobre 2002, n. 18 (Testo unico sulla disciplina del trasporto pubblico locale), in riferimento agli articoli 114, 117, secondo comma, lettera *p*) e 120, secondo comma, della Costituzione.

La norma impugnata prevede che in caso di mancato o irregolare esercizio da parte degli enti locali delle funzioni agli stessi conferite dalla legge, *"la Giunta regionale, previa immediata diffida e dopo sessanta giorni dalla stessa, dispone, con propri provvedimenti, specifici interventi in sostituzione dell'ente locale inadempiente"*.

Secondo il ricorrente verrebbero violati i parametri costituzionali evocati, in quanto da questi ultimi deriverebbe che la legge cui l'art. 120 Cost. demanda la disciplina dei poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali non potrebbe essere che quella statale: conseguentemente, in mancanza di una legge dello Stato attuativa dell'art. 120, le Regioni non avrebbero potestà legislativa in materia.

Nella sentenza la Corte ribadisce quanto già espresso nella sentenza 43/2004: i poteri che comportano la sostituzione nel compimento di atti di organi di un ente rappresentativo ordinariamente competente da parte di organi di un altro ente, ovvero la nomina da parte di questi ultimi di organi straordinari dell'ente "sostituito" per il compimento degli stessi atti, concorrono a configurare e a limitare l'autonomia dell'ente nei cui confronti opera la sostituzione, e devono quindi trovare fondamento esplicito o implicito nelle norme o nei principi costituzionali che tale autonomia prevedono e disciplinano.

Il nuovo art. 120 della Costituzione deriva alla preoccupazione di assicurare comunque, in un sistema di più largo decentramento di funzioni quale quello delineato dalla riforma, la possibilità di tutelare, anche al di là degli specifici ambiti delle materie coinvolte e del riparto

costituzionale delle funzioni amministrative, taluni interessi essenziali che il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato (quali sono il rispetto degli obblighi internazionali e comunitari, il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica, la tutela in tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, nonché il mantenimento dell'unità giuridica ed economica del complessivo ordinamento repubblicano).

Gli interventi governativi contemplati dall'art. 120, secondo comma, della Costituzione hanno dunque carattere "straordinario" ed "aggiuntivo", come risulta sia dal fatto che la norma allude alle emergenze istituzionali di particolare gravità, che comportano rischi di compromissione relativi ad interessi essenziali della Repubblica, sia dalla circostanza che nulla, nella stessa norma, lascia pensare che si sia inteso con essa smentire la consolidata tradizione legislativa che ammetteva pacificamente interventi sostitutivi, nei confronti degli enti locali, ad opera di organi regionali.

Come più ampiamente evidenziato nella già citata sentenza n. 43/2004, l'art. 120 Cost., quindi, non esaurisce, concentrandole tutte in capo allo Stato, le possibilità di esercizio di poteri sostitutivi, ma si limita a prevedere un potere sostitutivo *straordinario*, da esercitarsi da parte del Governo nei casi e per la tutela degli interessi ivi indicati. Tale norma lascia impregiudicata l'ammissibilità di altri casi di interventi sostitutivi, configurabili dalla legislazione di settore, statale o regionale, in capo ad organi dello Stato o delle Regioni, o di altri enti territoriali.

Tali interventi sostitutivi costituiscono una eccezione rispetto al normale svolgimento di attribuzioni degli enti locali e, pertanto, devono valere nei confronti di essi condizioni e limiti non diversi da quelli elaborati nella ricordata giurisprudenza di questa Corte in relazione ai poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle Regioni.

Vengono quindi ribaditi i punti già indicati nella citata sentenza 43/2004, ovvero:

- le ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi devono essere previste e disciplinate dalla legge che deve altresì definirne i presupposti sostanziali e procedurali;
- la sostituzione può essere prevista solo per il compimento di atti o attività "prive di discrezionalità nell'*an* (anche se non necessariamente nel *quid* o nel *quomodo*)";
- il potere sostitutivo deve essere esercitato da un organo di governo della Regione o sulla base di una decisione di questo;
- è necessario che la legge predisponga congrue garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale collaborazione: dovrà dunque essere previsto un procedimento nel quale l'ente sostituito sia messo in grado di interloquire e di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento

Alla luce di tali considerazioni, la Corte considera le censure proposte avverso l'art. 24 della legge della Regione Puglia n. 18 del 2002, non fondate.

Nel caso in esame, lo Stato non ha svolto alcuna considerazione volta a contestare la competenza della Regione a disciplinare la materia regolata dalla normativa impugnata.

Secondo la disposizione in esame, in caso di mancato o irregolare esercizio da parte degli enti locali delle funzioni loro conferite dalla legge stessa nell'ambito della materia da questa regolata, la Giunta regionale disponga interventi sostitutivi

In particolare, il primo requisito è soddisfatto dalla circostanza secondo la quale l'esercizio del potere sostitutivo è previsto da una legge, che ne disciplina anche i presupposti sostanziali e procedurali. L'attribuzione di tale potere alla Giunta regionale soddisfa il terzo requisito, mentre l'ultimo appare soddisfatto dal meccanismo della diffida così come in concreto regolato dalla disposizione in esame.

La necessità della diffida rivolta all'ente sostituendo, infatti, rende certa l'esistenza di una fase procedimentale nell'ambito della quale quest'ultimo sia reso consapevole dell'intenzione della Giunta regionale di attivarsi per la sostituzione; mentre la previsione secondo cui l'intervento sostitutivo non può essere posto in essere se non siano trascorsi almeno sessanta giorni dalla diffida determina la concreta possibilità, per l'ente sostituendo, di interloquire con la Giunta regionale e, se del caso, di attivarsi per il compimento degli atti in questione al fine di evitare la sostituzione.

Quanto al requisito che prevede che gli atti per i quali è possibile procedere alla sostituzione debbano essere giuridicamente vincolati per il soggetto sostituito, la norma impugnata si limita a prevedere che l'intervento della Giunta regionale possa attivarsi *"in caso di mancato o irregolare esercizio ... di funzioni conferite dalla presente legge"*.

Secondo la Consulta la norma oggetto del giudizio è applicabile soltanto a casi di mancato o irregolare compimento di quegli atti o attività che siano configurati dalla legge regionale n. 18/2002 come veri e propri obblighi giuridici, se non nel quando e nel quomodo, almeno nell'an, a carico degli enti nei cui confronti può essere disposta la sostituzione.

Resta fermo che ove vengano in concreto posti in essere atti comportanti l'esercizio di poteri sostitutivi nei confronti di atti o attività non giuridicamente vincolati neanche nell'an, contro di essi si potrà fare ricorso ai rimedi previsti dall'ordinamento.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte costituzionale dichiara non fondata la questione sollevata.

Il testo della sentenza ed un ulteriore commento sono disponibili alla scheda n. 4452 dell'Archivio giuridico on line del Consiglio regionale del Piemonte

Sentenza 2 marzo 2004, n. 73

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Materia: giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; determinazioni dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale

Limiti violati: violazione dell'art. 120, secondo comma, della Costituzione e dell'art. 117, secondo comma, lettere l) e m), e terzo comma, della Costituzione.

Oggetto: legge regionale dell'Emilia-Romagna 19 dicembre 2002, n. 37

Esito: infondatezza

Annotazioni:

La Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge regionale dell'Emilia-Romagna 19 dicembre 2002, n. 37 (Disposizioni regionali in materia di espropri), sollevata in riferimento all'art. 120, secondo comma della Costituzione.

La legge regionale citata, dopo aver conferito ai Comuni le funzioni amministrative per i procedimenti di espropriazione per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità di competenza regionale (art. 6), dispone, all'art. 7, che in caso di inerzia dei Comuni nel compimento di un atto loro spettante, la Giunta assegna all'ente un termine per provvedere, non inferiore a 15 giorni e che, trascorso inutilmente tale termine, *"la Giunta assume i provvedimenti necessari per il compimento dell'atto, ivi compresa la nomina di un commissario ad acta"*

Secondo il ricorrente l'art. 7 suddetto prevedendo un intervento sostitutivo della Regione nei confronti dei Comuni per il caso di persistente inerzia nel compimento di un atto loro spettante violerebbe l'art. 120, secondo comma, della Costituzione, il quale conferisce la titolarità del potere sostitutivo al Governo, e demanda la disciplina delle modalità di esercizio di tale potere ad una legge statale

La Corte sostiene che tale censura appare infondata alla luce della considerazione secondo la quale l'art. 120 Cost. si limita a disciplinare una specifica ipotesi di carattere straordinario, ma nulla dispone in ordine ad ulteriori ipotesi di poteri sostitutivi, i quali dunque dovranno essere regolati dalla legge statale ovvero dalla legge regionale *"secondo l'ordine delle competenze rispettivamente (...) fissato dalla Costituzione"* (cfr. sentenza n. 313 del 2003).

La Consulta ha stabilito che la legge della regione Emilia-Romagna soddisfa i requisiti che, secondo la giurisprudenza costituzionale sul

potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni, devono caratterizzare le norme contemplanti ipotesi di poteri sostitutivi (già ribaditi nelle sentenze 43, 69, 70 e 71 e 72 del 2004)

La sentenza ha inoltre dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22 della medesima legge regionale sollevata relativamente alla parte in cui prevede i requisiti che conferiscono ad un'area il carattere dell'edificabilità di fatto per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione.

Secondo il ricorrente la loro individuazione è riservata allo Stato dall'art. 5-bis del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica) e dall'art. 37 del D.P.R. n. 327 del 2001, che rinviano ad un regolamento ministeriale, e ciò in ragione di esigenze di uniformità che è compito dello Stato assicurare.

Di diverso avviso è stata la Corte ritenendo che l'art. 22 della legge regionale non regola le prestazioni concernenti diritti civili, né tale contenuto presenta la normativa statale di riferimento (tanto l'art. 5-bis del d.l. n. 333 del 1992, quanto l'art. 37 del d.P.R. n. 327 del 2001). Esso neppure incide sull'esigenza di assicurare uniformità nella determinazione dell'indennità di esproprio.

La disposizione censurata, sostiene la Consulta, *"non individua modalità o criteri di calcolo dell'indennizzo, né quantifica l'entità dello stesso (al cui proposito, semmai, potrebbe porsi un'esigenza di definizione uniforme), ma si limita ad affermare la necessità che siano specificate le condizioni in presenza delle quali un'area possiede il carattere dell'edificabilità di fatto"*.

Il testo della sentenza ed un ulteriore commento sono disponibili alla scheda n. 4466 dell'Archivio giuridico on line del Consiglio regionale del Piemonte

Sentenza 2 marzo 2004 n. 74

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Materia: Potere sostitutivo e urbanistica.

Limiti violati: Artt. 114, 117, secondo comma, lettera *p*), competenza esclusiva statale in materia di organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, 118 e 120, secondo comma, potere sostitutivo.

Ricorrente: Presidenza del Consiglio dei Ministri

Oggetto: L.R. Basilicata 23 aprile 2003, n. 13

Esito: inammissibilità

Annotazioni:

La legge della Regione Basilicata 23 aprile 2003, n. 13 (Modifica alla legge regionale 4 febbraio 2003, n. 7, art. 43) è stata impugnata dal Governo perché, anticipando ad una data più vicina rispetto alla legge precedente il momento entro cui i Comuni devono dare l'incarico per la redazione del regolamento urbanistico, così esponendo i Comuni alla possibilità che la Giunta regionale intervenga in via sostitutiva, produrrebbe sostanzialmente "una surrettizia avocazione alla Regione di una funzione che l'ordinamento demanda alla competenza dell'ente locale".

La legge regionale sarebbe illegittima per violazione degli articoli 114, 118, primo comma, 117, secondo comma, lettera *p*), 120, secondo comma, della Costituzione e dell'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), in quanto da tali disposizioni sarebbe ricavabile "una riserva allo Stato sia della normazione in tema di poteri sostitutivi, sia dell'esercizio di tali poteri".

La Corte osserva preliminarmente che, nonostante il ricorso dello Stato rivolga le proprie censure nei confronti di un intero testo normativo, ciò non determina l'inammissibilità dello stesso, in quanto esso consente di individuare con chiarezza, in considerazione delle caratteristiche della stessa legge impugnata, le disposizioni sulle quali si appuntano le censure.

Sotto altro profilo, invece, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile in quanto esso rivolge censure ad una disposizione che si limita a stabilire un nuovo termine per il conferimento dell'incarico per la redazione del regolamento urbanistico.

Anche volendosi prescindere dalla legittimità costituzionale di norme di legge regionale contenenti la previsione di poteri sostitutivi in capo alla Regione nei confronti degli enti locali, in relazione ai quali la Consulta si è già pronunciata con la sentenza n. 43/2004, risulta infatti dirimente, nella fattispecie, l'individuazione dell'esatto contenuto della normativa oggetto del presente giudizio.

Il primo comma dell'art. 44 della legge della Regione Basilicata 11 agosto 1999, n. 23 (Tutela, governo ed uso del territorio), prevedeva che entro due anni dalla propria entrata in vigore tutti i Comuni provvedessero ad approvare i loro regolamenti urbanistici ed edilizi adeguandoli alla nuova legislazione urbanistica regionale, mentre il secondo comma dell'art. 46 della medesima legge regionale stabiliva che "in caso di mancato rispetto dei termini di cui all'art. 44 o degli altri adempimenti cui gli enti territoriali sono tenuti ai sensi della presente legge, la Giunta regionale stabilisce un termine perentorio di esecuzione, trascorso il quale esercita i poteri sostitutivi per il compimento degli atti necessari".

Mentre il secondo comma dell'art. 46 è rimasto immutato, il primo comma dell'art. 44 ha subito molte parziali modificazioni: dapprima è stato sostituito dall'art. 1 della legge regionale 31 ottobre 2001, n. 38 (Tutela, governo ed uso del territorio), che ha spostato al 31 marzo 2003 la data entro la quale i Comuni dovevano provvedere all'approvazione del regolamento urbanistico, salvi i Comuni "dotati di strumenti urbanistici, o loro varianti generali approvati a far data dal 1° gennaio 1997", che dovevano provvedere all'approvazione del regolamento urbanistico e del regolamento edilizio entro il 31 dicembre 2005.

Successivamente la legge regionale 4 febbraio 2003, n. 7 (Disciplina del bilancio di previsione e norme di contenimento e di razionalizzazione della spesa per l'Esercizio 2003 – legge finanziaria 2003), mentre ha mantenuto la disposizione relativa ai Comuni dotati di strumenti urbanistici comunali, ha spostato al 31 marzo 2004 il termine entro cui gli altri Comuni devono adottare il regolamento urbanistico e quello edilizio; in quest'ambito così delimitato, si distingue la categoria ulteriore dei Comuni che non abbiano neppure conferito incarico per la redazione del regolamento urbanistico e si prevede che essi debbano conferire questo incarico entro la data del 31 marzo 2004.

La legge regionale impugnata anticipa semplicemente al 30 giugno 2003 la data entro la quale i Comuni che non abbiano neppure conferito l'incarico per la redazione del regolamento urbanistico debbono provvedere a tale incombenza, eliminando un errore della legge precedente, consistente nell'indicazione del medesimo termine finale per due attività richieste a questi Comuni (il conferimento dell'incarico per la redazione del regolamento e la data di adozione dello stesso) che non solo sono tra loro distinte, ma che effettivamente non possono che essere tra loro distanziate in modo adeguato.

Alla luce di tali considerazioni la Consulta dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale proposta poiché appare evidente come la disposizione impugnata non conferisca in alcun modo poteri sostitutivi ad organi della Regione.

Il testo della sentenza ed un ulteriore commento sono disponibili alla scheda n. 4879 dell'Archivio giuridico on line del Consiglio regionale del Piemonte

Il testo della sentenza ed un ulteriore commento sono disponibili alla scheda n. 4879 dell'Archivio giuridico on line del Consiglio regionale del Piemonte

Sentenza 6 aprile 2004, n. 112

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Materia: Potere sostitutivo in materia di risparmio energetico e contenimento dell'inquinamento luminoso.

Limiti Violati: Artt. 120 Cost. (potere sostitutivo).

Ricorrente: Presidenza del Consiglio dei ministri

Oggetto: L.R. Marche 24 luglio 2002, n. 10 (Misure urgenti in materia di risparmio energetico e contenimento dell'inquinamento luminoso).

Esito: Accoglimento

Annotazioni:

La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Marche 24 luglio 2002, n. 10 (Misure urgenti in materia di risparmio energetico e contenimento dell'inquinamento luminoso).

Tale norma prevede una disciplina del potere sostitutivo regionale sugli enti locali, nel settore del risparmio energetico e del contenimento dell'inquinamento luminoso, incentrata sul difensore civico regionale e su un commissario *ad acta* di sua nomina.

Sul piano procedimentale, essa è ritenuta dalla Corte rispettosa dei principi in tema di potere sostitutivo di recente ribaditi (in particolare v. sentenze n. 43 e n. 69 del 2004). Secondo tale giurisprudenza, nel sistema del Titolo V, l'articolo 120 della Costituzione, nel prevedere, in via straordinaria, l'intervento sostitutivo del Governo, non esaurisce tutte le possibili ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi e in particolare non preclude che la legge regionale, disciplinando materie di propria competenza, possa anche stabilire, in caso di inadempimento o inerzia dell'ente locale competente, poteri sostitutivi in capo ad organi regionali per il compimento di atti obbligatori per legge, nel rispetto, peraltro, di rigorosi limiti prefissati dal legislatore, a tutela dell'autonomia, costituzionalmente garantita, degli enti locali.

La legge regionale deve dunque innanzi tutto prevedere e disciplinare l'esercizio dei poteri sostitutivi, definendone i presupposti sostanziali e procedurali (sentenza 338/89); in secondo luogo stabilire che la sostituzione concerna solo il compimento di attività "prive di discrezionalità nell'an", la cui obbligatorietà derivi da interessi di livello superiore, tutelabili appunto attraverso l'intervento sostitutivo (sentenza n. 177 del 1988); disporre inoltre che il potere sostitutivo sia esercitato, in ogni caso, da un organo di governo della Regione o almeno sulla base di una sua decisione; prevedere infine congrue garanzie procedurali

ispirate ai principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, così da consentire all'ente sostituito di interloquire e, se del caso, intervenire nel procedimento di sostituzione (sentenza n. 416 del 1995 e ordinanza 53/03).

Secondo la Corte la norma, però, non è in linea con la giurisprudenza costituzionale per quanto attiene l'aspetto soggettivo, cioè la titolarità del potere sostitutivo.

Sulla questione la Corte richiama nuovamente la giurisprudenza precedente che ha più volte affermato che i poteri sostitutivi in ambito regionale sono in ogni caso da ascrivere, per lo spostamento eccezionale di competenze che determinano e per l'incidenza diretta su enti politicamente rappresentativi, ad organi di governo della Regione e non già ad apparati amministrativi (sentenze n. 460 del 1989, n. 352 del 1992, n. 313 del 2003), dal momento che le scelte relative ai criteri ed ai modi degli interventi sostitutivi a salvaguardia di interessi di livello superiore a quelli delle autonomie locali presentano un grado di politicità tale che la loro valutazione complessiva ragionevolmente non può che spettare agli organi regionali di vertice, cui istituzionalmente competono le determinazioni di politica generale, delle quali assumono la responsabilità.

In questa categoria non rientra la figura del difensore civico regionale, che, indipendentemente da ogni qualificazione giuridica, è generalmente titolare di sole funzioni di tutela della legalità e della regolarità amministrativa, in larga misura assimilabili a quelle di controllo, già di competenza, prima dell'abrogazione dell'articolo 130 della Costituzione, dei previsti comitati regionali di controllo, ai quali, del resto, tale figura era già stata equiparata dall'articolo 17 della legge 127/97 (ora articolo 136 D.Lgs 267/2000), nonché da alcune leggi regionali successive.

Anche il difensore civico della Regione Marche, istituito in base alla legge 29/81, rientra in questo schema, poiché ha il compito precipuo di vigilare, a tutela di cittadini, enti e formazioni sociali, sull'imparzialità e sul buon andamento degli uffici dell'amministrazione regionale, degli enti pubblici regionali e delle amministrazioni pubbliche dipendenti dalla Regione, al fine di rilevarne eventuali "irregolarità o ritardi" e di "suggerire mezzi e rimedi" per la loro eliminazione. Si tratta quindi essenzialmente di un organo – tra l'altro non previsto dallo statuto – preposto alla vigilanza sull'operato dell'amministrazione regionale con limitati compiti di segnalazione di disfunzioni amministrative, al quale non può essere legittimamente attribuita, proprio perché non è un organo di governo regionale, la responsabilità di misure sostitutive che incidono in modo diretto e gravoso sull'autonomia costituzionalmente garantita dei Comuni.

Il testo della sentenza ed un ulteriore commento sono disponibili alla scheda n. 4552 dell'Archivio giuridico on line del Consiglio regionale del Piemonte

Sentenza 14 maggio 2004 n. 140

Materia: Commercio ed industria, con riferimento ai distributori di carburante e potere sostitutivo della Regione nel caso di inerzia dei Comuni.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: Artt. 5, 114, 117, 118, 119, 120 e 127, competenze legislative e amministrative in tema di ordinamento degli organi e degli uffici dello Stato ed esercizio del potere sostitutivo.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: L.R. Basilicata 13 maggio 2003, n. 20

Esito: infondatezza

Annotazioni:

La Corte Costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, riferita agli artt. 5, 114, 117, 118, 119, 120 e 127 della Costituzione, dell'art. 4, comma 2, della legge della Regione Basilicata 13 maggio 2003, n. 20 (Razionalizzazione ed ammodernamento della rete distributiva dei carburanti), nella parte in cui, nel definire le competenze dei Comuni per quanto concerne l'installazione di nuovi impianti di distribuzione di carburanti su aree private, stabilisce che, trascorsi i termini assegnati dalla stessa legge per l'esercizio di tali competenze senza che i Comuni abbiano provveduto, provvede la Regione entro il termine ulteriore di 120 giorni, con esercizio di poteri sostitutivi secondo le modalità di cui all'art. 46 della legge regionale n. 23 del 1999.

La Consulta riconferma, nella fattispecie, la precedente giurisprudenza: fermo il carattere "straordinario" ed "aggiuntivo" degli interventi del Governo, disciplinati dall'art. 120 della Costituzione (sentenza n. 43 del 2004), devono infatti ritenersi ammissibili, in linea generale, gli interventi sostitutivi previsti dalla legislazione regionale di settore in capo ad organi della Regione nei confronti di enti locali.

Si deve però trattare, dato il carattere eccezionale di tali forme di sostituzione rispetto al normale svolgimento delle funzioni degli enti locali, di interventi rispettosi di una serie di limiti e condizioni, essendo a tal fine necessario:

- a) che l'ipotesi di sostituzione sia prevista da una legge che fissi precisi presupposti sostanziali e procedurali;
- b) che il potere sostitutivo concerna atti la cui obbligatorietà sia espressiva di interessi di dimensione più ampia;

- c) che il relativo potere venga esercitato da organi di governo della Regione;
- d) che sia previsto un apposito procedimento, nel cui ambito, in conformità al principio di leale collaborazione, sia consentito all'ente, che deve essere sostituito, di interloquire ed eventualmente di provvedere direttamente.

Tutti questi limiti e condizioni all'esercizio del potere regionale sostitutivo appaiono osservati nella fattispecie in esame.

La norma di legge censurata, in combinato disposto con l'art. 46 della legge della Regione Basilicata 11 agosto 1999, n. 23 (Tutela, governo ed uso del territorio), disciplina i presupposti affinché la Giunta regionale possa esercitare poteri sostitutivi nei confronti di Comuni inadempienti all'obbligo, connesso ad interessi di rilievo regionale, di individuare le aree più opportune per l'installazione di nuovi impianti di carburante, prevedendo altresì un apposito procedimento con un'articolata scansione di tempi finalizzata a garantire all'ente interessato possibilità di intervento autonomo.

L'art. 4, comma 1, della legge censurata stabilisce infatti un termine generale di novanta giorni per gli adempimenti in questione da parte dei Comuni, decorso il quale, in caso di inadempienza, la Giunta regionale fissa, in un arco temporale di centoventi giorni dalla scadenza, un apposito termine di esecuzione, definito "perentorio" dall'art. 46, con effetti assimilabili a quelli di una diffida al Comune inadempiente a provvedere.

Soltanto alla conclusione di questo articolato procedimento, la Giunta regionale può esercitare i poteri sostitutivi per il compimento degli atti necessari, rispettando così il principio di leale collaborazione, dal momento che al Comune interessato sono concesse ampie possibilità di interloquire e anche di intervenire prima dell'adozione degli atti sostitutivi.

Alla luce di queste considerazioni la censurata norma della legge della Regione Basilicata n. 20/2003 non costituisce una forma di indebito controllo sulla "equiordinata autonomia comunale" e non contrasta quindi, sotto i profili prospettati, con i parametri costituzionali evocati.

Il testo della sentenza ed un ulteriore commento sono disponibili alla scheda n. 4796 dell'Archivio giuridico on line del Consiglio regionale del Piemonte

Sentenza 11 giugno 2004 n. 172

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Materia: sistema tributario; sicurezza; ordinamento civile; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema

Limiti violati: articolo 117, secondo comma, lettere e), h) l), s)

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione Marche 15/2002

Esito: infondatezza

Annotazioni:

La Corte ritiene infondata la questione di costituzionalità sollevata dal avverso gli articoli 4, comma 1, 5 e 11, comma 2, della legge della Regione Marche 15/2002 (Razionalizzazione ed ammodernamento della rete di distribuzione dei carburanti per uso di autotrazione).

La legge regionale, ad avviso del ricorrente, interverrebbe su una materia, quella degli impianti di distribuzione dei carburanti liquidi e gassosi per autotrazione, che sarebbe oggetto di numerose discipline, connesse a settori di competenza esclusiva statale (articolo 117, secondo comma, lettere e) («sistema tributario»), h) («sicurezza»), l) («ordinamento civile») e s) («tutela dell'ambiente, dell'ecosistema», della Costituzione], e che sarebbe comunque rimasta affidata, nel nuovo testo dell'articolo 117 della Costituzione, alla legislazione concorrente dello Stato e delle Regioni, rientrando essa nella disciplina dell'«energia» nonché, «marginalmente», in quella della «tutela della salute».

In particolare, è manifestamente infondata la censura mossa nei confronti dell'articolo 5 della legge della Regione Marche 15/2002, secondo cui la domanda di rilascio dell'autorizzazione all'esercizio provvisorio di un impianto temporaneo deve essere presentata al Comune dall'interessato unitamente a una perizia giurata, redatta da un ingegnere o tecnico abilitato, attestante il rispetto della normativa vigente, «in particolare in ordine agli aspetti fiscali, sanitari, ambientali, di sicurezza antincendio, urbanistici, di tutela dei beni storici o artistici. Contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, con l'indicazione dei profili che nella perizia giurata debbono essere presi in considerazione, la disposizione impugnata non incide sulla disciplina di materie (asseritamente) non di competenza legislativa regionale, ma si limita a precisare i presupposti per il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio di una attività ricadente in un settore di competenza regionale.

Né è fondata la questione avente a oggetto l'articolo 11, comma 2, della legge della Regione Marche 15/2002, che attribuisce al Presidente

della Giunta regionale il potere di adottare provvedimenti, «anche di carattere sostitutivo», idonei ad assicurare il rispetto delle prescrizioni legislative e regolamentari e dei termini previsti per l'esercizio delle funzioni amministrative disciplinate dalla legge. Come la Corte ha già più ampiamente argomentato (cfr. sentenze 43, 69, 70, 71, 72, 73 e 112 del 2004), con l'avvenuta riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, i mutati criteri di riparto delle funzioni amministrative si sono articolati, per un verso, nell'attribuzione generale delle stesse all'ente comunale e, per l'altro, nella flessibilità assicurata al sistema dalla clausola in base alla quale si prevede, al fine di «assicurarne l'esercizio unitario», il conferimento di funzioni amministrative a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, «sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza» (articolo 118, primo comma, della Costituzione).

Sulla scorta della compenetrazione tra questi due criteri, la concreta allocazione delle funzioni amministrative ai vari livelli di governo non può prescindere da un intervento legislativo (statale o regionale, a seconda della ripartizione della competenza legislativa in materia), che deve, di volta in volta, manifestare la prevalenza del criterio generale di allocazione al livello comunale ovvero la necessaria preminente considerazione di esigenze unitarie che impongono una allocazione diversa: in questo contesto, il nuovo articolo 118, secondo comma, della Costituzione, stabilisce che i Comuni (oltre che le Province e le Città metropolitane) sono titolari sia di «funzioni amministrative proprie» sia di funzioni «conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze».

La previsione della sostituzione di un livello di governo a un altro per il compimento di specifici atti o attività, considerati dalla legge necessari per il perseguimento degli interessi unitari coinvolti, pregiudicati dall'inerzia dell'ente ordinariamente competente, vale a inserire un elemento di flessibilità tale da preservare la normale distribuzione delle competenze che il principio di sussidiarietà implica. In assenza, infatti, si renderebbe necessario collocare la competenza, in via normale, al livello di governo più comprensivo, con evidente sproporzione del fine rispetto ai mezzi e con altrettanto evidente lesione del principio di sussidiarietà.

Alla luce delle finalità espressamente indicate nella norma costituzionale, il potere attribuito dall'articolo 120, secondo comma, della Costituzione non può non configurarsi alla stregua di un potere sostitutivo straordinario, esercitabile cioè soltanto in presenza di emergenze istituzionali di particolare gravità, allorché si ravvisino rischi di compromissione di interessi essenziali di portata più generale. D'altro canto, nulla, nella disposizione citata, lascia pensare che si sia inteso con essa smentire la consolidata tradizione legislativa che ha ammesso pacificamente interventi sostitutivi operati da enti diversi dallo Stato e da organi diversi dal Governo.

L'articolo 120, secondo comma, della Costituzione non preclude, dunque, in linea di principio, la possibilità che la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza, e nel disciplinare l'esercizio di funzioni amministrative di competenza degli enti locali, preveda anche poteri sostitutivi in capo a organi regionali nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente ordinariamente competente.

Nel prevedere ipotesi di interventi sostitutivi, da configurarsi come eccezionali rispetto al normale esercizio delle funzioni, la legge regionale non può però prescindere dal rispetto di condizioni e limiti.

Al riguardo, è stato chiarito (cfr., in particolare, sentenze 313/03; 43, 69, 70, 71, 72, 73 e 112 del 2004) che a) le ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi debbono essere previste e disciplinate dalla legge (cfr. sentenza n. 338 del 1989), la quale deve definirne i presupposti sostanziali e procedurali; b) la sostituzione può essere prevista esclusivamente per il compimento di atti o attività «prive di discrezionalità nell'an (anche se non necessariamente nel quid o nel quomodo)» (sentenza 177/88), la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi unitari alla cui salvaguardia provvede l'intervento sostitutivo; c) l'esercizio del potere sostitutivo deve essere affidato a un organo di governo della Regione o deve comunque svolgersi sulla base di una decisione di questo (cfr. sentenze 313/03, 342/94, 460/89), stante l'attitudine dell'intervento a incidere sull'autonomia costituzionale dell'ente sostituito; infine, d) la legge deve predisporre, in conformità al principio di leale cooperazione, congrue garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo, prevedendo, in particolare, un procedimento in cui l'ente sostituito sia messo in grado di interloquire con gli organi deputati alla sostituzione e di evitare la sostituzione stessa attraverso un autonomo adempimento (cfr. sentenze 419/95 e 153/86; ordinanza 53/2003). L'articolo 11, comma 2, della legge della Regione Marche 15/2002 non contrasta con alcuno dei limiti e delle condizioni

Il testo della sentenza ed un ulteriore commento sono disponibili alla scheda n. 4940 dell'Archivio giuridico on line del Consiglio regionale del Piemonte

Sentenza 15 giugno 2004 n. 173

Materia: Potere sostitutivo e difensore civico regionale.

Limiti violati: art. 120 Cost, esercizio del potere sostitutivo.

Ricorrente: Presidenza del Consiglio dei ministri.

Oggetto:: L.R. Toscana 27 settembre 2002, n. 35

Esito: accoglimento

Annotazioni

La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Toscana 27 settembre 2002, n. 35, recante *"Modificazioni alla legge regionale 2 gennaio 2002, n. 2 (Soppressione del Comitato regionale di controllo e disposizioni in materia di cessazione dei controlli preventivi di legittimità sugli atti degli enti locali e di esercizio dei poteri sostitutivi del Difensore civico regionale)"*, che, sostituendo l'art. 3, comma 1, della legge n. 2/2002, affida al difensore civico regionale l'esercizio dei poteri sostitutivi attribuiti dalla legge, statale o regionale, e disciplina il modo di esercizio del potere (che deve avvenire previa diffida ad adempiere entro un congruo termine e con successiva nomina di un commissario *ad acta*), nonché dell'art. 1, comma 3, della stessa legge n. 35/2002, il quale modificando l'art. 5, comma 5, della legge n. 2/2002, dispone che, in caso di vacanza dell'ufficio del difensore civico, i poteri in questione siano esercitati *"in via transitoria dal Presidente della Giunta regionale"*.

Come già espresso nella sentenza 43/2004, la pronuncia in esame ribadisce che l'art. 120, secondo comma, della Costituzione non preclude, in linea di principio, la possibilità che la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza e nel disciplinare l'esercizio di funzioni amministrative di competenza degli enti locali, preveda anche poteri sostitutivi in capo a organi regionali nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente ordinariamente competente.

La Consulta, ribadisce altresì che, tuttavia, la legge regionale, nel prevedere ipotesi di interventi sostitutivi, da configurarsi come eccezionali rispetto al normale esercizio delle funzioni, è tenuta al rispetto di alcuni principi derivanti dall'esigenza di salvaguardare, pur nella sostituzione, il valore costituzionale dell'autonomia degli enti locali.

Tra questi principi, rileva il giudice delle leggi, in particolare, quello secondo il quale l'esercizio del potere sostitutivo deve essere affidato ad un organo di governo della Regione o deve comunque svolgersi sulla base di una decisione di questo, stante l'attitudine dell'intervento a incidere sull'autonomia costituzionale dell'ente sostituito.

Come la Corte ha già avuto modo di argomentare (cfr. sentenza n. 112/2004), il difensore civico, indipendentemente da ogni qualificazione giuridica, è titolare, generalmente, di funzioni connesse alla tutela della legalità e della regolarità dell'amministrazione, funzioni assimilabili, in larga misura, a quelle di controllo, spettanti, anteriormente all'abrogazione dell'art. 130 della Costituzione, ai comitati regionali di controllo, ai quali tale figura era già stata equiparata dall'art. 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127 [ora art. 136 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali)] e da alcune leggi regionali successive.

Anche nella Regione Toscana, il difensore civico regionale ha compiti di questo tipo, essendo chiamato, a norma dell'art. 2 della legge regionale 12 gennaio 1994, n. 4, ad assicurare *"la tutela non giurisdizionale dei diritti soggettivi, degli interessi legittimi e degli interessi collettivi o diffusi dei cittadini e degli enti, dei residenti e degli utenti dei servizi, singoli o associati"* e a intervenire *"in caso di ritardo, irregolarità ed omissione nell'attività e nei comportamenti dei pubblici uffici, al fine di garantire l'effettivo rispetto dei principi di legalità, trasparenza, buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa"*.

La natura del difensore civico e le funzioni da esso esercitate impediscono dunque la sua configurazione alla stregua di un organo di governo regionale, che, sola, consente di esercitare nei confronti degli enti locali interventi di tipo sostitutivo. Questi ultimi, infatti, per il loro tradursi in spostamenti eccezionali di competenze, e per la loro incidenza diretta sull'autonomia costituzionalmente garantita di enti politicamente rappresentativi, non possono non provenire dagli organi regionali di vertice, cui istituzionalmente competono le determinazioni di politica generale delle quali essi stessi assumono la responsabilità.

Le medesime ragioni che fondano il contrasto dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Toscana n. 35/2002 con la Costituzione valgono anche per il comma 3 del medesimo art. 1, il quale, nel prevedere la disciplina dell'esercizio dei poteri sostitutivi regionali nel caso di vacanza dell'ufficio del difensore civico, illegittimamente presuppone in quest'ultimo la titolarità dell'ordinaria competenza in tema di sostituzione.

Il testo della sentenza ed un ulteriore commento sono disponibili alla scheda n. 4952 dell'Archivio giuridico on line del Consiglio regionale del Piemonte

Sentenza 16 luglio 2004, n. 227

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Materia: Rifiuti.

Limiti violati: art. 120, secondo comma, Cost., relativo ad esercizio di potere sostitutivo in materia di gestione dei rifiuti.

Ricorrente: Presidenza del Consiglio dei ministri.

Oggetto: L. R. Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24.

Esito: infondatezza

La Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 1, lettera i), 3, comma 1, lettera l), 11, commi 13 e 14, e 12, commi 7 e 8, della legge della Regione Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24 (*Norme per la gestione dei rifiuti*), nella parte in cui essi, anche con richiamo a preesistenti discipline, affidano alla Regione l'esercizio di poteri sostitutivi, in caso di inadempienza nello svolgimento delle funzioni attribuite dalla stessa legge alle Province in materia di gestione dei rifiuti e alle Province analoghi poteri sostitutivi nei confronti dei Comuni, dei consorzi di Comuni, delle Comunità montane e dei consorzi di bacino, prevedendo anche la nomina di commissari ad acta.

Secondo la ricorrente tali disposizioni, in particolare, si porrebbero in violazione dell'art. 120 della Costituzione, in quanto dal secondo comma del medesimo si ricaverebbe la riserva allo Stato della disciplina degli interventi sostitutivi.

A sostegno di tale conclusione si adducono:

- la "continuità testuale" dei due periodi dell'unitario secondo comma dell'art. 120 della Costituzione, che concerne il potere sostitutivo del Governo e i relativi casi di esercizio;
- le "solenni disposizioni" contenute nell'art. 114, commi primo e secondo, della Costituzione (con la garanzia dell'autonomia degli enti territoriali);
- l'assegnazione alla competenza legislativa esclusiva dello Stato della materia relativa agli "organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane" (art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione);
- la "cogente esigenza" di una disciplina unitaria, o perlomeno fortemente coordinata, delle modalità di esercizio dei poteri sostitutivi, a iniziare dall'individuazione dell'organo chiamato a disporre l'intervento sostitutivo.

I giudici costituzionali hanno già avuto modo di affermare che l'articolo 120, secondo comma, della Costituzione non preclude, in linea di principio, la possibilità che la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza, e nel disciplinare l'esercizio di funzioni amministrative conferite agli enti locali, preveda anche poteri sostitutivi in capo a organi regionali o di altro livello di governo nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente ordinariamente competente.

La giurisprudenza costituzionale ha peraltro chiarito (sentenze n. 313 del 2003 e n. 43, 69, 70, 71, 72, 73, 112, 172 e 173 del 2004) che:

- a) le ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi debbono essere previste e disciplinate dalla legge, la quale deve definirne i presupposti sostanziali e procedurali;
- b) la sostituzione può essere prevista esclusivamente per il compimento di atti o attività prive di discrezionalità nell'an (anche se non necessariamente nel quid o nel quomodo), la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi unitari alla cui salvaguardia provvede l'intervento sostitutivo;
- c) l'esercizio del potere sostitutivo deve essere affidato a un organo di governo della Regione o deve comunque svolgersi sulla base di una decisione di questo (cfr. sentenze n. 313 del 2003), stante l'attitudine dell'intervento a incidere sull'autonomia costituzionale dell'ente sostituito;
- d) devono sussistere, in conformità al principio di leale cooperazione, congrue garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo, prevedendosi, in particolare, un procedimento in cui l'ente sostituito sia messo in grado di interloquire con gli organi deputati alla sostituzione e di evitare la sostituzione stessa attraverso un autonomo adempimento (cfr. sentenze n. 419 del 1995 e n. 153 del 1986; ordinanza n. 53 del 2003).

Essendo incontestata la competenza del legislatore regionale a disciplinare la materia oggetto della legge nella quale le disposizioni impugnate si inscrivono, è alla luce dei limiti e delle condizioni appena indicati che deve effettuarsi lo scrutinio di legittimità costituzionale.

L'art. 2, comma 1, lettera i), della legge regionale n. 24 del 2002 attribuisce alla Regione il compito di provvedere all'esercizio, nelle forme previste dall'art. 14 della legge regionale 20 novembre 1998, n. 34 (Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi della Regione e degli Enti locali), del potere sostitutivo nei confronti delle Province in caso di inadempienza nello svolgimento delle competenze a esse attribuite dalla medesima legge regionale n. 24.

Dal combinato disposto dell'art. 2, comma 1, lettera i), della legge regionale n. 24 del 2002 e dell'art. 14 della legge regionale n. 34 del 1998, si deduce l'esistenza di una determinazione legislativa dei presupposti sostanziali e procedurali che legittimano l'esercizio del potere sostitutivo.

Con riferimento alla natura dei presupposti sostanziali, la disposizione impugnata prevede che all'intervento sostitutivo si faccia luogo «*in caso di inadempienza*», da parte delle Province, nello svolgimento delle competenze a esse attribuite.

La formulazione della disposizione, per quanto sintetica, delimita comunque l'ambito entro il quale il potere sostitutivo può esercitarsi: in tal senso, il concetto di inadempienza non può non essere inteso come avente riguardo alla violazione di quelle norme che, nel prescrivere il compimento di determinati atti o attività (all'uopo ponendo, se del caso, termini per l'adempimento), si pongono a tutela di quegli interessi unitari alla cui salvaguardia l'intervento sostitutivo è chiamato.

Conforme ai requisiti anzidetti è altresì l'attribuzione del potere sostitutivo a un organo di governo: l'art. 14 della legge regionale n. 34 del 1998 (confermato dall'art. 2, comma 2, della legge regionale n. 24 del 2002) conferisce, infatti, l'esercizio del potere alla Giunta regionale.

Le modalità di esercizio del potere sostitutivo, attivabile soltanto dopo che la Giunta regionale, "su proposta dell'Assessore competente per materia", abbia invitato la Provincia a provvedere "entro congruo termine" al compimento degli atti dovuti (art. 14 della legge n. 34 del 1998), soddisfano infine il necessario rispetto del principio di leale cooperazione.

Alla medesima conclusione si deve giungere, secondo la Corte, con riferimento alla censura avente a oggetto l'art. 3, comma 1, lettera I), della legge regionale n. 24/2002, secondo cui le Province provvedono all'esercizio del potere sostitutivo, "*nel caso di inerzia dei Comuni, dei consorzi di Comuni, delle Comunità montane e dei consorzi di bacino, per l'espletamento delle funzioni, degli obiettivi e delle attività di cui all'articolo 11, commi 1, 3, 6, 11 e 15, ed all'articolo 12, commi 3, 4 e 6*".

La censura dell'art. 3, comma 1, lettera I), non può essere disgiunta da quelle concernenti gli impugnati articoli 11, commi 13 e 14, e 12, commi 7 e 8.

Ciò in quanto questi ultimi specificano le modalità di esercizio del potere sostitutivo da parte delle Province in relazione a fattispecie individuate nel comma 1, lettera I), dell'art. 3.

L'art. 11, comma 13, in particolare, disciplina l'esercizio del potere sostitutivo da parte delle Province circa gli atti di cui all'art. 11, comma 3, cioè la creazione dei consorzi di bacino previsti dal comma 1, e l'adeguamento, per i consorzi già esistenti, dei propri statuti e della propria convenzione per il consorzio obbligatorio.

L'art. 11, comma 14, attribuisce alle Province il potere sostitutivo circa le attività disciplinate ai commi 6 e 11 del medesimo articolo, vale a dire, rispettivamente, lo svolgimento, da parte del consorzio, delle funzioni di governo e coordinamento per assicurare la realizzazione dei servizi attribuiti al bacino e l'approvazione del regolamento speciale

consortile, del programma pluriennale degli interventi, e dei relativi investimenti, e dei criteri tariffari relativi ai servizi di gestione (indicati all'art. 10, comma 1) svolti nei bacini.

L'art. 12, comma 7, stabilisce le modalità di esercizio del potere sostitutivo in relazione all'adozione, prevista dall'art. 12, comma 3, della convenzione costitutiva dell'associazione dei consorzi di bacino (c.d. «associazione di ambito»).

L'art. 12, comma 8, infine, determina le forme degli interventi sostitutivi circa le attività spettanti all'associazione dei consorzi di bacino, indicate al comma 4 dell'articolo, e consistenti nel provvedere, sulla base dei programmi provinciali, al governo e al coordinamento dei servizi di realizzazione e gestione degli impianti tecnologici di recupero e smaltimento dei rifiuti, nel realizzare gli interventi previsti dal programma provinciale (o nell'individuare i soggetti cui affidare la realizzazione), nel fornire ai consorzi di bacino appartenenti all'ambito territoriale ottimale le informazioni per la predisposizione, ai fini dell'istituzione della tariffa, dei piani finanziari di cui all'art. 8 del D.P.R. 27 aprile 1999, n. 158 (Regolamento recante norme per la elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani).

Riguardo alle ulteriori ipotesi previste dall'art. 3, comma 1, lettera l), l'art. 11, comma 15, stabilisce che l'attività di gestione operativa dei servizi da effettuare nel bacino è svolta, «in conformità con il principio della separazione delle funzioni di governo da quelle di gestione operativa», nelle forme previste dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e successive modificazioni. Analogamente, l'art. 12, comma 6, stabilisce che l'attività di gestione operativa degli impianti tecnologici, di recupero e smaltimento dei rifiuti, ivi comprese le discariche, da effettuare nell'ambito territoriale ottimale, è svolta nelle forme previste dal decreto legislativo n. 267 del 2000 e successive modificazioni.

A norma dell'art. 3, comma 1, lettera l), la Provincia provvede all'esercizio del potere sostitutivo in caso di inerzia da parte dei soggetti preposti all'esercizio dell'attività di gestione.

Il generale riferimento al criterio della «inerzia» da parte dei soggetti ordinariamente competenti allo svolgimento delle attività contemplate deve intendersi, in conformità all'interpretazione che costituzionalmente si impone, in stretta correlazione con il richiamo alla disciplina del decreto legislativo n. 267/2000 e alle successive modificazioni, con il che il potere sostitutivo risulta attivabile, non per qualsiasi fattispecie liberamente apprezzabile dalla Provincia, bensì soltanto allorché l'inerzia si riverberi – a seguito di inattività o di violazione dei termini, delle forme o dei contenuti degli atti prescritti – in una violazione di norme poste a tutela degli interessi unitari alla cui salvaguardia l'intervento sostitutivo è chiamato.

Con riferimento al soggetto cui il potere di intervento sostitutivo spetta, le disposizioni legislative, prevedendo l'attribuzione generica alla Provincia, devono intendersi, in assenza di una specifica disposizione sul punto, nel senso che il potere di agire in sostituzione spetti all'organo provinciale di governo che risulta competente secondo le norme legislative e statutarie che definiscono, in generale, le linee di organizzazione dell'ente (considerazione che vale anche in riferimento alle ulteriori fattispecie in cui si configura un potere sostitutivo in capo, genericamente, alla Provincia).

Inoltre, sebbene la disposizione non disegni la cornice procedurale entro la quale l'intervento sostitutivo debba svolgersi, il principio di leale cooperazione, pur nel silenzio del legislatore, implica che le applicazioni concrete che della medesima disposizione si facciano non possano comunque prescindere da un avviso, rivolto all'ente sostituendo, contenente una diffida ad adempiere entro un congruo termine, solo trascorso il quale l'intervento sostitutivo può essere espletato.

Così ricostruita nella sua portata, la disposizione impugnata si sottrae alle censure di illegittimità costituzionale, ferma comunque restando la possibilità di far valere, da parte dell'ente diffidato, attraverso gli ordinari rimedi giurisdizionali, l'eventuale difetto di congruità del termine di volta in volta assegnato antecedentemente all'esercizio in concreto del potere sostitutivo.

Per quanto attiene al combinato disposto degli articoli 3, comma 1, lettera l), e 11, comma 13, i presupposti dell'esercizio del potere sostitutivo sono rintracciabili in quest'ultima disposizione, ai sensi della quale, decorso inutilmente il termine di sei mesi dalla pubblicazione nel Bollettino ufficiale regionale dello schema tipo di convenzione per il consorzio obbligatorio a livello di bacino e del relativo statuto (art. 11, comma 3), la Provincia competente per territorio provvede, previa diffida, in via sostitutiva, a costituire il consorzio di bacino, nominandone gli organi e approvandone lo statuto.

La disciplina dei presupposti (individuati nel mancato adempimento di un obbligo entro il termine perentorio determinato dalla legge) e del procedimento che può condurre all'intervento sostitutivo (espressamente preceduto dalla diffida agli enti competenti, ai quali deve implicitamente assegnarsi un termine congruo per l'adempimento autonomo), escludono il contrasto delle disposizioni con il dettato costituzionale.

A rilievi simili si presta il combinato disposto degli articoli 3, comma 1, lettera l), e 11, comma 14, quest'ultimo prevedendo che, «in caso di inerzia» dei consorzi di bacino nell'espletamento delle funzioni di cui all'art. 11, commi 6 e 11, la Provincia, previa diffida, provvede all'intervento sostitutivo, tramite un commissario ad acta, finalizzato a garantire il governo delle funzioni previste a livello di bacino.

Interpretato il presupposto per la sostituzione, l'inerzia, nel senso sopra indicato (e cioè che il potere sostitutivo è attivabile, non per qualsiasi ipotesi di inerzia, ma soltanto allorché essa si riverberi, a

seguito di inattività o di violazione dei termini, delle forme o dei contenuti degli atti prescritti in una violazione di obblighi legislativi posti a tutela degli interessi unitari alla cui salvaguardia l'intervento sostitutivo è chiamato), e chiarito il riferimento alla previa diffida come implicitamente richiedente la sussistenza di un congruo termine per l'adempimento autonomo da parte dell'ente diffidato, la normativa risultante dagli articoli 3, comma 1, lettera l), e 11, comma 14, si sottrae alle censure di incostituzionalità.

Con riguardo agli articoli 3, comma 1, lettera l), e 12, comma 7, possono riproporsi le medesime argomentazioni.

Le delimitazioni entro cui il potere sostitutivo viene esercitato è dettata dall'art. 12, comma 7, allorché esso stabilisce che, decorso il termine di sei mesi dalla costituzione dei consorzi di bacino senza che questi abbiano proceduto a stipulare tra loro la convenzione di cooperazione obbligatoria (art. 12, comma 3), la Provincia provvede, *«previa diffida nei confronti del consorzio o dei consorzi di bacino inadempienti»*, ad adottare, in via sostitutiva, la necessaria convenzione.

Di tenore analogo è la disciplina contenuta nel combinato disposto degli articoli 3, comma 1, lettera l), e 12, comma 8, quest'ultima disposizione prevedendo che, in caso di «inerzia» dell'associazione di ambito ai fini dello svolgimento delle funzioni in forma associata indicate all'art. 12, comma 4, ovvero nel caso di necessità e urgenza, la «Provincia», «previa diffida», provvede, «tramite un commissario ad acta, a garantire il governo della gestione dei rifiuti a livello di ambito territoriale ottimale».

La nozione di inerzia che si è precedentemente ricostruita, secondo moduli che vengono ulteriormente specificati dal riferimento alternativo alle ipotesi di necessità ed urgenza, chiaramente da ricollegarsi al potenziale pregiudizio di interessi unitari, soddisfa l'esigenza di determinazione legislativa dei presupposti per procedere all'intervento sostitutivo.

Parimenti, la necessaria diffida preventiva, implicitamente recante un congruo termine per l'adempimento autonomo, garantisce il rispetto del principio cooperativo.

Il testo della sentenza ed un ulteriore commento sono disponibili alla scheda n. 5137 dell'Archivio giuridico on line del Consiglio regionale del Piemonte

Sentenza 29 gennaio 2004, n. 49

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Materia: Finanza pubblica, in particolare relativa agli enti locali.

Limiti violati: Artt. 117, quarto comma, potestà legislativa esclusiva regionale e 119, quinto comma, Cost., interventi speciali statali.

Ricorrente: Regione Emilia - Romagna

Oggetto: Legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002), artt. 54 e 55.

Esito: accoglimento

Annotazioni:

La Corte costituzionale ha accolto il ricorso sollevato dalla regione Emilia Romagna che aveva denunciato l'illegittimità costituzionale degli artt. 54 e 55 della legge finanziaria 2002 (legge 448/01 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato»), perché, istituendo *ex novo* il "Fondo nazionale per il sostegno alla progettazione delle opere pubbliche delle Regioni e degli enti locali" e il "Fondo nazionale per la realizzazione di infrastrutture di interesse locale" e rinviando a decreti ministeriali la disciplina regolamentare degli interventi, sarebbero in contrasto con l'art. 117 e con l'art. 119.

La Corte Costituzionale nel dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli citati, richiama espressamente i principi affermati nella precedente decisione (sentenza n. 16/2004), nella quale fu esaminata analoga questione relativa all'istituzione del Fondo per la riqualificazione urbana dei comuni (art. 25, comma 10, della legge n. 448 del 2001).

Giova richiamare brevemente i principi contenuti nella sentenza 16/2004 che delinea i limiti entro i quali lo Stato può intervenire con finanziamenti a favore dei Comuni.

Secondo la Corte, per quanto attiene alle funzioni amministrative, la legge statale può solo disciplinare le "funzioni fondamentali" degli enti locali territoriali e può dettare norme nelle sole materie di competenza esclusiva elencate nell'articolo 117, secondo comma, e principi fondamentali in quelle di competenza concorrente elencate nell'articolo 117, terzo comma. Sul piano finanziario, in base al nuovo articolo 119, è prevista solo la possibilità che lo Stato destini risorse aggiuntive ed effettui interventi finanziari speciali «in favore di determinati Comuni,

Province, Città metropolitane e Regioni» per scopi particolari, comunque “diversi dal normale esercizio delle loro funzioni”.

In questo contesto, possono trovare spazio interventi finanziari dello Stato a favore dei Comuni, vincolati nella destinazione, per normali attività e compiti di competenza di questi ultimi, 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 (articolo 119, comma 5), con la conseguente inammissibilità di siffatte forme di intervento nell’ambito di materie e funzioni la cui disciplina spetta invece alla legge regionale, pur eventualmente nel rispetto (quanto alle competenze concorrenti) dei principi fondamentali della legge dello Stato. La stessa sentenza ha, poi, precisato che gli interventi speciali previsti dall’articolo 119, comma 5, a loro volta, non solo debbono essere aggiuntivi rispetto al finanziamento integrale delle funzioni spettanti ai Comuni o agli altri enti, e riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale, o comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni, ma debbono essere indirizzati a determinati Comuni o categorie di Comuni (o Province, Città metropolitane, Regioni), con la conseguenza che quando tali finanziamenti riguardino ambiti di competenza delle Regioni, queste – per l’esigenza di rispettare il riparto costituzionale delle competenze fra Stato e Regioni – siano chiamate ad esercitare compiti di programmazione e di riparto di fondi all’interno del proprio territorio.

Il ricorso a finanziamenti da parte dello Stato, senza il rispetto di questi limiti e criteri, rischia di diventare uno strumento di ingerenza nell’esercizio delle funzioni degli enti locali e di «sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza».

Nella fattispecie la consulta precisa che gli strumenti di finanziamento non si configurano come appartenenti alla sfera degli interventi speciali di cui al quinto comma dell’articolo 119 della Costituzione, sia perché non risulta alcuna specifica finalità qualificante degli stessi, diversa dal normale esercizio delle funzioni degli enti interessati, sia perché i finanziamenti sono disposti in favore della generalità degli enti.

Del resto *«la progettazione delle opere pubbliche delle Regioni e degli enti locali»* e *«la realizzazione di opere pubbliche di interesse locale indispensabili per la valorizzazione delle risorse produttive e delle realtà sociali interessate»* rappresentano finalità estranee a materie o compiti di competenza esclusiva dello Stato, ma sono invece riconducibili a materie e ambiti di competenza concorrente (a partire dal “governo del territorio”) o residuale delle Regioni.

Le norme impugnate non prevedono alcun ruolo per queste ultime, volta a volta interessate all’attribuzione dei finanziamenti,

limitandosi a prevedere, in sede di prima applicazione, deliberazioni «delle competenti Commissioni parlamentari». Gli interventi di cui alle norme impugnate si atteggiano come prosecuzione di una pratica di trasferimento diretto di risorse dal bilancio dello Stato agli enti locali in base a criteri stabiliti dall'amministrazione centrale, senza tenere presente che, per quanto riguarda la disciplina della spesa ed il trasferimento di risorse dal bilancio statale, lo Stato deve agire in conformità al nuovo riparto di competenze e alle nuove regole, disponendo i trasferimenti senza vincoli di destinazione specifica, passando, se del caso, attraverso il filtro dei programmi regionali e coinvolgendo le Regioni interessate nei processi decisionali concernenti il riparto e la destinazione dei fondi, nel rispetto dell'autonomia di spesa degli enti locali. Né la previsione di fondi ausiliari per il sostegno e la realizzazione delle opere in questione può ricollegarsi al fine della perequazione delle risorse finanziarie che l'articolo 117 della Costituzione riserva alla competenza esclusiva dello Stato, dal momento che i Fondi istituiti sono completamente al di fuori dell'ottica della perequazione delle risorse finanziarie.

Risulta di particolare interesse l'affermazione contenuta nella parte finale della sentenza in cui la Corte rileva che *"poiché la caducazione di tali norme non comporta diretto e immediato pregiudizio per diritti delle persone, non sussistono ragioni di ordine costituzionale che si oppongano ad una dichiarazione di incostituzionalità in toto, con la conseguenza che i Fondi in questione dovranno essere assoggettati, se del caso, ad una nuova disciplina legislativa, rispettosa della Costituzione, per essere destinati alla finanza locale"*

La verifica degli effetti delle decisioni di accoglimento rese nel giudizio principale, quanto alla eventuale incidenza sui "diritti delle persone" è compiuta dalla Corte a partire dalla sentenza 13/2004 (un cenno era contenuto già nella sentenza 370/03). Soltanto nel caso in cui non derivino pregiudizi ai diritti si procede all'annullamento della norma viziata, optando, in caso contrario, per un dispositivo volto a differire nel tempo gli effetti delle decisioni.

Il testo della sentenza ed un ulteriore commento sono disponibili alla scheda n. 4295 dell'Archivio giuridico on line del Consiglio regionale del Piemonte

Sentenza 11 giugno 2004, n. 166

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Materia: Ricerca scientifica, tutela della salute e vivisezione.

Limiti contestati: Violazione degli artt. 117, terzo comma Cost., potestà legislativa concorrente in materia di ricerca scientifica e tutela della salute.

Ricorrente: Presidenza del Consiglio dei ministri.

Oggetto: L. R. Emilia Romagna 1° agosto 2002, n. 20

Esito: accoglimento

Annotazioni:

La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Emilia-Romagna 1° agosto 2002, n. 20 (Norme contro la vivisezione), per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, poiché incide sulle materie della ricerca scientifica e della tutela della salute, attribuite alla potestà legislativa concorrente delle Regioni, in violazione dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato: Eccede infatti i limiti imposti alla competenza legislativa delle Regioni, in particolare poiché l'art. 2, vietando in modo indiscriminato nel territorio regionale le attività ivi indicate, contrasta con quanto previsto dal decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 116 (*Attuazione della direttiva n. 86/609/CEE in materia di protezione degli animali utilizzati a fini sperimentali o ad altri fini scientifici*), che individua il fondamento e i limiti della sperimentazione ammessa sugli animali a scopi scientifici.

Per motivi analoghi, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il giudice delle leggi dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 3 e 4 della legge della Regione Emilia-Romagna 1° agosto 2002, n. 20.

La Corte ha evidenziato, *in primis*, che i due commi dell'art. 2 della legge in esame contengono due distinte disposizioni: la prima vieta nel territorio regionale non solo l'allevamento, ma anche "l'utilizzo e la cessione a qualsiasi titolo di cani e gatti, ai fini di sperimentazione"; la seconda vieta "la vivisezione a scopo didattico su tutti gli animali, salvo i casi autorizzati" secondo le previsioni della stessa legge.

Sul punto ha inciso marginalmente la modifica introdotta dall'art. 2 della legge regionale n. 13 del 2003, eliminando il precedente riferimento alla Regione come soggetto che avrebbe dovuto esprimere l'autorizzazione.

Innanzitutto la Consulta contesta la tesi sostenuta dalla difesa regionale, secondo la quale la disposizione censurata opererebbe nell'ambito di una materia di competenza residuale delle Regioni, quindi di loro esclusiva spettanza, definita come "rapporto tra uomo e specie animali". Secondo la Corte, oltre ai forti dubbi sulla configurabilità di una simile materia nel sistema di riparto di cui all'art. 117 Cost., nel caso in esame la stessa terminologia utilizzata ("sperimentazione", "vivisezione a scopo didattico") rendeva palese che il legislatore regionale era consapevolmente intervenuto nell'ambito della materia "ricerca scientifica", seppur finalizzata al settore medico o alla didattica universitaria, e quindi in una materia di legislazione concorrente, nella quale ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. spetta al legislatore nazionale determinare i principi fondamentali.

Anche nella più recente legislazione in tema di riparto delle funzioni amministrative fra Stato e Regioni (seppur antecedente alla riforma del Titolo V operata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001), la "*protezione e tutela degli animali impiegati a fini scientifici e sperimentali*" ineriva alla materia "ricerca scientifica", secondo quanto si ricava dall'art. 125 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (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).

La Corte procede quindi alla ricostruzione dei principi della materia, osservando che la tutela degli animali sottoposti a sperimentazioni a scopo scientifico e didattico, già sommariamente garantita dalla legge 12 giugno 1931, n. 924, ha subito un sostanziale rafforzamento con il d.lgs. n. 116/1992 che, nel recepire la direttiva 86/609/CEE, ha sviluppato ampiamente i principi e gli obiettivi di quest'ultimo atto normativo mediante una disciplina analitica, fortemente restrittiva della stessa libertà di sperimentazione, a tutela degli animali coinvolti e largamente affidata nella sua applicazione alle determinazioni, alle autorizzazioni ed ai controlli del Ministro della sanità e dell'Istituto superiore di sanità.

Riguardo ai cosiddetti animali di affezione, oltre alle misure previste dalla legge 14 agosto 1991, n. 281 (*Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo*) e alla tutela generale contro i maltrattamenti di cui all'art. 727 cod. penale, il d.lgs. n. 116 del 1992 stabilisce espressamente che questi possono essere sottoposti a sperimentazioni solo ove appositamente allevati e su specifica autorizzazione ministeriale, nella esclusiva ipotesi che obiettivo di tali attività "*siano verifiche medico-biologiche essenziali e gli esperimenti su altri animali non rispondano agli scopi dell'esperimento*".

Analoga è la previsione per gli esperimenti a scopo didattico, poiché il Ministro della sanità può autorizzarli "*soltanto in caso di inderogabile necessità e non sia possibile ricorrere ad altri sistemi dimostrativi*".

La legislazione vigente quindi bilancia attentamente il doveroso rispetto verso gli animali sottoposti a sperimentazione e l'interesse collettivo alle attività di sperimentazione su di essi che sono ritenute indispensabili, sulla base delle attuali conoscenze di tipo scientifico, sia dall'ordinamento nazionale che dall'ordinamento comunitario (cfr. soprattutto l'art. 3 del d.lgs. n. 116 del 1992 e l'art. 3 della direttiva 86/609/CEE).

La Corte afferma di essere a conoscenza dell'esistenza di opinioni contrarie ad ogni specie di sperimentazione animale, fondate sull'asserzione che queste sperimentazioni sarebbero in realtà inefficaci. Secondo la Consulta, tuttavia, si tratta di opinioni scientifiche finora largamente minoritarie e non recepite né dal legislatore nazionale, né da quello europeo (il quale, anzi, ha ancora di recente confermato ed integrato la disciplina di cui alla direttiva 86/609/CEE mediante la direttiva 2003/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 luglio 2003).

Secondo la Corte emerge l'esigenza, nell'ambito della materia "ricerca scientifica", di tener conto sia dello sviluppo della ricerca, che della massima tutela degli animali che possono essere coinvolti nelle sperimentazioni ha originato una serie di norme del d.lgs. n. 116/1992, che costituiscono principio fondamentale in quanto esprimono il punto di equilibrio della sperimentazione; da ciò il divieto che possano essere sostanzialmente modificate ad opera dei legislatori regionali, riducendo ulteriormente la relativa libertà della ricerca scientifica o comprimendo l'attuale livello di tutela degli animali sottoponibili a sperimentazione (per considerazioni in parte analoghe, si vedano le sentenze di questa Corte n. 507 del 2003, n. 338 del 2003 e n. 282 del 2002).

In questo senso sono significativi di entrambi questi rischi gli stessi contenuti dell'art. 2 della legge della Regione Emilia-Romagna n. 20 del 2002, poiché il primo comma vieta in assoluto l'allevamento, l'utilizzo e la cessione nel territorio regionale di cani e gatti a fini di sperimentazione, mentre il secondo comma sostituisce all'eccezionale autorizzazione ministeriale alla vivisezione a scopo didattico una diversa ed indeterminata autorizzazione.

Quanto sopra senza considerare che limiti differenziati da Regione a Regione potrebbero comunque essere aggirati con estrema facilità.

E' pur vero che l'art. 24 della direttiva europea 86/609/CEE autorizza gli Stati membri ad adottare o ad applicare anche "*misure più rigide per la protezione degli animali utilizzati a fini sperimentali o per il controllo e la limitazione dell'uso degli animali in esperimenti*"; il legislatore statale, tuttavia, nell'esercizio del proprio potere di determinare i principi fondamentali della materia, non si è limitato a recepire il livello di tutela previsto dalla normativa comunitaria, ma ha già direttamente dettato una disciplina in parte più rigida delle prescrizioni della direttiva europea, peraltro attraverso una regolamentazione uniforme per tutto il territorio nazionale

Il testo della sentenza ed un ulteriore commento sono disponibili alla scheda n. 4938 dell'Archivio giuridico on line del Consiglio regionale del Piemonte

Si segnala altresì un interessante **commento** di Stelio Mangiameli, intitolato "Il riparto Stato-Regioni tra assetto delle materie e disciplina delle fonti – Nota alla sentenza n. 166/2004 della Corte Costituzionale, consultabile su Forum dei Quaderni costituzionali al seguente indirizzo: <http://www.forumcostituzionale.it>

Sentenza 11 giugno 2004, n. 167

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Materia: Ordinamento della comunicazione.

Limiti violati: artt. 117, terzo comma Cost., potestà legislativa concorrente in materia di ordinamento della comunicazione.

Ricorrente: Presidenza del Consiglio dei ministri.

Oggetto: L. R. Emilia Romagna 25 novembre 2002, n. 30

Esito: inammissibilità

Annotazioni:

La Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale proposta dal Presidente del Consiglio dei Ministri , in via principale, degli artt. 1, commi 1 e 2, 2 e 3 della legge della Regione Emilia-Romagna 25 novembre 2002, n. 30 (*Norme concernenti la localizzazione degli impianti fissi per l'emittenza radio e televisiva e di impianti per la telefonia mobile*).

La legge regionale n. 30/2002, Secondo il ricorrente, rappresenterebbe esercizio della potestà legislativa ripartita in materia di ordinamento della comunicazione, in contrasto con i principi fondamentali della materia, contenuti nel d.lgs. n. 198/2002 e, segnatamente, nell'art. 3, comma 1, in tema di infrastrutture strategiche, nell'art. 3, comma 2, concernente la realizzabilità in deroga ad ogni disposizione di legge o regolamento delle predette infrastrutture, ivi compresa la legge quadro sulle emissioni, e nell'art. 5, in tema di procedimenti autorizzatori di infrastrutture radioelettriche.

Una disposizione, in particolare, nel prevedere che essa si applichi alle "*infrastrutture di telecomunicazioni definite strategiche*" dal d.lgs. n. 198/2002, violerebbe il principio posto dall'art. 3, comma 1, di tale decreto, il quale stabilisce che quelle infrastrutture siano realizzabili esclusivamente sulla base delle procedure definite dal medesimo decreto. Per la stessa ragione sarebbe incostituzionale anche l'art. 3, commi 1 e 2, della legge oggetto di impugnazione.

L'altra norma stabilisce che per la localizzazione e realizzazione delle infrastrutture strategiche "*continuano a trovare applicazione le disposizioni regionali in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica e in materia di trasformazione edilizia*" e contrasterebbe con il principio fondamentale contenuto nell'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 198 del 2002.

Le infrastrutture strategiche sono infatti qualificate come "*compatibili con qualsiasi destinazione urbanistica*" e "*realizzabili in ogni parte del territorio comunale, anche in deroga agli strumenti urbanistici e ad ogni altra disposizione di legge o di regolamento*".

L'art. 2 della legge regionale impugnata, infine, nel modificare il regime autorizzatorio per tutti gli impianti fissi di telefonia mobile, contrasterebbe con l'art. 5 del d.lgs. n. 198 del 2002, il quale detta una nuova ed uniforme disciplina per i "procedimenti autorizzatori relativi alle infrastrutture di telecomunicazioni per impianti radioelettrici".

La Corte nel dichiarare la questione inammissibile ha evidenziato che il citato decreto legislativo è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 303/2003 nella sua interezza, per contrasto con l'art. 76 Cost.

In quella occasione si è osservato che l'art. 1, comma 2, della legge n. 443 del 2001, che figura nel titolo del d.lgs. n. 198/2002 ed è richiamato nel preambolo, ha conferito al Governo il potere di individuare infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di interesse nazionale a mezzo di un programma formulato su proposta dei Ministri competenti, sentite le Regioni interessate ovvero su proposta delle Regioni sentiti i Ministri competenti.

L'estraneità al programma di quanto previsto dal d.lgs. n. 198 rendeva evidente l'eccesso di delega, *"a nulla rilevando"*, osservava la Corte nella citata pronuncia, *"la sopravvenuta entrata in vigore del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, recante il Codice delle comunicazioni elettroniche, che riguarda in parte la stessa materia"*.

Secondo il ricorrente la declaratoria di illegittimità costituzionale del d.lgs. n. 198/2002 non avrebbe fatto venire meno le norme indicate come parametro nel presente giudizio. Il Codice delle comunicazioni elettroniche, infatti, avrebbe tacitamente abrogato il d.lgs. n. 198 del 2002, riproducendone al tempo stesso in larga parte il contenuto normativo. Esso si porrebbe pertanto come fonte dei principi fondamentali della materia, formalmente nuova, ma in sostanziale continuità con le norme abrogate. Dovrebbe quindi essere consentito individuare il parametro del giudizio di legittimità costituzionale con riferimento alla nuova fonte nella quale si rinvergono i medesimi principi fondamentali, la cui violazione è stata denunciata con il ricorso.

Tale tesi, secondo la Consulta, non può essere condivisa: il d.lgs. n. 259 del 2003 ha in effetti dettato una disciplina organica della materia, riproducendo molte disposizioni contenute nel d.lgs. n. 198/2002, e tuttavia nessuna continuità normativa potrebbe dirsi sussistere fra le due fonti, poiché, con la dichiarazione di illegittimità costituzionale del decreto n. 198/2002, questo è stato rimosso con effetto *ex tunc*, ciò che impedisce di operare quella saldatura tra le due fonti che il ricorrente afferma essersi prodotta.

Pertanto – conclude la Corte - dal decreto legislativo dichiarato illegittimo per vizio di forma, non può scaturire alcun effetto, neanche quello di costituire un legame con il successivo Codice delle comunicazioni.

Il testo della sentenza ed un ulteriore commento sono disponibili alla scheda n. 4939 dell'Archivio giuridico on line del Consiglio regionale del Piemonte

Sentenza 16 luglio 2004, n. 229

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Materia: Servizio civile.

Limiti violati: Art. 117, secondo comma, lettera *d*), della Costituzione , competenza legislativa esclusiva statale in materia di difesa, forze armate e sicurezza dello Stato.

Ricorrente: Presidenza del Consiglio dei ministri.

Oggetto: . Regione Emilia-Romagna 20 ottobre 2003, n. 20

Esito: infondata la questione

Annotazioni:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto ricorso per conflitto di legittimità sugli artt. 5, comma 4, 12 e 22, comma 5, della legge della Regione Emilia-Romagna 20 ottobre 2003, n. 20 (*Nuove norme per la valorizzazione del servizio civile. Istituzione del servizio civile regionale. Abrogazione della legge regionale 28 dicembre 1999, n. 38*), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *d*), della Costituzione.

La supposta violazione della competenza statale in materia di "difesa" discenderebbe, anzitutto, dalla previsione per cui *"la Regione trasmette agli Uffici leva dei comuni l'elenco dei cittadini italiani che hanno prestato servizio civile volontario, ai sensi della presente legge, allo scopo di provvedere all'aggiornamento delle posizioni individuali dei cittadini residenti in riferimento all'articolo 52 della Costituzione ed alla relativa legislazione applicativa, nella previsione di eventuali richiami in servizio alle condizioni previste per gli obiettori di coscienza all'articolo 13 della legge n. 230 del 1998"* (art. 12 della legge regionale n. 20 del 2003).

Le altre censure sono strettamente connesse a quella anzidetta e riguardano la disposizione per cui *"nel periodo di sospensione di tale obbligo [dell'obbligo costituzionale di leva] la scelta dell'obiezione di coscienza agli eserciti, all'uso delle armi ed alla violenza continua ad essere tutelata ai sensi dell'articolo 12 della presente legge"* (art. 22, comma 5, della legge regionale impugnata) e quella per cui *"i comuni esercitano la funzione di tutelare la scelta dei giovani del servizio civile volontario e dell'obiezione di coscienza, secondo le modalità di cui all'articolo 12, anche nel periodo di sospensione dell'obbligo costituzionale di leva"* (art. 5, comma 4, della legge regionale impugnata).

Le censure pertanto ruotano intorno alla previsione contenuta nell'art. 12 della legge regionale impugnata, la quale prevede una

comunicazione agli Uffici di leva dei nominativi di coloro che, svolgendo il servizio civile regionale, abbiano comunque voluto dichiarare la loro obiezione di coscienza al servizio militare, nella prospettiva che esso possa rivivere come servizio obbligatorio.

La disposizione contenuta nell'art. 12 secondo la Corte deve essere letta come rivolta a prevedere, in spirito di collaborazione, la mera trasmissione di informazioni agli Uffici di leva, ai fini che eventualmente siano previsti dalla legislazione statale, senza che ciò determini invasione della competenza statale.

Per le altre disposizioni censurate (art. 22, comma 5, e art. 5, comma 4, della legge regionale), vale analoga motivazione. Esse, rinviando al suddetto art. 12, si limitano ad assicurare, nell'ipotesi di ripristino della leva, la disponibilità di informazioni sui soggetti che, avendo svolto il servizio civile regionale, abbiano voluto dichiarare l'obiezione di coscienza agli eserciti, all'uso delle armi e alla violenza.

La corte ha quindi dichiarato infondate le questioni sollevate.

Il testo della sentenza ed un ulteriore commento sono disponibili alla scheda n. 5133 dell'Archivio giuridico on line del Consiglio regionale del Piemonte

Sentenza 16 luglio 2004, n. 233

Giudizio: conflitto di attribuzioni

Materia: Opere di preminente interesse strategico.

Limiti violati: tra gli altri, artt. 117, 118, Costituzione, competenze legislative ed amministrative regionali e principio di leale collaborazione.

Ricorrente: Regione Emilia-Romagna.

Oggetto del ricorso: Deliberazione del CIPE del 1° agosto 2003, n. 67

Esito: accoglimento

Annotazioni:

La Regione Emilia-Romagna ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri in relazione alla deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) del 1° agosto 2003, n. 67 (*Primo programma delle opere strategiche – Legge n. 443/2001 – Metro leggero automatico di Bologna*), per violazione degli artt. 117, 118 e 136 della Costituzione; dell'art. 1, comma 2, lettera c), della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (*Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive*); dell'art. 3, comma 6, lettera b), del d.lgs. 20 agosto 2002, n. 190 (*Attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale*), nonché del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni. Di conseguenza ne ha richiesto l'annullamento.

La Corte ha ritenuto infondato il ricorso.

La Consulta, ripercorrendo la giurisprudenza intervenuta, ha evidenziato che già nella sentenza n. 303/2003 è stato affermato che l'attrazione al livello statale di funzioni amministrative in forza dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione di cui all'art. 118, primo comma, Cost., nelle materie di competenza concorrente, comporta anche che tali funzioni possano essere organizzate e regolate solo dalla legge statale.

Nella citata decisione veniva sostenuto che anche che *"i principi di sussidiarietà e di adeguatezza"*, in forza dei quali si verifica la ascesa della funzione normativa sulla base del meccanismo appena richiamato, *"convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza"*

alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata”.

Quindi, “... per giudicare se una legge statale che occupi questo spazio sia invasiva delle attribuzioni regionali o non costituisca invece applicazione dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza, diviene elemento valutativo essenziale la previsione di un'intesa fra lo Stato e le Regioni interessate, alla quale sia subordinata l'operatività della disciplina”.

La Corte, nella medesima sentenza, in applicazione di citato principio, ha anche chiarito che non può essere riconosciuta *“efficacia vincolante a quel programma su cui le Regioni interessate non abbiano raggiunto un'intesa per la parte che le riguarda, come nel caso della deliberazione CIPE del 21 dicembre 2001, n. 121”.*

Nella citata sentenza n. 303/2003, nel giudicare sulla legittimità costituzionale dell'art. 3 del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190 - ed in particolare della disposizione di cui al quinto comma, relativa alla procedura di approvazione da parte del CIPE del progetto preliminare dell'infrastruttura - la Corte ha condiviso la scelta legislativa di coinvolgere pienamente la Regione interessata tramite la partecipazione alla riunione del CIPE ed il necessario *“consenso, ai fini dell'intesa sulla localizzazione, dei Presidenti delle Regioni e Province autonome interessate”.*

Ha ritenuto, inoltre, idonea ad assicurare alle Regioni una adeguata possibilità di rappresentare la propria posizione, nel rispetto del principio di leale collaborazione, la previsione, di cui al comma 6 dell'art. 3, delle due diverse procedure conseguenti al possibile dissenso regionale, rispettivamente ove l'infrastruttura abbia carattere interregionale o internazionale, ovvero risulti di concorrente interesse regionale.

In quest'ultimo caso il maggior interesse della Regione nella realizzazione dell'opera è tutelato al punto che ad essa è consentito di paralizzare l'approvazione del progetto o la localizzazione dell'opera (art. 3, comma 6, lettera b, del d.lgs. n. 190/2002).

Nella fattispecie, rispetto a questi due livelli di necessario consenso della Regione, il primo appare conseguito e reso manifesto attraverso alcuni atti regionali ed in particolare tramite l'atto bilaterale costituito dalla *“Intesa generale quadro con la Regione Emilia Romagna”*, adottata il 19 dicembre 2003 (peraltro in data successiva alla deliberazione oggetto del presente giudizio) e sottoscritta dal Presidente del Consiglio dei ministri, dai Ministri rispettivamente delle infrastrutture e dei trasporti, dell'ambiente e della tutela del territorio, per gli affari regionali, nonché dal Presidente della Regione Emilia-Romagna. La metropolitana di Bologna è infatti esplicitamente contemplata tra le opere che il Ministero e la Regione individuano consensualmente come di *“preminente interesse*

strategico", la cui realizzazione dovrà seguire le procedure disciplinate dal d.lgs. n. 190 del 2002.

Invece, la deliberazione del CIPE del 1° agosto 2003, che approva *"ai sensi e per gli effetti dell'art. 3 del decreto legislativo n. 190 del 2002 ... con le prescrizioni proposte dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il progetto preliminare della linea 1 della metropolitana ad automazione integrale di Bologna"*, è stata adottata senza che si sia manifestato il necessario consenso della Regione interessata. La Giunta regionale con l'apposita delibera n. 848/2003 del 14 maggio 2003 aveva espressamente manifestato l'impossibilità *"di esprimere una valutazione positiva, ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo n. 190 del 2002, in merito al "Progetto preliminare di metropolitana leggera automatica di Bologna" comprendente la linea 1 e la linea 2 nonché le infrastrutture connesse ..."*, nelle stesse premesse della deliberazione impugnata (pur ritenute reticenti dalla ricorrente) si dava atto dell'esistenza di un dissenso della Regione, che peraltro si supera opponendo semplicemente l'affermazione che il Ministero per le infrastrutture *"ritiene di non condividere le osservazioni stesse"*.

Nel precedente sintetico verbale della seduta del CIPE del 1° agosto 2003 (la cui completezza viene contestata dalla ricorrente, con particolare riferimento alla mancata attestazione del fatto che l'Assessore regionale intervenuto avrebbe ribadito la opposizione formulata dalla Giunta regionale con la deliberazione del 14 maggio 2003) si dà, del resto, solo fuggevolmente atto di un dissenso della Regione, senza peraltro alcuna considerazione della necessità legislativa di conseguire il consenso regionale *"ai fini della intesa sulla localizzazione"*.

L'opinione espressa dalla ricorrente secondo la quale il CIPE avrebbe *"stralciato dal progetto tutte le parti dell'opera sulle quali era stato manifestato dalla Regione un dissenso riguardo alla localizzazione"* non è condivisa dalla Corte, dal momento che lo stralcio ha riguardato una sola delle due linee originariamente progettate, mentre i rilievi regionali riguardavano, tra l'altro, la localizzazione di entrambe. Del resto, precisa la Consulta, ove lo stralcio avesse consentito ex se di superare tutte le ragioni di dissenso della Regione, non sarebbero stati necessari i successivi tentativi ministeriali di riaprire sedi di confronto tecnico con la Regione o la stessa previsione nella *"Intesa generale quadro con la Regione Emilia Romagna"*, adottata il 19 dicembre 2003, di voler operare per *"superare le divergenze che si sono verificate per la realizzazione di questa infrastruttura"*.

In realtà, l'art. 3 del d.lgs. n. 190/2002 disciplina analiticamente la procedura di elaborazione ed adozione del progetto preliminare delle infrastrutture strategiche di rilevante interesse nazionale e, in questo ambito, prevede puntualmente il ruolo ed i poteri delle Regioni e delle Province autonome, nonché le eventuali procedure alternative in caso di loro motivato dissenso. La stessa intesa quadro è chiarissima nello stabilire che, in riferimento ad alcune specifiche opere, tra cui la

metropolitana di Bologna, *"le Parti concordano che, in caso di motivato dissenso sui singoli progetti da parte della Regione, si proceda come previsto all'art. 3, comma 6, lettera b) del d.lgs. n. 190 del 2002, escluso in ogni caso il rinvio alle procedure di cui alla lettera a)"*.

L'inosservanza dell'art. 3 del d.lgs. n. 190/2002 costituisce quindi violazione del principio di leale collaborazione, la cui osservanza è tanto più necessaria in un ambito come quello di una procedura che integra l'esercizio in sussidiarietà da parte di organi statali di rilevanti poteri in materie di competenza regionale.

Il giudice delle leggi dichiara quindi che non spetta allo Stato, e per esso al Comitato interministeriale per la programmazione economica – CIPE, approvare il progetto preliminare della linea 1 della metropolitana ad automazione integrale di Bologna in assenza del consenso, ai fini dell'intesa sulla localizzazione, della Regione Emilia-Romagna, ovvero senza il rispetto delle procedure per il superamento del dissenso regionale previste dalla disciplina sopra citata.

Di conseguenza La Corte annulla la deliberazione contestata.

Il testo della sentenza ed un ulteriore commento sono disponibili alla scheda n. 5121 dell'Archivio giuridico on line del Consiglio regionale del Piemonte

Sentenza 19 luglio 2004, n. 237

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Materia: Istituzione di nuovi Comuni e modificazione di circoscrizioni e denominazioni.

Limiti violati: Art. 133, secondo comma, della Costituzione, modifica di denominazione comunale da parte della Regione.

Ricorrente: Presidenza del consiglio dei ministri.

Oggetto: L.R. Campania 7 luglio 2003, n. 14.

Esito: accoglimento

Annotazioni:

Governo ha impugnato l'articolo unico della legge regionale della Campania 7 luglio 2003, n. 14 (*Cambio di denominazione del "Comune di Ascea" in "Comune di Ascea-Velia"*), che dispone il mutamento della denominazione del Comune di Ascea, in provincia di Salerno, in quella di Ascea-Velia poiché la legge sarebbe stata deliberata in violazione dell'art. 133, secondo comma, della Costituzione, e dell'art. 60, primo comma, dello statuto della Regione, in quanto non è stata preceduta dalla consultazione referendaria della popolazione interessata.

La Consulta ha ritenuto fondata la questione. Nella giurisprudenza costituzionale è infatti consolidato il principio secondo cui l'art. 133, secondo comma, della Costituzione, nell'attribuire alla Regione il potere, con legge, di istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni, prescrive di sentire le popolazioni interessate, comporta, per le Regioni a statuto ordinario, l'obbligo di procedere a tal fine mediante referendum (cfr. sentenze n. 204 del 1981; n. 107 del 1983; n. 279 del 1994).

Il citato principio non è mai stato oggetto di applicazione giurisprudenziale in tema di mutamento della denominazione di un Comune: tuttavia il tenore testuale dell'art. 133, secondo comma, della Costituzione non consente di escludere questa ipotesi da quelle, unitariamente contemplate dalla norma costituzionale, in cui è obbligatorio il ricorso al referendum. Ipotesi nella quale la volontà della popolazione ha motivo di esprimersi riguardo ad un elemento non secondario dell'identità dell'ente esponenziale della collettività locale.

Anche lo statuto della Regione Campania, del resto, non fa alcuna distinzione, stabilendo che è ammesso il referendum consultivo per l'istituzione di nuovi Comuni, la modificazione delle circoscrizioni e delle denominazioni dei Comuni.

Secondo il giudice delle leggi non si può condividere neppure la tesi della Regione resistente, secondo cui nella specie il referendum non sarebbe stato obbligatorio trattandosi di una mera integrazione della denominazione originaria del Comune, richiesta dal Consiglio comunale. Ritiene la Corte che anche l'integrazione della denominazione ne costituisce infatti una modifica, come tale soggetta alla previa consultazione della popolazione interessata ai sensi dell'art. 133, secondo comma, della Costituzione e della corrispondente norma dello statuto.

Il testo della sentenza ed un ulteriore commento sono disponibili alla scheda n. 5130 dell'Archivio giuridico on line del Consiglio regionale del Piemonte