

**PRESIDENZA GIUNTA REGIONE LAZIO**

**Direzione regionale Affari strategici, istituzionali  
e della Presidenza**

**RELAZIONE ANNUALE SULLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE  
COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO**

**ANNO 2001**

Torino 11 - 12 aprile 2002

D.ssa Ornella Guglielmino

# RELAZIONE SULLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE RELATIVA ALLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO

ANNO 2001

## PREMESSA

Nell'anno 2001 la Corte Costituzionale si è pronunciata ventiquattro volte nei giudizi aventi come parti le Regioni a Statuto ordinario.

Precisamente sono stati esperiti dodici giudizi di legittimità costituzionale in via principale, nove giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale e tre conflitti di attribuzione.

I dodici giudizi di legittimità costituzionale in via principale comprendono:

- undici giudizi sollevati dalle Regioni (di cui tre accolti parzialmente, uno accolto, ma limitato alla Regione remittente - in seguito vedremo perché - e i restanti sette si sono conclusi con l'inammissibilità, l'infondatezza o la cessazione della materia del contendere);
- un giudizio sollevato dallo Stato conclusosi con l'accoglimento e conseguente dichiarazione di incostituzionalità della legge regionale impugnata.

Come si nota, dunque, soltanto lo Stato ha ottenuto una sentenza di accoglimento pieno a differenza delle Regioni che hanno ottenuto soltanto tre sentenze di accoglimento parziale (quattro se si include l'accoglimento limitato alla Regione ricorrente) e ben sette sentenze in cui la questione è stata dichiarata inammissibile o infondata.

Per quanto riguarda i nove giudizi di legittimità in via incidentale si rileva che tre si sono risolti con l'accoglimento, cinque con la dichiarazione di infondatezza, uno è stato ritenuto inammissibile.

Infine, per quanto riguarda i tre conflitti di attribuzione si rileva che tutti sono stati sollevati dalle Regioni e si sono conclusi uno con esito parzialmente favorevole alle Regioni e allo Stato, uno con esito totalmente favorevole alle Regioni ed uno con esito totalmente favorevole allo Stato.

## QUESTIONI PROCEDURALI

La Corte nell'ambito delle sue pronunce relative all'anno 2001 ha puntualizzato alcune questioni di carattere procedurale.

### **A) Preventiva acquisizione del parere della Conferenza Unificata**

La Corte **nella sentenza n. 179/2001** preliminarmente accerta che l'atto sottoposto al suo esame sia stato effettivamente adottato senza il parere della Conferenza Unificata prevista dal decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Così in sede di discussione emerge che lo schema di decreto impugnato dalla Regione (nella specie il DPCM 19 ottobre 1998 recante "definizione dei criteri e delle modalità di ripartizione delle risorse del Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga per gli esercizi finanziari 1997 e 1998) è stato effettivamente sottoposto al preventivo esame della Conferenza Unificata ed il parere è stato espresso all'unanimità in modo che non ricorreva neppure l'esigenza sussidiaria di operatività del principio maggioritario nell'ambito di ciascun gruppo, come previsto dall'articolo 9, comma 4, del decreto legislativo 281/1997 e ribadito nella sentenza n. 408/1998.

Tuttavia, con riferimento ad uno specifico articolo del DPCM citato, la Corte rileva che il suo contenuto non trova riscontro né nell'originario articolato, né risulta collegato a modifiche concordate in sede di Conferenza.

La Corte, a questo punto, dispone che la mancanza della necessaria consultazione delle Regioni attraverso la Conferenza Stato-Regioni o la Conferenza Unificata ha l'effetto di viziare quella singola ed autonoma disposizione non inclusa nel testo su cui il parere è stato chiesto ed espresso. Tuttavia, precisa la Corte, "con ciò non si esclude in via tassativa che lo Stato possa introdurre modifiche aggiuntive ed innovative (a parte quelle di mero coordinamento formale) ad un testo concordato in sede di Conferenza, ma si afferma l'esigenza che in tali evenienze si proceda ad una nuova consultazione della Conferenza "sulla base del principio di leale collaborazione".

Nella sentenza **n. 206/2001** la Regione ricorrente censura le disposizioni dei decreti legislativi 112/1998 e 443/1999 nella parte in cui stabiliscono "i compiti di rilievo nazionale" riservati allo Stato, in quanto sarebbe mancata la preventiva intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome che avrebbe dovuto precedere la predisposizione del decreto legislativo 112/1998. Inoltre, secondo la ricorrente, alle sedute della Conferenza Stato-Regioni nelle quali si è sancita l'intesa per l'adozione del decreto

legislativo 443/1999, non erano presenti tutti i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, il cui consenso unanime sarebbe stato

necessario a tal fine ed, inoltre in una seduta successiva non era presente neanche la maggioranza dei Presidenti, per cui l'intesa non avrebbe potuto essere sancita nemmeno a maggioranza.

La Corte dichiara non fondate le questioni in quanto dall'istruttoria disposta dalla stessa è emerso che:

- a) in relazione al decreto legislativo 112/1998 lo schema originario del decreto fu predisposto dal Governo e sottoposto alla Conferenza Stato-Regioni ai fini dell'intesa;
- b) le Regioni, pur rilevando che l'intesa avrebbe dovuto precedere e non seguire la predisposizione dello schema, affrontarono il merito della disciplina in esame;
- c) la discussione avvenne su tutti i compiti di rilievo nazionale individuati nel decreto;
- d) nessuna posizione di dissenso rispetto al testo definitivo dell'intesa fu espressa da rappresentanti regionali (compresi quelli della Regione ricorrente) né nell'ambito della Conferenza, né al di fuori di essa.

Stesso discorso viene fatto con riguardo all'intesa che aveva preceduto lo schema di decreto che portò al decreto legislativo 443/1998.

La sentenza è molto importante in quanto chiarisce varie questioni. Innanzi tutto che non è rilevante che l'intesa segua e non preceda lo schema di decreto, ciò che rileva è che tale intesa sia richiesta e raggiunta prima che si intraprendano ulteriori tappe del prescritto procedimento (pareri della Conferenza Unificata, delle Commissioni parlamentari, deliberazione definitiva del Governo). Inoltre, non occorre che l'assenso sia espresso, in sede di formalizzazione dell'intesa, dai Presidenti di tutte le Regioni e Province componenti della Conferenza Stato-Regioni. L'assenza di alcune Regioni, al limite anche di una sola, pur regolarmente convocate e non accompagnata da alcuna espressione di dissenso manifestata anche fuori dalla sede della Conferenza, non può inficiare l'assenso delle Regioni ed impedire, dunque, il perfezionamento dell'intesa. Né può accogliersi, secondo la Corte, la tesi dell'assenso della maggioranza assoluta delle Regioni i cui Presidenti sono membri della Conferenza. La regola dell'assenso espresso dall'unanimità o almeno dalla maggioranza assoluta della componente regionale della Conferenza è prevista dall'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 281/1997, limitatamente alla determinazione dei criteri di riparto fra le Regioni delle risorse finanziarie, per i provvedimenti attribuiti dalla legge alla Conferenza e per la nomina, nei casi previsti dalla legge, dei responsabili di enti ed organismi strumentali all'esercizio di funzioni concorrenti tra Governo e Regioni. Ossia in tutti quei casi in cui la Conferenza esercita competenze decisorie come collegio deliberante (v. anche l'articolo 1, comma 28, legge 662/1996 e articolo 9 bis decreto legislativo 502/1992).

Diverso è, invece, secondo la Corte, il caso disciplinato dall'articolo 3 del decreto legislativo 281/1997 in cui la Conferenza opera come sede di concertazione e confronto anzitutto politico tra Governo e Regioni. Decisivo è che esso si svolga in conformità al principio di leale collaborazione, con modalità idonee a consentire a ciascuna delle componenti di esprimere le proprie posizioni, di valutare quella dell'altra parte e di elaborare e proporre soluzioni su cui concordare (v. sentenza n. 379/1992).

Quindi, nell'assenza di ulteriori regole formali che disciplinino il *modus procedendi* della Conferenza e pongano requisiti di numero legale o di maggioranza, l'intesa, secondo la Corte, non può dirsi mancata una volta che tutte le Regioni sono state messe in grado di partecipare effettivamente alla ricerca e alla definizione dell'accordo e di concorrere al raggiungimento del medesimo e non siano stati manifestati dissensi sulla posizione raggiunta come sancita formalmente nella Conferenza.

La Corte, infine, si occupa della censura sollevata dalla ricorrente relativa ad un articolo del decreto legislativo 443/1999 (precisamente l'articolo 3 che modifica l'articolo 29, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 112/1998) approvato dal Governo in un testo parzialmente diverso da quello risultante dall'intesa sancita nella Conferenza Stato-Regioni (1).

La Corte accoglie la questione. Il Governo non avendo specificato il motivo della difformità dal testo dell'intesa ha, secondo la Corte, violato l'articolo 1, comma 4, lettera c), della legge 59/1997 e dunque, indirettamente, l'articolo 76 Cost. Non vale obiettare che la modifica introdotta dal Governo è ampliativa e non restrittiva delle funzioni conferite alle Regioni, in quanto l'intesa riguarda non solo l'ampiezza minima dei conferimenti convenuti, ma più in generale il riparto delle funzioni risultante dalla individuazione dei compiti di rilievo nazionale trattenuti in capo allo Stato. Pertanto la pronuncia di illegittimità costituzionale dell'articolo impugnato comporta il ripristino per questa parte del testo originario del decreto legislativo 112/1998.

Nella sentenza **n. 437/2001** la Corte, però, fa un discorso diverso. Precisamente in relazione all'allocatione di ulteriori risorse statali per sopperire alle esigenze di finanziamento delle attività regionali e locali in materia di protezione civile (per la quale le Regioni ricorrenti avevano lamentato la violazione del principio di leale collaborazione in quanto lo Stato aveva disatteso l'impegno assunto in sede di Conferenza Unificata), la Corte afferma che la decisione non è vincolata dalla Costituzione, ma rimessa alla discrezionalità del legislatore.

Pertanto l'impegno genericamente enunciato dal Governo in sede di Conferenza Unificata di istituire un fondo nazionale, non assume altro valore secondo la Corte, che quello di una manifestazione politica di intento che non si inserisce come elemento giuridicamente rilevante nel procedimento legislativo e tanto meno può costituire parametro cui commisurare la legittimità costituzionale

delle disposizioni impugnate. Così esclude a priori la rilevanza della vicenda ai fini del giudizio di legittimità costituzionale (2).

Nella sentenza **n. 337/2001** la Regione Lombardia impugna l'articolo 71 della legge 448/1998 in relazione al decreto legislativo 281/1997, all'articolo 2 del decreto legislativo 502/1992 e all'articolo 114 del decreto legislativo 112/1998 (3).

Ad avviso della ricorrente la norma sarebbe lesiva delle attribuzioni regionali nella parte in cui prevede il "coinvolgimento" della Conferenza Unificata Stato-Città e Stato-Regioni sia nella fase di individuazione dei grandi centri urbani potenzialmente idonei ad essere destinatari degli interventi, sia nella fase relativa alla scelta dei progetti meritevoli di finanziamento.

La Corte dichiara la questione non fondata in quanto il "coinvolgimento" nell'attività istruttoria della Conferenza Unificata, secondo l'orientamento ribadito nella sentenza n. 408/1998, rientra nelle scelte discrezionali del legislatore come tali non in contrasto con la Costituzione. Inoltre le concrete modalità di funzionamento della Conferenza Unificata tutelano adeguatamente le Regioni posto che in tale organismo non c'è la piena e totale compenetrazione fra la Conferenza Stato-Regioni e quella Stato-Città. Infatti detti organismi rimangono distinti, come è chiaramente indicato nell'articolo 9, comma 4, della legge 281/1997 in cui, ai fini delle deliberazioni, l'assenso è assunto attraverso il consenso distinto dei membri dei due gruppi.

## **B) Intervento di terzo:**

Nella sentenza **n. 76/2001** la Corte si occupa dell'intervento della parte civile costituita in un procedimento penale per il reato di diffamazione, nel corso del giudizio per conflitto di attribuzione. La Corte ribadisce che, nei giudizi per conflitto tra poteri o tra enti non possano intervenire soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto e precisa che tale orientamento deve essere mantenuto fermo nei limiti in cui esso sia "inteso a salvaguardare il tono costituzionale dei conflitti affidati al giudizio della Corte e a far sì che questi non mettano capo a controversie di diritto comune" (in tal senso sentenze nn. 426/1999, 35/1999, 375/1997, 419/1995).

La preclusione all'intervento si ricollega all'esigenza di impedire che la controversia, che si assume esser derivata dall'esercizio anomalo di una attribuzione costituzionale, si confonda con l'oggetto di un contenzioso devoluto o devolvibile alla giurisdizione comune.

Tuttavia, precisa la Corte, l'esigenza del contraddittorio, fortemente riaffermata dalla nuova formulazione del secondo comma dell'articolo 111 Cost., si riflette anche sul piano della partecipazione al giudizio riservato alla Corte in tutti i casi in cui da esso derivi la risoluzione di un tema pregiudiziale quale è quello della sussistenza o meno nel caso concreto di agire.

In altre parole la Corte afferma che quando bisogna giudicare sulla sussistenza di garanzie costituzionali (nella specie quella di non

perseguibilità prevista dall'articolo 122, quarto comma, Cost.) e si nega in radice il diritto di azione in capo a chi pretende di aver subito lesione da una condotta "scriminata" dalla garanzia medesima, la valutazione sull'esistenza della garanzia svolta in sede di conflitto finirebbe per sovrapporsi all'analoga valutazione demandata al giudice del processo comune, con la conseguenza che ove si ritenesse preclusa la possibilità di intervenire nel giudizio costituzionale, si finirebbe per compromettere la stessa possibilità per la parte di agire in giudizio a tutela dei suoi diritti.

La sentenza, a mio avviso, è molto importante perché precisa i limiti ed il caso in cui è consentito l'intervento di terzi nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

### **C) Deposito di memorie:**

Le censure formulate in sede di memorie difensive depositate in udienza tardivamente, ossia oltre il termine posto dall'articolo 10 delle "norme integrative per i giudizi davanti alla Corte Costituzionale" non possono essere prese in considerazione (sent. n. 337/2001) (4).

### **D) Rinvio illegittimamente reiterato dal Governo:**

In effetti nella parte relativa al presunto rinvio illegittimamente operato dal Governo la sentenza **n. 135/2001** appare superata alla luce del nuovo articolo 127 Cost. Tuttavia ho ritenuto interessante presentare la sentenza, per le argomentazioni addotte dalla Corte anche se ormai fanno parte della storia.

La Corte precisa che il sistema previsto dall'articolo 127 Cost. (vecchio testo) presuppone che il Consiglio regionale, ove intenda superare l'ostacolo costituito dal rinvio governativo, riapprovi a maggioranza assoluta la legge non nuova e che il Governo, di fronte ad una legge non nuova, possa solo promuovere la questione di legittimità costituzionale (v. in proposito sent. 287/1994; 154/1990).

Tuttavia, secondo la Corte, una ulteriore delibera legislativa adottata a maggioranza assoluta non può essere ritenuta inoppugnabile. Ma di fronte alla reiterazione del rinvio governativo di una legge sprovvista del carattere di novità, la Regione avrebbe potuto difendere la propria sfera di autonomia sollevando il conflitto di attribuzione in relazione all'atto di rinvio ritenuto lesivo. Secondo la Corte, dunque, l'ulteriore riapprovazione a maggioranza assoluta della legge nuovamente rinviata, riapre necessariamente l'iter procedimentale di cui all'articolo 127 Cost. (5).

### **E) Impugnazione dell'intero testo normativo:**

La Corte ribadisce, nella sentenza **n. 156/2001** (con riguardo al giudizio di legittimità in via incidentale) e nella **sentenza n. 103/2001** (con riguardo al giudizio di legittimità in via principale), in conformità alla sua costante giurisprudenza, l'inammissibilità delle questioni sollevate con riferimento all'intero testo normativo, in

quanto il rimettente, salvo il caso in cui specificamente argomenti che il vulnus derivi da un intero corpo normativo, è tenuto ad individuare la norma o la parte di essa che determinerebbe la lamentata lesione della Costituzione (v. anche le ordinanze nn. 208/2000 e 185/1996).

#### **F) Parere delle Regioni inadempienti:**

La Corte nella sentenza **n. 110/2001** accoglie il ricorso della Regione Veneto nei confronti del decreto legislativo 30 marzo 1999, n. 96 (Intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra Regioni ed enti locali a norma dell'articolo 4, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59) in quanto l'intervento sostitutivo è avvenuto senza sentire la Regione inadempiente come previsto dall'articolo 4, comma 5, seconda proposizione della legge 59/1997 al fine di esprimere la propria posizione circa l'adottanda misura da parte del Governo. Pertanto la Corte accoglie la questione di incostituzionalità del decreto legislativo 96/1999 per violazione della norma di delegazione citata ma, ovviamente, circoscrive la dichiarazione di incostituzionalità del decreto legislativo 96/1999 alla Regione ricorrente.

#### **G) Acquiescenza al ricorso:**

Nella sentenza **n. 74/2001** la Corte ribadisce (ricordando le precedenti sentenze nn. 382/1999; 224/1994; 49/1987; 36/1982; 50/1959; 44/1957) che nei giudizi di legittimità costituzionale instaurati in via principale, non possono avere rilievo gli istituti dell'inammissibilità del ricorso per acquiescenza o per il carattere confermativo del provvedimento impugnato. La Corte precisa che quando il ricorrente, nell'esercizio della sua potestà legislativa, attui o si conformi alle disposizioni oggetto di impugnativa nel ricorso in via principale, non si può ritenere cessata la materia del contendere tout court, ma si dovrà verificare se dalla eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'atto impugnato consegue la reintegrazione dell'ordine costituzionale delle competenze che si asserisce siano state violate (6).

## CONFERIMENTO DI FUNZIONI

Il decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469 (Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro) attribuisce, all'articolo 4, alle Regioni la disciplina legislativa dell'organizzazione amministrativa e delle modalità di esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti in materia di mercato del lavoro e definisce i principi e i criteri direttivi ai quali il legislatore regionale deve attenersi. Una delle finalità è quella di superare la dissociazione che si è registrata in passato tra le funzioni relative al collocamento (di competenza statale) e quella in materia di formazione lavoro (di competenza regionale) e di accrescere così l'efficienza del mercato del lavoro.

Il legislatore statale, dunque, affida alla legislazione regionale il compito di favorire l'integrazione tra funzioni delegate dallo Stato e attribuzioni spettanti alle Regioni ex articolo 117, primo comma, Cost. La ripartizione delle funzioni tra i vari organi delle Regioni e delle Province autonome, però, per giurisprudenza costante della Corte, rientra nella sfera dell'organizzazione interna, riservata agli statuti e alle leggi regionali e provinciali, di conseguenza secondo la Corte (**sentenza n. 74/2001**) non spetta alla fonte statale determinare anche con una disposizione di dettaglio, l'organo della Regione o della Provincia autonoma al quale le funzioni conferite debbano essere affidate. In più quando il conferimento, come nel caso oggetto della sentenza citata, coinvolga insieme funzioni delegate e funzioni proprie e sia effettuato in vista della piena integrazione di entrambe, ferma la possibilità per lo Stato di delineare il modello organizzativo con disposizioni di principio, deve però comunque residuare alla Regione uno spazio di libera scelta in ordine alla disciplina dell'organizzazione.

Così la Corte accoglie la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Lombardia in merito all'articolo 4, comma 1, lettere b), c) e d), del decreto legislativo 469/1997 relativo alla costituzione di una commissione permanente tripartita. L'articolo impugnato definisce puntualmente la composizione di tale organo prevedendo obbligatoriamente la presenza in esso del rappresentante regionale competente per materia, delle parti sociali, sulla base del principio di rappresentatività, e del consigliere di parità nominato ai sensi della legge 125/1991. In tal modo, secondo la Corte, alla Regione viene sottratta ogni potestà organizzativa diversa dalla mera attuazione. La lesione dell'autonomia organizzativa delle Regioni si ha anche con riguardo alla prescrizione di designare, quali componenti di un organismo istituzionale per l'integrazione fra le politiche del lavoro e le politiche formative, i rappresentanti istituzionali della Regione, delle province e degli altri enti locali, nonché nello stabilire direttamente la natura giuridica ed il regime patrimoniale e contabile della struttura cui saranno affidate funzioni di assistenza tecnica e monitoraggio nelle politiche attive del lavoro.

Altra questione è quella relativa all'articolo 4, comma 1, lettera a), del citato decreto legislativo che la Regione censura in quanto in contrasto con gli articoli 115, 118 e 128 Cost. (detto articolo stabilisce che la legge regionale, nel disciplinare l'organizzazione amministrativa e le modalità di esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti deve attribuire alle province le funzioni e i compiti relativi al collocamento). La Corte ritiene non fondata la questione in quanto alla legge statale non è proibito determinare direttamente le competenze amministrative degli enti locali anche al fine di garantirle nei confronti della legislazione regionale. Del pari non fondata viene giudicata la questione relativa all'articolo 4, comma 1, lettera f) (che stabilisce che la distribuzione territoriale dei centri per l'impiego deve compiersi "sulla base dei bacini provinciali con utenza non inferiore a 100.000 abitanti, fatte salve motivate esigenze socio geografiche"). La Corte ritiene, infatti, che la disciplina indichi semplicemente un limite demografico non irragionevole per assicurare una buona funzionalità alle strutture ed inoltre non viene escluso che la Regione possa superare tale limite.

Anche riguardo all'articolo 7, comma 1, lettera b) (che, nel demandare a DPCM l'individuazione in via generale dei beni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali da trasferire, indica nella percentuale del 70% la misura del trasferimento del personale effettivo appartenente ai ruoli del Ministero del lavoro e della previdenza sociale) la questione viene giudicata non fondata. L'articolo 7 ha definito i criteri del trasferimento del personale e la determinazione è di ordine quantitativo, non irragionevole, considerando anche che la composizione qualitativa non viene liberamente determinata dal Ministero ma dipende da altri elementi stabiliti per legge.

Infine, anche riguardo al combinato disposto dei commi 5 e 8 dello stesso articolo 7 (che secondo la Regione ricorrente non tiene conto delle maggiori spese derivanti dal comma 5, che garantisce al personale trasferito il mantenimento della posizione retributiva già maturata) la Suprema Corte ritiene non fondata la questione in quanto la disposizione enunciata deve essere interpretata nel senso che essa fa riferimento alle risorse da destinare alle Regioni per le funzioni e i compiti conferiti e non anche per il trasferimento del personale il cui trattamento retributivo con i relativi oneri dovrà essere separatamente quantificato nel momento dell'effettivo trasferimento.

Nella sentenza **n. 111/2001** la Corte si occupa del conferimento di funzioni con riguardo al decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 (Conferimento alle Regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59) e dichiara le censure sollevate dalle

Regioni Puglia e Lombardia in parte non fondate e in parte inammissibili. Precisamente le Regioni avevano eccepito che il termine "conferimento" comprendendo tanto le funzioni delegate

quanto quelle trasferite generassero confusione tra nozioni che alla stregua degli articoli 117, 118 e 128 Cost. andrebbero tenute distinte. Ma la Corte, ribadendo un precedente orientamento sostenuto con la sentenza n. 408/1998, ha precisato che attraverso l'espressione generica di "conferimento" di funzione, si è inteso semplicemente indicare, in estrema sintesi e senza generare confusione, tutta la gamma di strumenti costituzionalmente ammessi per il decentramento delle funzioni. Pertanto dichiara la questione non fondata.

Anche in riferimento al principio di sussidiarietà che, secondo le Regioni ricorrenti sarebbe del tutto generico, la Corte ha riconosciuto l'infondatezza della questione dal momento che non risulta chiaro in cosa tale principio possa violare l'autonomia regionale. Del pari infondato risulta essere l'aspetto relativo al potere sostitutivo statale che, ad avviso della Corte, è meramente riproduttivo di quanto già stabilito dalla legge delega 59/1997, peraltro già sottoposto al vaglio della Corte che con sentenza n. 408/1998 ne ha dichiarato l'infondatezza.

Per quanto riguarda l'aspetto relativo agli oneri finanziari obbligatori destinati a gravare sul bilancio regionale senza che, secondo le ricorrenti, sia previsto un corrispondente trasferimento di risorse, osserva la Corte che a ciò si provvede tramite il fondo destinato ai trasporti che, ai sensi dell'articolo 20, viene costituito in ogni Regione e alimentato sia con risorse regionali che con risorse statali trasferite a norma dell'articolo stesso e individuate e ripartite secondo una procedura d'intesa con le Regioni ed in misura tale da garantire l'attuale livello di servizio. Pertanto anche tale questione viene giudicata infondata.

Osserva, infine, la Corte che altrettanto priva di fondamento risulta essere la questione relativa all'attribuzione al Presidente del Consiglio dei Ministri il potere di effettuare direttamente i conferimenti e la distribuzione di risorse agli enti locali, in quanto la censura sollevata trascura il fatto di considerare che conferimento di funzioni e ripartizione di risorse altro non sono che aspetti di una operazione di riorganizzazione istituzionale che si coinvolgono reciprocamente. Tanto è vero che l'articolo 12 del decreto legislativo impugnato prevede un procedimento che, rifacendosi alla legge 59/1997, si basa su accordi ed intese tra soggetti interessati. In particolare l'attuazione dei conferimenti e l'attribuzione delle risorse alla Regione avviene previo accordo con quest'ultima e l'attribuzione e il conferimento con gli enti locali può avvenire contestualmente, tramite l'accordo di programma, solo ove vi sia stata l'intesa tra la Regione e gli enti locali medesimi. In base a ciò, osserva la Corte non si vede in quale modo questo procedimento, che attribuisce un ruolo così determinate alla Regione, possa violarne le attribuzioni.

Nella sentenza **n. 159/2001**, la Regione Lombardia ricorrente lamenta la violazione del decreto legislativo 32/1998 degli obiettivi posti dalla legge-delega, nonché la violazione del riparto di competenze tra Regioni ed enti locali in una materia già oggetto di

delega ex articolo 54 del DPR 616/1977. La Corte nel dichiarare la questione non fondata si preoccupa, innanzitutto, di delineare il quadro normativo di riferimento in materia di distribuzione dei carburanti. Così ricorda il decreto-legge 26 ottobre 1970, n. 745, convertito con modificazioni nella legge 18 dicembre 1970, n. 1034 che subordinava l'esercizio dell'attività di distribuzione dei carburanti al rilascio di una apposita concessione da parte del prefetto competente per territorio e attribuiva al Ministro per l'industria, il compito di determinare annualmente, per ciascuna provincia, criteri e numero massimo per il rilascio delle nuove concessioni, sulla base degli indirizzi del CIPE e sentito il parere delle Regioni. Con il DPR 616/1977 si è attuata una diversa disciplina in quanto l'esercizio delle funzioni in oggetto viene delegato alle Regioni, nel quadro degli indirizzi determinati dal Governo e viene attribuita ai comuni, tra l'altro, la potestà autorizzatoria relativa all'installazione e all'esercizio dei distributori nel territorio comunale, nonché quella relativa alla fissazione degli orari di esercizio degli impianti in base ai criteri generali posti dalle Regioni (articolo 52, primo comma, lettera a) e 54, lettere d) ed f). Successivamente sono stati emanati: il decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32 (Razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti a norma dell'articolo 4, comma 4, lettera c), della legge 15 marzo 1997, n. 59); il decreto legislativo 112/1998 che all'articolo 41, comma 2, lettera d), ha "trasferito" alle Regioni le competenze già "delegate" ai sensi dell'articolo 52, comma primo, del DPR 616/1977; il decreto legislativo 8 settembre 1999, n. 346, ed il decreto-legge 29 ottobre 1999, n. 383 convertito nella legge 22 dicembre 1989, n. 496, che hanno apportato modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 32/1998.

Secondo la Corte il riparto di competenze delineato dal DPR 616/1977 non ha subito modifiche sostanziali da parte del decreto legislativo 32/1998. Infatti ai comuni è stato conferito il potere di rilasciare l'autorizzazione all'installazione ed all'esercizio degli impianti di distribuzione dei carburanti, nonché di verifica tecnica degli impianti già in esercizio, e la revoca delle autorizzazioni per mancato adeguamento alle norme vigenti. Alle Regioni spetta, invece, l'emanazione di norme di indirizzo relative al rilascio delle autorizzazioni e alla prosecuzione dell'attività, oltre che un'attività di monitoraggio sui processi di ristrutturazione della rete di distribuzione ai fini dell'allineamento agli standards europei. Il decreto legislativo 32/1998, dunque, secondo la Corte reca una disciplina che, nel suo complesso, non appare viziata sotto il profilo del riparto delle competenze e si conforma anche agli obiettivi di efficienza del sistema distributivo e di razionalizzazione del precedente assetto normativo indicati dalla delega di cui all'articolo 4, comma 4, lettera c), della legge 59/1997.

Pertanto, secondo la Corte, proprio rispettando i criteri della delega ed utilizzando in larga misura il principio di sussidiarietà, nell'ambito di legittime scelte di politica istituzionale e in modo non contrastante con le regole costituzionali nell'autonomia regionale, vengono riservati agli enti più vicini alle comunità locali i compiti di

gestione amministrativa, lasciando alle Regioni funzioni di programmazione e coordinamento (v. anche sentenza n. 408/1998).

Secondo la Corte, quindi, va interpretata in quest'ottica la sostituzione del precedente regime di concessione con quello di autorizzazione comunale in quanto ritenuto più idoneo a conseguire gli obiettivi fissati dalla legge-delega, di razionalizzazione e semplificazione del procedimento. Sempre in quest'ottica si inquadra il compito di programmazione e di indirizzo proprio della Regione che costituisce esplicazione di una potestà pianificatoria finalizzata ad indirizzare le scelte gestionali dei comuni verso gli obiettivi di razionalizzazione ed efficienza della rete distributiva.

Nella sentenza **n. 206/2001** la Regione Veneto ha sollevato due questioni di legittimità costituzionale che investono molte disposizioni del decreto legislativo 112/1998 e del decreto legislativo 443/1999 che ha apportato disposizioni correttive e integrative al primo decreto legislativo citato. La Regione contesta la struttura stessa del decreto legislativo 112/1998 il quale stabilendo che le funzioni potranno essere conferite soltanto a partire dal momento che verrà indicato con i DPCM previsti dall'articolo 7 della legge 59/1997, di fatto non conferisce alcuna funzione né nell'immediato, né nel futuro pertanto sarebbe rimasta inattuata la delega che imponeva un trasferimento sia pure graduale, ma non incerto delle funzioni stesse.

La Corte giudica inammissibile la questione sulla base di un ragionamento molto sottile.

La Consulta esamina le censure della Regione e nota da un lato la richiesta di eliminare, attraverso una pronuncia di incostituzionalità, i condizionamenti temporali imposti ai conferimenti conseguendo l'effetto di rendere questi ultimi operativi già con l'entrata in vigore del decreto legislativo 112/1998 indipendentemente dai provvedimenti che individuano e trasferiscono le risorse e dall'altro la consapevolezza che l'operatività dei conferimenti e il passaggio delle risorse devono essere contestuali, pena la caduta dell'intero atto normativo. Sulla base, dunque, della perplessità della domanda e della contraddittorietà della prospettazione della ricorrente, la Corte dichiara inammissibile la censura.

Nella medesima sentenza la ricorrente lamenta la violazione dell'articolo 117 Cost. da parte di alcune disposizioni del decreto legislativo 112/1998 che attribuiscono direttamente funzioni e compiti agli enti locali minori.

Non si tratterebbe, infatti, secondo la Regione di compiti di interesse esclusivamente locale e quindi sarebbe stato violato l'articolo 4, comma 1, della legge 59/1997 secondo cui nelle materie dell'articolo 117 Cost. l'attribuzione delle funzioni avrebbe dovuto essere operata a favore delle Regioni alle quali sarebbe poi spettato valutare la necessità di conferimento a livello locale.

La Corte precisa, infatti, innanzitutto, che la legge 59/1997 autorizzava il legislatore delegato ad impiegare tutti gli strumenti di decentramento funzionale contemplati dalla Costituzione, dal

trasferimento e dalla delega a favore delle Regioni, all'attribuzione diretta a favore degli enti locali.

L'ulteriore principio sancito dall'articolo 4, comma 1, della legge di delega, secondo cui "nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione, le Regioni, in conformità ai singoli ordinamenti regionali, conferiscono alle province, ai comuni e agli altri enti locali tutte le funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale", mentre gli altri compiti e funzioni decentrati vengono conferiti a regioni, comuni, e altri enti locali con i decreti legislativi delegati (articolo 4, comma 2, della stessa legge), ha, secondo la Corte, per un verso una portata più ampia, concernendo tutte le funzioni comunque facenti capo alle Regioni nelle materie di competenza propria, comprese quelle già ad esse intestate; per altro verso ha una portata direttiva di massima, nel senso della spettanza alle Regioni del compito di procedere, nelle materie medesime, alla ripartizione di funzioni fra di esse e gli enti locali, ma non può intendersi come preclusivo dell'impiego, da parte del legislatore delegato, dello strumento dell'attribuzione diretta di compiti agli enti locali ai sensi dell'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

Nel procedere all'individuazione dei compiti ritenuti di "interesse esclusivamente locale" da attribuire agli enti locali il medesimo legislatore delegato godeva di ampia discrezionalità, nell'osservanza dei criteri generali indicati nella legge di delega (sussidiarietà, completezza, efficienza ed economicità, responsabilità e unicità dell'amministrazione, omogeneità, adeguatezza, differenziazione). Poiché la ricorrente non adduce, secondo la Corte, una specifica dimostrazione del fatto che i compiti, o taluni dei compiti, attribuiti agli enti locali dal decreto legislativo 112/1998 non rivestano carattere di interesse esclusivamente locali, o che la loro attribuzione agli enti locali sia in contrasto con i predetti criteri generali, la questione viene giudicata infondata.

Sempre nella sentenza n. 206/2001 la Regione censura il termine di sei mesi dall'emanazione del decreto legislativo 112/1998 entro cui emanare le norme regionali di conferimento delle funzioni agli enti locali considerato "irragionevole" e tale da rendere "inevitabile" l'intervento sostitutivo dello Stato.

La Corte ritiene la questione inammissibile sulla base del fatto che il termine è espressamente stabilito nella legge delega.

Anche con riferimento alla questione relativa all'attribuzione delle risorse agli enti locali che secondo la Regione ricorrente sarebbe da considerarsi "anticipato" rispetto a quello effettuato da parte dello Stato, la Corte dichiara non fondata la questione. Infatti, la ripartizione delle risorse trasferite dallo Stato fra Regione ed enti locali, secondo la Corte, segue e non precede la ripartizione delle funzioni e dei compiti. Ed è chiaro che il principio di congruità delle risorse trasferite rispetto a quelle conferite a ciascun livello, vale sia per la ripartizione delle risorse effettuate dallo Stato (sulla base degli accordi fra Governo, Regioni ed enti locali), sia per le risorse trasferite agli enti locali dalle Regioni in relazione ad ulteriori conferimenti di funzioni.

Nella sentenza n. **337/2001** la Corte dichiara inammissibile e infondato il ricorso sollevato dalla Regione Lombardia con riferimento agli articoli 65 e 66 della legge 448/1998 (7). La Regione rileva che l'articolo 128 del decreto legislativo 112/1998 fornisce una precisa definizione dei servizi sociali e all'articolo 131 dispone il conferimento di tutti i compiti, in tale materia, alle Regioni. Secondo la ricorrente le norme impugnate attribuendo direttamente compiti ai comuni risulterebbero contrastanti con gli articoli 117 e 118 Cost. in relazione al decreto legislativo 112/1998 "la cui disciplina integra, in quanto norma interposta, il parametro costituzionale".

Proprio questa frase è oggetto dell'esame della Corte. Sostenere che il decreto legislativo 112/1998, in quanto adottato in attuazione degli articoli 117 e 118 Cost. ne mutua la valenza costituzionale potendo essere apprezzato quale parametro di legittimità di disposizioni legislative ad esso successive è un assunto infondato. La Corte cita la sentenza n. 85/1990 nella quale con riferimento al DPR 616/1977 avente finalità analoghe a quelle del decreto legislativo 112/1998, in quanto trasferiva o delegava alle Regioni funzioni proprie dello Stato, si precisava che il porsi in rapporto di immediata attuazione con la Costituzione non influiva sulla natura formale o sul rango delle disposizioni in esso contenute. Ciò è ribadito dal fatto che queste ultime possono essere derogate da leggi successive che diversamente ripartiscono fra gli enti locali le competenze trasferite o delegate alle Regioni.

## CONFERENZA DI SERVIZI

Come è noto l'istituto della Conferenza di servizi ha subito, nel corso degli anni, notevoli modifiche. Le ultime sono quelle apportate dalla legge 340/2000.

Secondo le regole generali oggi risultanti dalla nuova formulazione dell'articolo 14 quater della legge 241/1990, la Conferenza di servizi può adottare una determinazione positiva sul progetto, non conforme allo strumento urbanistico generale, anche quando vi sia dissenso di taluna delle amministrazioni partecipanti compresa, dunque, anche la Regione.

L'articolo 14 quater si limita a prevedere che se una o più amministrazioni hanno espresso nell'ambito della conferenza il proprio dissenso sulla proposta dell'amministrazione procedente, quest'ultima assuma comunque la determinazione di conclusione del procedimento sulla base della maggioranza delle posizioni espresse, e che solo qualora il motivato dissenso sia espresso da un'amministrazione "preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute", la decisione sia rimessa al Consiglio dei ministri (con l'intervento del Presidente della Regione quando il dissenso è espresso da una Regione) ove l'amministrazione dissenziente o quella procedente sia un'amministrazione statale, ovvero "ai competenti organi collegiali esecutivi degli enti territoriali" nelle altre ipotesi (articolo 14-quater commi 3 e 4).

Nella sentenza n. **206/2001** la Regione Veneto lamenta la violazione degli articoli 117 e 118 Cost. da parte dell'articolo 25, comma 2, lettera g), del decreto legislativo 112/1998, nella parte in cui demanda ad uno o più regolamenti la disciplina del procedimento in materia di autorizzazione all'insediamento di attività produttive stabilendo che essi devono prevedere che, in caso di contrasto del progetto con uno strumento urbanistico si possa ricorrere alla Conferenza di servizi la cui determinazione se vi è accordo sulla variante e anche nell'ipotesi di dissenso della Regione costituisce proposta di variante sulla quale si pronuncia definitivamente il consiglio comunale.

Secondo la Regione tale previsione lede la competenza regionale in materia urbanistica espropriando la stessa del potere di concorrere a definire l'assetto urbanistico.

La Corte accoglie la questione e dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo impugnato.

## ATTIVITA' REGOLAMENTARE

Sempre nella sentenza n. **206/2001** la Regione Veneto lamenta la violazione degli articoli 76, 117 e 118 Cost. da parte dell'articolo 6 del decreto legislativo 443/1999 nella parte concernente l'attività regolamentare in materia di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande e di commercio dei pubblici esercizi, da effettuarsi d'intesa con le Regioni in quanto si vincolerebbe l'attività normativa e amministrativa delle Regioni all'osservanza di norme regolamentari statali.

La Corte precisa che la materia "somministrazione al pubblico di alimenti e bevande e commercio dei pubblici esercizi" non rientra nell'ambito delle competenze costituzionalmente riservate alle Regioni. Non trattandosi, dunque, di materia di competenza regionale "sarebbe di per sé illegittima costituzionalmente la previsione di un esercizio da parte dello Stato della potestà di emanare regolamenti di esecuzione di legge statale"; tuttavia nel caso oggetto della sentenza, secondo la Corte, occorre tenere presente la legge 59/1997.

Essa, riprendendo una clausola generale già presente nell'articolo 7, primo comma, del DPR 616/1977, stabilisce in via generale che nelle materie diverse da quelle di competenza propria delle regioni, ma oggetto di conferimenti di funzioni amministrative alle stesse, "spetta alle Regioni il potere di emanare norme attuative ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione" e che "in ogni caso, la disciplina della organizzazione e dello svolgimento delle funzioni e dei compiti amministrativi conferiti (...) è disposta, secondo le rispettive competenze e nell'ambito della rispettiva potestà normativa, dalle Regioni e dagli enti locali".

Con tale previsione generale di attribuzione alle Regioni di una potestà normativa di attuazione della legislazione statale, contrasta la riserva allo Stato della "potestà regolamentare" (benché da esercitarsi "d'intesa con le regioni") in una singola materia o submateria quale quella dei pubblici esercizi di vendita e consumo di alimenti e bevande".

Non si tratterebbe infatti di una potestà destinata ad esplicarsi in ordine ad aspetti della materia rimasti alla competenza dello Stato (sentenza n. 159 del 2001), ma di una generale potestà normativa diretta a integrare e specificare la disciplina della legislazione statale - cioè a darvi attuazione - proprio nella materia oggetto di conferimento alle Regioni: dunque di una funzione normativa di attuazione coincidente con quella che, in base alla legge di delega, è attribuita a queste ultime".

Né potrebbe ritenersi, secondo la Corte, che la potestà attribuita allo Stato riguardi l'emanazione di norme regolamentari destinate ad avere efficacia solo fino a quando la Regione non adotti, nella stessa materia, proprie norme di attuazione (come ritenuto in altra occasione, rispetto ad un regolamento statale in materia analoga, della sentenza n. 165 del 1989). Infatti il contesto in cui è inserita la norma in esame, volta ad integrare l'elenco delle funzioni "conservate allo Stato" e quindi escluse dal conferimento alle Regioni

e agli enti locali in materia di commercio, e la stessa previsione di una attività regolamentare statale da esercitarsi "intesa con le Regioni", impediscono di riconoscere alla norma stessa la portata riduttiva che sarebbe propria di una attribuzione di potestà normativa solo suppletiva.

La disposizione impugnata pertanto viene dichiarata costituzionalmente illegittima per contrasto con i principi della delega, e quindi con l'articolo 76 della Costituzione.

## INELEGGIBILITA'

Nella sentenza n. **132/2001** la Corte si occupa dell'articolo 15, comma 1, lettera c), della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altri gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale), secondo cui non possono candidarsi alle elezioni regionali, provinciali e comunali e circoscrizionali coloro che siano stati condannati con sentenze definitive alla pena della reclusione complessivamente superiore a sei mesi per uno o più delitti diversi da quelli contemplati dalla lettera b) (ossia delitti nominati a cui, in caso di condanna definitiva a sua volta consegue il divieto di candidarsi alle elezioni regionali e amministrative) commessi con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione o a un pubblico servizio. Tale articolo viene impugnato, in via incidentale, nella parte in cui non prevede che a detta ipotesi di ineleggibilità si applichi la disciplina dell'articolo 166, primo comma, codice penale, secondo cui la sospensione condizionale della pena si estende alle pene accessorie, nonché nella parte in cui non prevede "limiti temporali ragionevolmente proporzionati all'entità della pena". La Corte di Cassazione, infatti, si legge nella sentenza, ha sempre sostenuto che l'ipotesi di ineleggibilità di cui sopra costituisca un effetto extra-penale della condanna, come tale operante anche in caso di sospensione condizionale della pena.

La Corte Costituzionale dichiara la questione non fondata in quanto la norma non viene contestata sotto il profilo dell'adeguatezza dell'impedimento all'assunzione di determinate cariche elettive rispetto alla natura e alla gravità dei reati in essa contemplati, ma sotto due limitati profili concernenti da un lato la mancata estensione degli effetti della sospensione condizionale della pena (che si estende, invece, alla pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici) e dall'altro l'asserita assenza di limitazioni temporali all'ineleggibilità in questione che comporterebbe a sua volta una ingiustificata sproporzione rispetto agli effetti dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici comminata per reati anche più gravi di quelli contemplati dalla norma denunciata.

Secondo la Corte non sussiste identità o omogeneità di situazioni alla quale si collegherebbe l'irragionevolezza del diverso trattamento delle due ipotesi. Infatti, secondo la Corte, la fattispecie della "incandidabilità" e quindi di ineleggibilità, prevista dall'articolo 15 della legge 55/1990, si colloca su un piano diverso rispetto a quello delle pene principali ed accessorie. La fattispecie rappresenta l'espressione del venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso alle cariche elettive considerate (v. sentenza nn. 118/1994 e 295/1994) stabilito dal legislatore nell'esercizio del suo potere discrezionale.

Infatti, prosegue la Corte, secondo l'originaria scelta legislativa, l'ineleggibilità si collegava a condanne anche non definitive e perfino, in alcuni casi, al semplice rinvio a giudizio. A seguito della pronuncia n. 141/1996 della Corte, il legislatore ha riformulato le ipotesi di

"incandidabilità" limitandole ai casi di condanna definitiva o di applicazione, con provvedimento definitivo, di una misura di prevenzione. Così facendo la condanna penale definitiva, al di là degli effetti penali suoi propri, costituisce presupposto oggettivo dell'operatività di un effetto ulteriore: l'ineleggibilità. A conferma di ciò, secondo la Corte, si può osservare l'articolo 15, comma 4 - sexies, della stessa legge 55/1990 che stabilisce che l'ineleggibilità non si applica se è concessa la riabilitazione. Se si trattasse di un effetto penale destinato di per sé ad estinguersi con la riabilitazione, tale espressa statuizione sarebbe superflua. Invece, secondo la Corte, la ratio di tale previsione è quella di estendere a questa particolare causa di ineleggibilità l'effetto della rimozione, derivante dalla riabilitazione, al di fuori dell'ambito degli effetti penali della condanna. Pertanto, prosegue la Corte, non è possibile invocare come ragione di incostituzionalità la diversità di regime tra ineleggibilità sancita ai sensi dell'articolo 15 della legge 55/1990 e quella che può costituire il contenuto di una pena accessoria irrogata con la condanna per un determinato reato.

Per le stesse ragioni la Corte dichiara non fondata la questione con riguardo all'altro aspetto censurato ossia il tempo ragionevole di durata della pena, in quanto l'ineleggibilità prevista dall'articolo 15 della legge 55/1990 cessa di operare ove intervenga la riabilitazione ai sensi dell'articolo 178 codice penale e la stessa può intervenire, di norma, quando siano decorsi cinque anni dal giorno in cui la pena principale sia estinta.

Per completezza espositiva occorre dire che in data 25 gennaio 2002 è stato approvato dal Consiglio dei Ministri il disegno di legge con il quale si stabiliscono i principi cui dovranno attenersi le Regioni nel decidere il proprio sistema di elezione ed i casi di incompatibilità ed ineleggibilità dei presidenti e dei consiglieri regionali.

## DICHIARAZIONI RESE DAI CONSIGLIERI

Con la sentenza n. **276/2001** la Corte accoglie il ricorso per conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Lombardia nel quale quest'ultima lamenta che l'avviso di conclusione delle indagini preliminari emesso dal GIP nei confronti di un consigliere regionale avrebbe integrato atto invasivo della sfera di garanzia presidiata dall'articolo 122, quarto comma, Cost. in quanto il procedimento penale per il reato di diffamazione a mezzo stampa - cui l'avviso si riferiva - avrebbe tratto esclusivo fondamento da una intervista rilasciata dallo stesso consigliere nella quale il medesimo avrebbe espresso, quale Presidente della Commissione consiliare "Sicurezza sociale" valutazioni inerenti l'operato del direttore generale dell'Azienda ospedaliera citata.

Detta intervista, secondo la ricorrente, sarebbe stata pressoché contestuale ad un atto di sindacato consiliare (formalizzato in una nota) indirizzata dal consigliere regionale all'Assessore alla Sanità ed al Presidente della Giunta regionale, nel quale si prospettavano dubbi circa la correttezza delle deliberazioni adottate dal direttore generale dell'Azienda ospedaliera citata.

La Corte, accogliendo il ricorso, cita espressamente la sentenza n. 76/2001 e ribadisce che per ricondurre le "dichiarazioni esterne", ossia quelle rese al di fuori dell'esercizio di funzioni consiliari tipiche, allo stesso regime delle opinioni costituzionalmente presidiate dall'articolo 122, quarto comma, Cost. "senza con ciò determinare situazioni di ingiustificato privilegio personale" occorre avere riguardo al carattere divulgativo e quindi alla sostanziale contestualità e corrispondenza.

E' chiaro, dice la Corte, che per valutare ciò non basta la generica comunanza di argomenti, né è sufficiente la riconducibilità delle dichiarazioni rese al di fuori ad un medesimo "contesto politico". Occorre, invece, che la dichiarazione possa essere qualificata come espressione dell'attività coperta dalla garanzia costituzionale di immunità.

Pertanto, conclude la Corte, "con l'invio della nota all'Assessore alla Sanità e al Presidente della Giunta, il consigliere ha posto in essere un atto inerente l'esercizio delle proprie attribuzioni di presidente di una commissione consiliare e considerato che le affermazioni riprodotte dall'organo di informazione rappresentano una illustrazione in chiave divulgativa di quanto contestualmente ha formato oggetto di un atto tipico delle funzioni all'epoca esercitate, ne deriva l'insindacabilità delle affermazioni in questione".

Infatti, l'esonero da responsabilità, previsto dall'articolo 122, quarto comma Cost., quale salvaguardia della autonomia costituzionalmente riservata al Consiglio regionale, ricomprende tutte quelle attività che costituiscono esplicazione di una funzione affidata a tale organo dalla stessa Costituzione. Fra dette attività, secondo la Corte, possono essere annoverate quelle di vigilanza e di controllo che spettano alle commissioni consiliari istituite quali articolazioni del

Consiglio regionale chiamate a svolgere le loro attribuzioni nell'ambito delle materie di rispettiva competenza.

Con la sentenza **n. 76/2001** la Corte rigetta il ricorso presentato dalla Regione Veneto relativo al rinvio a giudizio di un consigliere regionale per le opinioni espresse nei confronti di un terzo a mezzo stampa.

Le motivazioni che stanno alla base del rigetto del ricorso sono quelle da sempre ribadite dalla Corte in materia di dichiarazioni rese al di fuori dell'esercizio di funzioni consiliari tipiche. Secondo la Corte è necessario che le manifestazioni del pensiero siano oggettivamente correlabili alla posizione istituzionale del consigliere, dunque che dette dichiarazioni presentino un preciso nesso funzionale rispetto all'attività consiliare.

In altre parole per iscrivere le dichiarazioni nel panorama delle "opinioni" per le quali opera la garanzia costituzionale dell'irresponsabilità, non basta la semplice comunanza di argomenti, né la riconducibilità di queste ultime ad un medesimo contesto politico (v. sentenze nn. 56/2000 e 58/2000). Occorre, invece, che la dichiarazione possa essere qualificata come espressione dell'attività parlamentare o consiliare. Perché operi la garanzia costituzionale occorre dunque che la "dichiarazione esterna si ponga, rispetto al concreto esercizio di una funzione consiliare tipica, quale proiezione divulgativa strumentale allo sviluppo della libera dialettica politica che è condizione di vita delle istituzioni democratiche-rappresentative" (v. anche sentenze 320/2000 e 321/2000). Nel caso di specie, invece, rileva la Corte risultano evidenti le valenze "esclusivamente politiche" delle opinioni espresse dal consigliere regionale che come tali, sono del tutto avulse dalle funzioni consiliari.

## CACCIA

Con la sentenza n. **135/2001** la Corte torna ad affrontare il tema del riparto di competenze tra Stato e Regione in materia di caccia, tema che come è noto, è stato fonte di un ampio contenzioso soprattutto in sede di attuazione della direttiva 79/409/CEE. Quest'ultima dispone, infatti, una serie di limiti e divieti volti a tutelare la fauna selvatica prevedendo, tuttavia, all'articolo 9 la facoltà per gli Stati membri di adottare un regime derogatorio in presenza di determinate condizioni dettagliatamente indicate. La direttiva è stata attuata con la legge 157/1992 che rimette allo Stato la disciplina degli elenchi delle specie cacciabili, ma non dispone nulla in ordine al regime derogatorio. Tuttavia, già con la sentenza n. 169/1999 la Corte ha chiarito che soltanto lo Stato, in presenza di specifici presupposti, è legittimato ad adottare provvedimenti di deroga spettando, di conseguenza, alle Regioni solo il potere di estendere il numero di eccezioni al regime delle specie cacciabili e mai quello di limitarlo.

Con la sentenza n. 135/2001 la Corte ribadisce tale orientamento. Precisamente lo Stato impugna la deliberazione legislativa, riapprovata a maggioranza assoluta dal Consiglio della Regione Liguria, dopo il rinvio governativo, in quanto dettante disposizioni che conferiscono alla Giunta regionale un potere di controllo della fauna selvatica attraverso procedure diverse da quelle previste dall'articolo 19 della legge 157/1992 ed, in relazione ad una materia, quale l'elenco delle specie cacciabili di spettanza dello Stato. Precisamente, secondo il ricorrente, la Giunta includerebbe nelle specie cacciabili una serie di specie selvatiche non più ammesse al prelievo venatorio a seguito dell'entrata in vigore del DPCM 21 marzo 1997.

La Regione esclude che la disciplina censurata (la quale ha solo finalità di controllo) abbia a che vedere con l'inserimento di determinate specie nel calendario venatorio, in quanto si tratta di norma che regola, con carattere di generalità, il controllo di specie dannose al di là ed indipendentemente dalla stagione venatoria e con l'utilizzo di metodi non necessariamente coincidenti con l'abbattimento.

La Corte, però, accoglie le censure sollevate dallo Stato in quanto ritiene che l'articolo 19 della legge 157/1992, nella parte in cui disciplina i poteri regionali di controllo faunistico, costituisce un principio fondamentale della materia a norma dell'articolo 117 Cost., tale da condizionare e vincolare la potestà legislativa regionale non solo per la sua collocazione all'interno della legge quadro e per il rilievo dei criteri in esso contenuti ma anche per il suo significato innovativo rispetto alla disciplina del controllo faunistico di cui alla precedente legge cornice 968/1977.

In particolare, sostiene la Corte, la rigorosa disciplina del controllo faunistico di cui all'articolo 19 della legge 157/1992, è strettamente connessa all'ambito di operatività della direttiva 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici. Il

generico richiamo effettuato dalla norma censurata al DPCM 21 marzo 1997 nonché "alle altre normative nazionali e comunitarie vigenti", non garantisce né il rispetto della procedura di consultazione dell'Istituto di Fauna Selvatica il cui ruolo, nel quadro delle competenze in materia di protezione della fauna e della caccia, è stato riconosciuto dalla Corte come decisivo in varie occasioni (cfr. sentenze nn. 53/2000; 272/1996; 248/1995; 35/1995), né l'osservanza del procedimento previsto dall'articolo 19, nel caso in cui l'Istituto verifici l'inefficacia dei metodi ecologici. Sostiene pertanto la Corte che il rinvio non può avere altro significato che consentire, sia pure in modo derogatorio ed allo scopo di prevenire danni alle colture ed altri eventi dannosi, la caccia a specie selvatiche sottratte dagli elenchi delle specie cacciabili dal citato DPCM 21 marzo 1997.

## IMPIANTI DI ACQUACOLTURA

Con la sentenza n. **190/2001** la Corte viene chiamata a pronunciarsi sulla questione di legittimità, sollevata in via incidentale, avverso la legge regionale Veneto 28 aprile 1998, n. 19 (Norme per la tutela delle risorse idrobiologiche e della fauna ittica e per la disciplina dell'esercizio della pesca nelle acque marittime ed interne della Regione Veneto) nella parte in cui dispone che, in attesa di una disciplina specifica in materia di acquacoltura, nella realizzazione di nuovi impianti non è consentita "l'esportazione" dei materiali di risulta provenienti dalle relative escavazioni.

Il remittente concentra le censure nella parola "esportazione" che dovrebbe essere letta come "asportazione" sulla base del criterio ermeneutico secondo cui sarebbe intenzione del legislatore impedire che i materiali formino oggetto di commercio al di fuori dei limiti propri dell'attività di cava, nonché sulla limitazione dell'iniziativa economica in quanto nel vietare l'esportazione dei materiali di risulta, la legge rende impossibile la realizzazione degli impianti di acquacoltura. Pertanto, secondo il TAR, la disposizione censurata ponendo significativi vincoli all'attività privata contrasterebbe con l'articolo 3 costituzione per mancanza di proporzione nel divieto rispetto all'obiettivo avuto di mira nonché con l'articolo 117 Cost. che non consentirebbe alla Regione di intervenire nell'ambito privatistico.

La Corte intervenendo sul punto ha dichiarato infondata la questione in quanto il legislatore regionale, con l'espressione "esportazione", non ha inteso riferirsi alla circolazione dei beni tra Stati, bensì alla specifica destinazione dei materiali di risulta provenienti dalle escavazioni rese necessarie per la realizzazione degli impianti e che tali materiali non possono essere portati fuori dal terreno, intendendo con ciò conseguire una duplice finalità, ovvero, impedire da un lato che il privato ponga in essere un'attività di cava in assenza di autorizzazione regionale, dall'altro, garantire, imponendo il mantenimento del materiale nell'area, l'immediato ripristino dei luoghi e dell'ambiente nel caso in cui l'acquacoltura non abbia luogo o venga a cessare.

Peraltro la Corte non condivide il rilievo secondo cui la norma regionale incida sui rapporti tra privati, oltrepassando così i limiti stabiliti dall'articolo 117 Cost., in quanto, come più volte sostenuto, il fatto che alla Regione sia precluso legiferare in materia di diritto privato concerne i rapporti intersoggettivi e non anche il potere di conformare il contenuto del diritto di proprietà al fine di assicurare la funzione sociale. Difatti, la riserva di legge stabilita dall'articolo 42 Cost. è rispettata anche quando siano le Regioni a legiferare nelle materie di loro competenza (cfr. sentenze nn. 164/2000; 379/1994; 391/1998).

Prosegue la Corte specificando che poiché l'acquacoltura costituisce un'attività imprenditoriale agricola (ai sensi della legge 102/1992 "Norme concernenti l'attività di acquacoltura") incidente anche sull'assetto del territorio, non può dubitarsi che la disciplina relativa alla costituzione dei relativi impianti rientri nella competenza

delle Regioni, le quali, ben possono regolamentare l'utilizzazione dei terreni interessati dagli impianti.

Pertanto la disposizione censurata si limita solo a regolare l'esercizio di attività di acquacoltura e non anche a sopprimere la libertà di iniziativa economica, in quanto pone delle condizioni non affatto irragionevoli e dirette a garantire la tutela dell'ambiente. Il sistema scelto dal legislatore regionale, cioè il divieto di esportazione dei materiali provenienti dall'escavazione, non rientra dunque nella competenza della Corte dal momento che trattasi di una scelta discrezionale quale mezzo più adatto per conseguire il fine. Del resto il divieto di esportazione dei materiali di risulta si coordina anche con le disposizioni di altre leggi della Regione Veneto (legge regionale 5 marzo 1985, n. 24 "Tutela ed edificabilità delle zone agricole" e legge regionale 7 settembre 1982, n. 44 "Norme per la disciplina dell'attività di cava") che fanno divieto di usare il terreno di coltivo o vegetale durante i lavori di escavazione per finalità diverse da quelle di risanamento paesaggistico.

Secondo la Corte, dunque, si è in presenza di una disciplina che pone le basi per garantire le esigenze di ripristino ambientale, rimettendo al soggetto interessato la scelta imprenditoriale circa l'estensione dell'impianto.

## COMMERCIO

Con la sentenza n. 205/2001 la Corte si occupa della questione di legittimità sollevata dal TAR, con tre ordinanze, e dal Consiglio di Stato avverso l'articolo 1, comma 3, della legge della Regione Puglia 4 agosto 1999, n. 24 (Principi e direttive per l'esercizio delle competenze regionali in materia di commercio), il quale dispone che la Regione non dà seguito all'esame delle domande di autorizzazione all'apertura di grandi strutture di vendita presentate nel vigore della legge regionale 2 maggio 1995, n. 32, e corredate a norma alla data del 16 gennaio 1998.

Secondo i giudici a *quibus* la disposizione contrasterebbe:

- a) con l'articolo 117 Cost., con riferimento all'articolo 25, comma 2, del decreto legislativo 114/1998 recante la "riforma della disciplina del commercio a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 59/1997", il quale espressamente prescrive l'esame e la decisione da parte della Regione delle istanze di autorizzazione trasmesse alla Giunta regionale alla data del 16 gennaio 1998 e corredate a norma di legge;
- b) con il diritto di iniziativa economica;
- c) creerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento tra imprenditori e una irragionevole retroattività della disciplina dei rapporti giuridici già regolati dalla normativa statale;
- d) ed infine, con il principio di buon andamento che richiede la continuità e l'effettività dell'esercizio dei pubblici poteri.

La Corte prima di esaminare la questione fa un breve excursus delle disposizioni in materia, per cui ricorda che la legge regionale 32/1995 in attuazione della legge 11 giugno 1971, n. 476, stabiliva l'obbligo del nulla-osta della Giunta regionale per l'apertura degli esercizi di vendita e di centri commerciali, quando la superficie di vendita fosse superiore a mq. 1500. La successiva legge regionale 24 dicembre 1997, n. 24, disponeva la sospensione del rilascio dei nulla-osta regionali fino al 30 settembre 1998.

Alla previsione di sospensione del rilascio dei nulla-osta era sopravvenuta la norma statale (decreto legislativo 114/1998) ai sensi della quale viene stabilito che le domande di rilascio delle autorizzazioni previste e già trasmesse alla Giunta regionale per il citato nulla-osta alla data del 16 gennaio 1998, e corredate a norma venissero decise con provvedimento espresso entro 180 giorni dalla suddetta data.

Dopo il decreto legislativo 114/1998, la Regione Puglia approvava la legge regionale 4/1999 con la quale pur prorogando i termini di sospensione previsti dalla precedente legge regionale, faceva salvo, tuttavia, quanto previsto dalla disciplina transitoria contenuta nell'articolo 25 del citato decreto legislativo.

A tale disposizione ha fatto seguito la legge regionale 24/1999 la quale oltre a dettare norme per l'adeguamento dell'ordinamento regionale alla disciplina contenuta nel decreto di riordino in materia di commercio e ad introdurre una nuova classificazione delle strutture di

vendita in relazione alla superficie destinata alla vendita e alla classe dei comuni in cui devono essere ubicate dispone che "all'esame delle domande di autorizzazione ex legge regionale 2 maggio 1995, n. 32, corredate a norma alla data del 16 gennaio 1998, non si dà seguito".

La Corte dichiara illegittima proprio questa norma in quanto il vincolo per le leggi regionali di uniformarsi alle previsioni del decreto legislativo 114/1998 consegue al tipo di competenza attribuita alle Regioni in materia di commercio, la quale non è compresa nell'elenco formulato dall'articolo 117 Cost.. Quindi, nell'ambito del commercio, alle Regioni spettano soltanto i compiti e le funzioni che lo Stato conferisce loro attraverso leggi ordinarie o atti equiparati.

## AUTONOMIA FINANZIARIA

Nella sentenza **n. 337/2001** la Corte Costituzionale dichiara in parte inammissibile e in parte infondato il ricorso sollevato dalla Regione Lombardia avverso la legge 23 dicembre 1998, n. 448 (c.d. legge finanziaria 1999). La legge viene impugnata in quanto creerebbe una disparità di trattamento tra Regioni settentrionali e meridionali nella parte in cui prevede la proroga e l'incremento di sgravi contributivi, già applicabile per i lavoratori del Sud del Paese occupati alla data del 1° dicembre 1997, nonché la totale esenzione, per un periodo di tre anni dall'avvenuta assunzione, dei contributi dovuti all'INPS sulle retribuzioni assoggettate a contribuzione per il Fondo pensioni. Secondo la Regione ricorrente ciò causerebbe lo spostamento di attività produttive su una parte del territorio finendo quindi per gravare, in assenza di una effettiva riduzione del costo del lavoro, sulla fiscalità generale "e di conseguenza anche sulla Regione Lombardia e sui cittadini in essa residenti". Inoltre la norma contrasterebbe con le decisioni della CE la quale in passato aveva dichiarato illegittimo il regime degli sgravi contributivi per il Mezzogiorno d'Italia per violazione degli articoli 92 e 93 del Trattato CEE (questione sollevata in sede di memoria depositata in prossimità dell'udienza). La questione viene giudicata inammissibile. La Corte, precisa, innanzitutto, che la Commissione Europea (alla cui autorizzazione secondo quanto previsto dall'articolo 3, comma 7, della stessa legge 448/1998, è espressamente subordinata l'efficacia delle disposizioni nei commi 4 e 5 dell'articolo 3 impugnati) ha ritenuto che il regime di aiuti in questione è compatibile con la disciplina comunitaria ed inoltre che la censura è stata presentata tardivamente e dunque non può essere presa in considerazione.

La Corte, poi, entra nel merito e ribadisce che sebbene le Regioni in linea di principio possano denunciare la violazione anche di norme costituzionali poste al di fuori del Titolo V della Cost., ciò, però, solo se ed in quanto tale violazione comporti una incisione delle competenze costituzionalmente assegnate alle Regioni medesime (sentenza n. 373/1997). Nel caso di specie la Regione ricorrente si è limitata a denunciare in maniera piuttosto generica, una pretesa disparità di trattamento tra Regioni senza indicare la lesione di qualsivoglia competenza regionale legislativa o amministrativa.

Il rigetto del ricorso, per inammissibilità della questione, avviene anche con riguardo all'articolo 6 della legge 448/1998 che, secondo la Regione, violerebbe il principio di autonomia finanziaria previsto dall'articolo 119 Cost. (8).

La Corte ribadisce che "l'autonomia finanziaria regionale ha valenza strumentale e la sua tutela entra in gioco per quanto, per effetto della violazione del relativo principio, venga meno in concreto la possibilità per la Regione di attuare le sue prerogative di autonomia legislativa ed amministrativa".

Secondo la Corte, quindi, la Regione non fornisce alcuna dimostrazione dell'effettività del meccanismo denunciato ossia la reale diminuzione della sua complessiva disponibilità finanziaria, ma

neppure ipotizza che per effetto della pretesa riduzione, essa si troverebbe a godere di una dotazione non più congrua e sufficiente ad espletare i compiti che le sono stati affidati.

Nella **sentenza n. 437/2001** (9) la Corte ribadisce la sua posizione in materia di autonomia finanziaria "derivata" chiarendo che la semplice circostanza della riduzione, disposta con legge statale delle disponibilità finanziarie messe a disposizione dalle Regioni non è di per sé sufficiente ad integrare la violazione dell'articolo 119 Cost. Ciò si verifica solo se tale riduzione delle disponibilità finanziarie sia tale da comportare uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale (v. sentenze nn. 307/1983; 123/1992; 370/1993; 507/2000; 337/2001). Nel caso oggetto della sentenza (in cui le Regioni Piemonte ed Emilia-Romagna avevano sollevato la questione di legittimità costituzionale nei confronti di alcuni commi di un articolo della legge 388/2000 (c.d. legge finanziaria 2001) in materia di alimentazione del Fondo regionale di protezione civile), secondo la Corte, ciò non solo non è dimostrato, ma da un lato la riduzione delle disponibilità finanziarie disposta non sottrae risorse al complessivo sistema regionale (poiché il fondo resta nella disponibilità delle Regioni) dall'altro riguarda risorse finanziarie ulteriori rispetto a quelle già trasferite a seguito e in corrispondenza del conferimento di nuove funzioni in materia di protezione civile (cfr. Dpcm 12 settembre 2000). Infatti si tratta di risorse destinate al "completamento del trasferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali" in materia di viabilità ed inoltre si tratta di risorse afferenti agli anni successivi all'operatività delle norme concernenti il trasferimento stesso.

Del medesimo tenore è la sentenza **208/2001** nella quale le Regioni Piemonte, Veneto e Lombardia lamentano la lesione del principio di autonomia finanziaria posto dalla legge 18 febbraio 1999, n. 28 (Disposizioni in materia tributaria, di funzionamento dell'amministrazione finanziaria e di revisione generale del catasto) articolo 14 (10), il quale interpreta autenticamente l'articolo 26, quarto comma, terzo periodo, del DPR 600/1973 che detta disposizioni sull'accertamento delle imposte sui redditi. La Corte ribadisce che la Costituzione non garantisce alle regioni una determinata quantità di risorse, ma solo il diritto a disporre di risorse finanziarie che risultino complessivamente non inadeguate rispetto ai compiti loro attribuiti (v. sentenza n. 507/2000). Nel caso oggetto del ricorso nessuna Regione ha spiegato, secondo la Corte, perché il prelievo in questione ridondi in lesione della autonomia finanziaria impedendo l'espletamento delle loro funzioni (v. sentenze nn. 103/2001; 171/1999; 244/1997; 25/1996).

E' molto importante, inoltre, ciò che la Corte aggiunge nella sentenza in esame ossia che ogni qualvolta la Regione agisca come "contribuente", non può lamentare una lesione di competenze di cui in realtà non dispone. Quindi si deve escludere che l'obbligazione di imposta, ossia il prelievo a carico di disponibilità finanziarie regionali

limiti l'autonomia garantita dall'articolo 119 Cost. Viceversa quando la Regione si configura come debitore la sua posizione rileverebbe sul piano costituzionale.

## LIMITE DEL DIRITTO PRIVATO

Nella sentenza n. **352/2001** la Corte rigetta il ricorso sollevato dal giudice di pace di Livorno avverso alcuni articoli di due leggi della Regione Toscana 25/1989 (11) e 96/1996 (12) nella parte in cui prevedono che, in caso di assegnazione in locazione di alloggi compresi negli stabili a regime condominiale, le spese relative ai servizi a rimborso siano versate direttamente all'amministrazione del condominio, cui compete di agire anche in giudizio per il recupero nei confronti degli assegnatari inadempienti e morosi. Tale previsione viola il campo di materie costituzionalmente attribuite alle Regioni dall'articolo 117 Cost. e dall'articolo 108 in quanto, secondo il ricorrente, modificano sia l'assetto processuale, sia quello civilistico sostanziale (i rapporti tra privati) che, come è noto, sono di esclusiva competenza statale.

La Corte ricorda che già con l'ordinanza n. 243/2000 ha dichiarato in un giudizio vertente tra condominio ed ente gestore, la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 32, comma 3, della legge della Regione Toscana 96/1996 sollevata con riferimento all'articolo 108 Cost. La norma censurata non concerne la tutela giurisdizionale (riservata allo Stato), ma si limita a porre a carico degli assegnatari in locazione di alloggi siti in stabili a regime condominiale un obbligo diretto (di natura sostanziale) nei confronti del condominio e ad attribuire al condominio un credito nei confronti degli assegnatari. Tale disciplina, continua la Corte, non altera la posizione dei diritti e degli obblighi dell'ente gestore nei confronti del condominio stesso, né introduce alcuna ipotesi di acollo privativo (13). Pertanto precisa che la questione non pone alcun profilo ulteriore rispetto a quelli considerati nella ordinanza n. 243/2000.

Inoltre la Corte, richiamando la precedente sentenza n. 27/1996 (nella quale l'edilizia residenziale pubblica viene qualificata "nuova materia di competenza regionale") e l'articolo 60 del decreto legislativo 112/1998 non dubita che le disposizioni censurate, in quanto disciplinanti un aspetto (sia pure marginale) dell'assegnazione di alloggi in locazione da parte di un ente pubblico, gravitino nell'ambito della materia di ERP, ma concentra la sua attenzione sul presunto superamento del limite del diritto privato da parte della legislazione regionale. Al riguardo la Corte ribadisce che l'ordinamento del diritto privato si pone come limite alla legislazione regionale in quanto diretto a garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti fra privati e dunque il rispetto del principio di uguaglianza. Tuttavia precisa che detto limite non opera in modo assoluto in quanto "anche la disciplina dei rapporti privatistici può subire un qualche adattamento ove questo risulti in stretta connessione con la materia di competenza regionale e risponda al criterio di ragionevolezza che vale a soddisfare il rispetto del richiamato principio di uguaglianza" (sentenze nn. 441/1994 e 35/1992).

In altre parole la normativa regionale censurata non tocca il rapporto tra l'ente pubblico proprietario dell'alloggio e il condominio, ma investe marginalmente (in termini di integrazione della disciplina civilistica piuttosto che di deroga) il rapporto tra l'assegnatario in locazione ed il condominio.

Infatti l'aggravamento della posizione dell'assegnatario, obbligato direttamente nei confronti del condominio e non soltanto nei confronti dell'ente gestore, va considerato nel contesto del beneficio consistente nel godimento dell'alloggio assegnato a un canone sociale. D'altra parte la posizione del condominio risulta arricchita di una facoltà che lascia integra la posizione dell'ente e non contrasta con la disciplina codicistica del condominio, né è incoerente con la disciplina generale delle obbligazioni e del contratto la quale conosce la possibilità che al terzo creditore sia assegnato un nuovo debitore (delegazione cumulativa) (14).

## DEMANIO IDRICO

La sentenza **n. 353/2001** si pone al confine tra le pronunce della Corte che hanno come soggetti le Regioni a Statuto ordinario e quelle a Statuto speciale. Infatti la Regione Veneto solleva questione di legittimità costituzionale nei confronti dell'articolo 2, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 463/1999 (15) in quanto ponendo una equipollenza tra piano generale per l'utilizzazione delle acque pubbliche (previsto dall'articolo 14 dello Statuto speciale) e piano di bacino di rilievo nazionale (previsto dalla legge 18 maggio 1989, n. 183 recante "norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo") violerebbe innanzitutto l'articolo 76 Cost. ed il principio della gerarchia delle fonti. Infatti i decreti legislativi attuativi degli Statuti speciali prevedono il trasferimento effettivo di funzioni dallo Stato alle Regioni integrando ove necessario anche la norma statutaria, ma l'ambito di applicazione degli stessi resta limitato alla sfera statutaria in quanto mirano a soddisfare esigenze amministrative locali.

Nel momento in cui si attribuisce al piano generale per l'utilizzazione delle acque pubbliche di una provincia, valore di piano di bacino di rilievo nazionale ed introducendo disposizioni che non hanno natura funzionale ed accessorie rispetto allo Statuto speciale, ma prescrizioni di carattere generale operanti oltre il limite istituzionale e funzionale della fonte si avrebbe, secondo la Regione, la violazione dell'articolo 76 della Costituzione, nonché la violazione della autonomia statutaria, legislativa ed amministrativa della Regione Veneto.

Infatti, secondo la ricorrente, la nuova disciplina posta dal decreto legislativo 463/1999 scardinerebbe l'assetto organico funzionale posto dalla legge 183/1989, in quanto i soggetti individuati dalla nuova normativa sono soltanto il Ministro dei lavori pubblici ed il Presidente della Provincia interessata. In tal modo si stravolge il preesistente sistema normativo che rispondeva ad una ratio di paritetica partecipazione di amministrazioni statali e locali (Stato, Regioni e Province autonome).

Nel giudizio si costituisce la Provincia autonoma di Trento ed interviene la Provincia autonoma di Bolzano, la quale ritiene di avere un interesse rilevante, attuale e concreto alla decisione della questione.

La Provincia autonoma di Bolzano chiede che il ricorso venga dichiarato inammissibile, nonché infondato in quanto l'equiparazione tra il piano generale di utilizzazione delle acque pubbliche e il piano di bacino di rilievo nazionale è circoscritta al territorio delle Province autonome di Trento e Bolzano ed inoltre la particolare procedura prevista dal decreto legislativo 463/1999 costituisce elemento idoneo a non ledere le attribuzioni e le competenze delle altre Regioni o le attribuzioni conferite agli organi dell'Autorità di bacino previste dalla legge 183/1989.

La Corte, innanzitutto, chiarisce che entrambe le province autonome hanno titolo a stare in giudizio indipendentemente dalla notifica del ricorso (effettuato solo nei riguardi della Provincia autonoma di Trento). Ciò perché la questione di legittimità costituzionale proposta in via principale:

- a) ha per oggetto una norma di attuazione dello Statuto speciale riguardante attribuzioni costituzionalmente garantite alle stesse Province autonome (sentenza n. 178/1996 e ordinanza n. 277/1997);
- b) coinvolge il regime delle acque e la partecipazione al bacino idrografico di rilievo nazionale dell'Adige che comprende le Regioni Veneto e Trentino-Alto Adige e che interessa anche il territorio della Provincia di Bolzano (e non solo quello di Trento) con il bacino del Brenta-Bacchiglione (v. articolo 14, comma 1, legge 183/1989 e sentenza n. 85/1990);
- c) l'articolo 107 dello Statuto speciale prevede una speciale procedura paritetica che consente alle Province autonome di stare in giudizio dinanzi alla Corte (v. ordinanza n. 227/1997).

Infine, secondo la Corte, non si può obiettare la mancanza di notifica del ricorso ad una Provincia autonoma, in quanto la stessa si è costituita ed ha svolto le proprie difese senza contestazione delle altre fonti per cui viene ritenuto superfluo ogni profilo di integrazione del contraddittorio tenuto conto del carattere del procedimento e della natura delle funzioni affidate alla Corte nel sistema delle garanzie costituzionali e delle differenze esistenti rispetto ai processi aventi ad oggetto conflitti subiettivi di interessi (v. sentenza n. 13/1960).

Ciò chiarito, la Corte fa una lunga disamina sulla natura delle norme di attuazione degli Statuti speciali e ritiene fondate le eccezioni proposte relativamente agli articoli 76, 11 e 123 Cost. dalla Provincia autonoma.

Con riferimento all'articolo 76 Cost., la Corte ribadisce che le norme di attuazione dello Statuto speciale non possono essere inquadrate nell'istituto della delega legislativa di cui all'articolo citato. Infatti, in quanto attuazione di norme statutarie (come è noto aventi rango costituzionale) attribuiscono poteri legislativi al Governo che li esercita nel contesto di particolari procedure caratterizzate dalla partecipazione della Regione e della Provincia a Statuto speciale (sentenza n. 160/1985).

La Corte rileva ancora che le norme di attuazione dello Statuto speciale si basano su un potere attribuito dalla norma costituzionale in via permanente e stabile (sentenze nn. 212/1984 e 160/1985) la cui competenza ha carattere "riservato e separato rispetto a quella esercitabile dalle leggi ordinarie della Repubblica" e pertanto prevalgono, nell'ambito della loro competenza, sulle leggi ordinarie con conseguente possibilità di derogarvi negli anzidetti limiti (sentenze nn. 213/1998, 212/1984 e 151/1972). Le norme di attuazione dello Statuto regionale ad autonomia speciale sono destinate, continua la Corte, a contenere disposizioni di esecuzione e

di integrazione *secundum legem* ed anche *praeter legem*, ossia possono aggiungere qualcosa che le norme statutarie non contenevano "con il limite della corrispondenza alle norme e alle finalità di attuazione dello Statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale" (sentenze nn. 212/1984 e 20/1956).

Inoltre è insito nelle norme di attuazione il compito di assicurare un collegamento e di coordinare le funzioni trasferite alla Regione e quelle rimaste allo Stato, in modo che vi sia una armonizzazione dei contenuti e degli obiettivi particolari delle autonomie speciali con l'organizzazione dello Stato nell'unità dell'ordinamento giuridico (sentenze nn. 213/1998, 136/1969 e 30/1968).

Tuttavia la Regione (o Provincia) a Statuto speciale nonché la Regione a Statuto ordinario che si ritenga lesa nella propria sfera di competenza costituzionalmente garantita, da parte delle norme di attuazione dello Statuto speciale di altra Regione, può promuovere la questione dinanzi alla Corte.

Entro tali limiti, dunque, la Corte esamina la questione ed accoglie la richiesta di illegittimità. Pertanto dichiara illegittimo l'articolo 2, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 463/1999 in quanto riserva un trattamento irragionevole e deteriore (e come tale lesivo dell'autonomia regionale) alla Regione Veneto il cui territorio ricade in bacini idrografici di rilievo nazionale (bacini Adige e Brenta-Bacchiglione). Infatti, l'articolo citato stabilendo ai fini della definizione dell'intesa che il Ministro dei Lavori pubblici "senta i comitati istituzionali delle Autorità di bacino di rilievo nazionale" prevede un metodo assai debole di partecipazione della Regione (nella specie Veneto) in quanto ad essi partecipano i rappresentanti delle Regioni il cui territorio è maggiormente interessato.

Le esigenze di coordinamento e di integrazione devono dunque essere realizzate nell'unitarietà della pianificazione del bacino di rilievo nazionale con un sistema che assicuri effettiva parità di intervento a tutte le Regioni e Province autonome interessate in un giusto procedimento di partecipazione equilibrata dei medesimi soggetti titolari di interessi giuridicamente rilevanti sul piano costituzionale.

## AIMA

Nella sentenza n. **317/2001** la Regione Lombardia solleva la questione di legittimità costituzionale nei confronti del decreto legislativo 27 maggio 1999, n. 165 (Soppressione dell'AIMA e istituzione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA)) lamentando che l'articolo 5, comma 3, che conferisce all'AGEA il potere di avvalersi in mancanza dell'istituzione o nelle more del riconoscimento degli organismi pagatori, degli uffici delle Regioni, violerebbe il regolamento CE n. 1663/1995, punto 4 dell'allegato, ove è scritto che la funzione di autorizzazione dei pagamenti e/o il servizio tecnico possano essere "delegati".

Nulla dice, prosegue la Regione, riguardo all'avvalimento, dunque l'autonomia amministrativa e finanziaria sarebbe pregiudicata in quanto non sarebbe stato disposto, in favore delle Regioni stesse, il trasferimento dei mezzi finanziari necessari per fronteggiare gli oneri dell'avvalimento.

La Corte precisa, innanzitutto, che la norma comunitaria non pone alcun vincolo circa la forma giuridica attraverso la quale i servizi di pagamento debbano essere concretamente organizzati da parte di ciascun Stato membro. Quindi il termine "delega" non deve essere inteso nel significato che ad esso è ascritto nell'ordinamento italiano e dunque tale da porre un vincolo così stringente da rendere illegittima la previsione che autorizza l'AGEA ad avvalersi degli uffici delle Regioni.

Inoltre, prosegue la Corte, la possibilità di tale avvalimento appare subordinata all'acquisizione di una intesa con le singole Regioni le quali in detta sede potranno tutelare le loro attribuzioni costituzionali anche con riguardo alla loro autonomia organizzativa e finanziaria.

A fronte di tali argomentazioni, la questione è ritenuta non fondata.

Sempre nella citata sentenza la Corte precisa che alle correzioni finanziarie che la Comunità europea apporta alle spese dichiarate dagli organismi pagatori degli Stati membri (quando le stesse non siano state "riconosciute" perché effettuate fuori delle condizioni di tempo e di modo espressamente poste per l'erogazione) si fa fronte mediante assegnazione dei fondi su un conto corrente di tesoreria intestato al Ministero del Tesoro e al Fondo europeo di orientamento e garanzia in agricoltura (FEOGA). E', dunque, lo Stato che risponde immediatamente alla CE per irregolarità, inefficienze od errori imputabili agli organismi pagatori statali. In modo simmetrico il decreto legislativo ha previsto che, quando il sistema degli organismi pagatori regionali sarà divenuto operativo, le correzioni negative ad essi imputabili dovranno gravare sulle Regioni, in sede di ripartizione dei finanziamenti regionali, attraverso detrazione delle somme corrispondenti a quelle che gli organismi regionali hanno indebitamente erogato. Pertanto il fatto che l'AGEA abbia funzioni di coordinamento e controllo, non vuol dire che gli organismi pagatori siano legittimati ad amministrare i fondi comunitari senza il rispetto

delle modalità e dei tempi previsti dalla normativa comunitaria, né che gli errori o le inadempienze in cui detti organismi siano incorsi debbano gravare su altre collettività regionali. Tale meccanismo, secondo la Corte, non può essere giudicato lesivo di competenze regionali costituzionalmente garantite, né pregiudica la possibilità, da parte delle Regioni di contestare, attraverso le normali vie giurisdizionali, singole voci di recupero.

La questione, dunque, viene ritenuta non fondata.

Anche l'altra censura lamentata dalla Regione relativa all'attribuzione allo Stato del compito di stabilire discrezionalmente un limite numerico all'istituzione di organismi pagatori "che potrebbe determinare irragionevoli sperequazioni tra regione e regione" viene considerata non fondata.

Secondo la Corte la determinazione del numero degli organismi pagatori costituisce un obbligo comunitario (articolo 1 reg. CE 1663/1995) al quale secondo il decreto legislativo 165/1995, provvede lo Stato sentita la Commissione europea e, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome. L'intesa non solo garantisce la tutela delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, ma consente anche di evitare le sperequazioni tra le Regioni che potrebbero verificarsi adottando un procedimento diverso da quello oggetto di impugnativa.

Inoltre lo Stato ha il potere di fissare le modalità e le procedure per il riconoscimento degli organismi pagatori, mentre i criteri dovranno essere tratti dalla normativa comunitaria.

Infatti il DM 22 ottobre 2000, nel dare attuazione alla disciplina legislativa in esame, lungi dal dettare criteri ha stabilito che ai fini del riconoscimento le Regioni dovranno conformarsi ai criteri contenuti nell'allegato al regolamento CE/1663/1995 e successive modificazioni e integrazioni, nonché alle linee direttrici della Commissione UE inerenti la revisione dei conti ed, infine, che l'organismo pagatore debba soddisfare tutte le condizioni per il riconoscimento contenute nella regolamentazione comunitaria. Quindi, secondo la Corte, non è ravvisabile nessuna violazione dell'autonomia normativa regionale in quanto la Regione, ai fini del riconoscimento, può scegliere la forma giuridica e la struttura organizzativa degli organismi pagatori anche dettando condizioni più stringenti e rigorose di quelle previste dalla normativa comunitaria.

## TRASPORTI

Con la sentenza **n. 209/2001** la Corte dichiara non fondata la questione sollevata del TAR Umbria avverso tre leggi regionali dell'Umbria (16) le quali stabiliscono che le somme attribuite dalla Regione alle Province per l'erogazione dei contributi in favore delle imprese che esercitano autolinee in concessione di trasporto pubblico locale siano, in via transitoria, ripartite tra le imprese aventi titolo nella stessa proporzione delle assegnazioni relative all'anno 1991. Secondo il TAR tenere conto delle percorrenze compiute in un anno precedente anziché di quelle dell'anno di riferimento, violerebbe l'articolo 3 Cost. in quanto alcune imprese possono far valere tutte le percorrenze effettuate ed altre soltanto una parte in quanto un'altra parte sarebbe stata autorizzata ed effettuata soltanto dopo il 1991.

La Corte fa un breve excursus delle leggi regionali succedutesi in materia e chiarisce, innanzitutto, che il sistema dei contributi non si basa soltanto sulle percorrenze, ma su complessi criteri di calcolo. Tuttavia, nel caso della disamina delle leggi regionali si evidenzia che il regime transitorio durava dal 1991! La Corte si appresta, dunque, a precisare che "la valutazione delle cause e delle conseguenze dei ritardi che possono essersi verificati nell'attuazione del regime voluto dal legislatore regionale e che lo hanno indotto a protrarre l'efficacia della disciplina transitoria", rientrano nella discrezionalità del legislatore stesso e di conseguenza esulano dal giudizio.

Ciò premesso, aggiunge la Corte, che il sistema di corresponsione dei contributi è molto più articolato di quello prospettato dal ricorrente in quanto si basa su valutazioni tecniche e scelte programmatiche cui correlare l'impiego delle risorse. Inoltre, l'autorizzazione all'effettuazione di nuove percorrenze non dà luogo al diritto alla corresponsione di nuovi contributi proprio perché, in attesa delle nuove decisioni di programmazione, il legislatore aveva deciso di tenere fermi i vecchi criteri di riparto. Infatti le delibere regionali con cui sono autorizzate le imprese recavano una clausola con la quale si disponeva che "il ripiano delle perdite di esercizio di cui alla istituenda linea" o "le maggiori percorrenze" sarebbero stati a completo carico dell'impresa concessionaria" in attesa dell'attuazione della l.r. 10/1995".

## AGENZIE DI VIAGGIO

Nella sentenza **n. 339/2001** la Corte Costituzionale accoglie il ricorso sollevato dal Giudice unico presso il Tribunale di Avezzano e dal TAR Veneto nei confronti di due leggi della Regione Abruzzo (17) e di una legge della Regione Veneto (18) le quali prevedono, nei rispettivi ambiti di competenza territoriale, una serie di vincoli per le agenzie di viaggio e turismo, imponendo loro di fornirsi di autorizzazione anche per le filiali e le succursali, di pagare per queste ultime distinte tasse di concessione regionale, di versare distinte cauzioni e di assicurare la presenza in filiale di un direttore tecnico a tempo pieno. L'accoglimento è basato sulla violazione del principio di libertà di organizzazione dell'imprenditore posto dall'articolo 41 Cost., nonché sulle medesime motivazioni della sentenza n. 362/1998 con la quale la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una legge della Regione Lombardia (19) sempre in materia di agenzie di viaggio. Secondo la Corte occorre configurare queste ultime in maniera unitaria, così come fa d'altra parte la recente legge 29 maggio 2001, n. 135 (Riforma della legislazione nazionale del turismo), in modo da non limitare la libertà di impresa.

## ACQUE MINERALI

Nella sentenza **n. 65/2001** la Corte dichiara non fondata la questione sollevata dal TAR Lombardia in materia di acque minerali e termali (20).

La Corte fa un breve excursus partendo dal regio decreto 1443/1927 che tratta unitariamente la materia delle miniere e delle risorse geotermiche e quella delle acque minerali, disciplinandole con norme riferibili indistintamente a tutti i beni minerari. Con l'articolo 117 Cost. si è, però, assistito alla scissione di tale regime unitario. Infatti, la Regione ha competenza concorrente solo in materia di acque minerali e termali, mentre la materia delle miniere e delle risorse geotermiche è di competenza statale in relazione alla quale, oggi, le Regioni esercitano funzioni delegate. Tale sistema è stato ribadito ed accolto dalle leggi succedutesi nel tempo quali il DPR 2/1972 (articolo 1), il DPR 616/1977 (articolo 61) e la legge 59/1997 (articolo 22), per quanto riguarda il trasferimento delle funzioni amministrative relative alle acque minerali, e il decreto legislativo 112/1998, per ciò che concerne le funzioni delegate in materie di miniere e risorse geotermiche.

Secondo la Corte il diverso assetto di competenza è presente nella legislazione della Regione Lombardia di recepimento del decreto legislativo 112/1998 (legge regionale 5 gennaio 2000, n. 1) che distingue nettamente la materia di competenza propria da quella delegata.

Secondo la Corte, dunque, nel caso di concessioni e permessi in materia di miniere, la Regione può determinare i canoni, ma solo entro i limiti massimi fissati dallo Stato. Invece, nella materia delle acque minerali il limite alla potestà legislativa regionale deve essere colto "ad un livello di maggiore astrattezza, tenuto conto della peculiarità delle coltivazioni delle acque minerali, per le quali il solo criterio superficiario può risultare in concreto sproporzionato per difetto rispetto al beneficio economico che il concessionario trae dallo sfruttamento della risorsa pubblica".

Pertanto il criterio di calcolo previsto dalla legge mineraria non è "coessenziale" al principio di onerosità e non può ritenersi fondamentale della legge dello Stato ai sensi dell'articolo 117 Cost. (esisteva già una precedente sentenza in materia di cave la n. 488/1995). Quindi il criterio utilizzato dal legislatore regionale è conforme al principio fondamentale così delineato.

Né ciò comporta, secondo la Corte, violazione della libera concorrenza e della circolazione dei beni e delle merci nel mercato europeo. In quanto il principio del libero scambio è, secondo la Corte, male invocato da parte del remittente, in quanto anche le Regioni possono essere interpreti, nelle materie di loro competenza, delle linee di indirizzo volte a non deprimere il valore delle risorse naturali che costituiscono patrimonio pubblico.

## RISERVA DI LEGGE

Nella sentenza **n. 435/2001** la Corte accoglie la questione di legittimità in via incidentale proposta dal TAR Puglia in relazione ad una disposizione normativa della Regione Puglia (21) concernente una "prestazione patrimoniale imposta" ai sensi dell'articolo 23 Cost. che pone una riserva di legge sia pure limitata alla statuizione degli elementi fondamentali della prestazione, la quale può essere imposta appunto solo "in base alla legge".

La Corte precisa che già con precedenti pronunce (sentenze n. 64/1965; 148/1979; 180/1996; 269/1997) ha statuito che la riserva di legge di cui all'articolo 23 Cost. è soddisfatta purché la legge statale o regionale stabilisca gli elementi fondamentali dell'imposizione anche se demanda a fonti secondarie o al potere dell'amministrazione la specificazione e l'integrazione di tale disciplina.

Inoltre, prosegue la Corte, per rispettare la riserva di legge è sufficiente che idonei criteri e limiti di natura oggettiva o tecnica, atti a vincolare la determinazione quantitativa dell'imposizione si desumano dall'insieme della disciplina considerata (v. sentenze 72/1969; 507/1968).

In ogni caso, conclude la Corte, ai fini del rispetto della riserva di legge, devono anzitutto potersi desumere criteri oggettivi atti a guidare e circoscrivere adeguatamente le scelte relative all'entità della prestazione imposta.

Nel caso di specie non si ricava alcun criterio oggettivo atto a delimitare la discrezionalità della Giunta del quantum della prestazione.

## IRAP

Nella sentenza n. **156/2001** la Corte dichiara inammissibili e non fondate le questioni di legittimità costituzionali promosse in via incidentale delle Commissioni tributarie provinciali di Torino, Milano, Como, Parma, Bolzano, Genova, Lecco, Reggio Emilia e Piacenza nei confronti del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e della detrazione dell'IRPEF e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali).

Precisamente la Corte ribadisce la sua costante giurisprudenza, secondo la quale rientra nella discrezionalità del legislatore, con il solo limite della non arbitrarietà, la determinazione dei singoli fatti espressivi della capacità contributiva che, quale idoneità del soggetto all'obbligazione di imposta, può essere desunta da qualsiasi indice che sia rivelatore di ricchezza e non solamente dal reddito individuale (sentenze n. 111/1997; n. 21/1996; n. 143/1995; n. 159/1985).

Nel caso dell'IRAP il legislatore, nell'esercizio di tale discrezionalità, ha individuato quale nuovo indice di capacità contributiva, diverso da quelli utilizzati ai fini di ogni altra imposta, il valore aggiunto prodotto dalle attività autonomamente organizzate.

La scelta di siffatto indice, secondo la Corte, non può dirsi irragionevole, né comunque lesiva del principio di capacità contributiva, atteso che "il valore aggiunto prodotto altro non è che la nuova ricchezza creata dalla singola unità produttiva, che viene, mediante l'IRAP, assoggettata ad imposizione ancor prima che sia distribuita al fine di remunerare i diversi fattori della produzione, trasformandosi in reddito per l'organizzatore dell'attività, i suoi finanziatori, i suoi dipendenti e collaboratori".

L'imposta colpisce perciò, con carattere di realtà, un fatto economico diverso dal reddito, espressivo di capacità di contribuzione in capo a chi è autore delle scelte dalle quali deriva la ripartizione della ricchezza prodotta tra i diversi soggetti che, in varia misura, concorrono alla sua creazione.

Irrilevante secondo la Corte, ai fini della valutazione della conformità dell'imposta al principio di capacità contributiva, è d'altro canto la mancata previsione del diritto di rivalsa da parte del soggetto passivo dell'imposta stessa nei confronti di coloro cui pure il valore aggiunto prodotto è, pro quota, riferibile cioè i lavoratori ed i finanziatori.

Inoltre l'assunto secondo cui l'onere derivante dall'IRAP sia, per i lavoratori autonomi, maggiore di quello da cui erano precedentemente gravati per effetto dei tributi e contributi soppressi dall'articolo 36 del decreto legislativo è, secondo la Corte, apodittico ed indimostrato. Infatti, prosegue la Corte, il criterio direttivo cui i rimettenti fanno riferimento riguarda non solamente l'istituzione dell'IRAP, ma il complesso delle riforme del sistema tributario indicate nello stesso articolo 3, comma 143, della legge 662/1996 (tra le quali ad esempio, figura anche, alla lettera b) la revisione degli scaglioni,

delle aliquote e delle detrazioni dell'imposta sul reddito delle persone fisiche) con la conseguenza che la comparazione andrebbe semmai effettuata con riguardo non alla sola IRAP, ma all'intero carico fiscale gravante sul lavoro autonomo prima e dopo la riforma.

Riguardo alla legittimità costituzionale della normativa istitutiva dell'IRAP, nella parte in cui questa opererebbe una ingiustificata equiparazione, ai fini del trattamento fiscale, tra redditi di impresa e redditi di lavoro autonomo, con violazione del principio di eguaglianza, del principio di capacità contributiva e, infine, del principio di tutela del lavoro in tutte le sue forme, la questione è ritenuta infondata perché, come già detto, l'IRAP non è un'imposta sul reddito, bensì un'imposta di carattere reale che colpisce il valore aggiunto prodotto dalle attività autonomamente organizzate.

Non riguardando, dunque, la normativa denunciata la tassazione dei redditi personali, le censure riferite all'asserita equiparazione del trattamento fiscale dei redditi di lavoro autonomo a quello dei redditi di impresa risultano fondate su un presupposto palesemente erroneo.

Una volta chiarito, infatti, che l'IRAP non colpisce il reddito personale del contribuente, bensì il valore aggiunto prodotto dalle attività autonomamente organizzate, nessuna ingiustificata disparità di trattamento può ravvisarsi nell'inclusione tra i soggetti passivi dell'imposta dei lavoratori autonomi - in quanto appunto esercenti attività autonomamente organizzate - e non anche dei lavoratori dipendenti, la cui attività è per definizione priva del connotato rappresentato dall'autonoma organizzazione.

## NOTE

- (1) L'art. 29 del d.lgs. 112/1998 determina le funzioni e i compiti conservati allo Stato in materia di ricerca, produzione, trasporto e distribuzione di energia. In particolare, la lettera b), del comma 2, nel testo originario, conservava in capo allo Stato le funzioni amministrative concernenti "le determinazioni inerenti l'importazione, l'esportazione e lo stoccaggio di energia". Il testo dell'art. 3 dello schema di decreto modificativo e integrativo, sul quale intervenne l'intesa nella seduta della Conferenza del 25 giugno 1999, prevedeva (oltre ad una modifica della lettera l) del comma 2 dello stesso art. 29, trasfusa integralmente nel testo del d.lgs. n. 443 del 1999) l'aggiunta, nel citato testo della lettera b), dopo le parole "stoccaggio di energia", delle seguenti parole: "limitatamente allo stoccaggio di metano in giacimento, allo stoccaggio di oli minerali di capacità superiore a mc. 80.000 e di gas di petrolio liquefatti di capacità superiore a mc. 400". Nel testo finale del decreto legislativo, invece, l'aggiunta è limitata alle parole "limitatamente allo stoccaggio di metano in giacimento". In sostanza, secondo l'intesa dette competenze avrebbero comunque dovuto essere più ampie di quelle poi effettivamente rimaste allo Stato in base al decreto n. 443, concernendo, oltre allo stoccaggio di metano in giacimento, altresì, lo stoccaggio, in quantità superiori a date soglie, degli oli minerali e dei gas di petrolio liquefatti. Queste ultime funzioni sono state invece escluse, nel testo definitivo, dalla competenza statale, risultando dunque, in definitiva, più ampia la sfera delle funzioni conferite alle Regioni ai sensi dell'art. 30, comma 1, dello stesso d.lgs. n. 112, secondo cui "sono delegate alle Regioni le funzioni amministrative in tema di energia (...) che non siano riservate allo Stato ai sensi dell'articolo 29 o che non siano attribuite agli enti locali ai sensi dell'articolo 31".
- (2) Nella sent. 437/2001 la Regione Piemonte e l'Emilia-Romagna avevano impugnato l'art. 138, commi 16 e 17, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (c.d. legge finanziaria 2001) nella parte in cui lo Stato non aveva mantenuto l'impegno di costituire un fondo di 1.000 miliardi di lire.  
Infatti la Conferenza Unificata in occasione della discussione sugli schemi di DPCM, emanati ai sensi dell'art. 7 della legge 15 marzo 1997, n. 59 relativi all'individuazione e ripartizione tra le Regioni dei beni e delle risorse per l'esercizio delle funzioni in materia di protezione civile, espresse parere favorevole condizionandolo all'impegno, confermato dal Governo, di istituire un fondo nazionale di 1.000 miliardi a favore delle Regioni e degli Enti locali per i compiti di protezione civile. E' vero, pure però, che nella sentenza citata, le Regioni ricorrenti ammettono che la violazione dell'impegno si era avuta a livello legislativo e non governativo, ed escludono che la legge del Parlamento abbia un ruolo di mera ratifica di decisioni prese altrove. Inoltre le stesse si dichiarano consapevoli che nell'attuale assetto costituzionale, l'organo rappresentativo delle Regioni non ha un ruolo riconosciuto dalla Costituzione e paragonabile a quello presente in altri ordinamenti di tipo federale. Tuttavia, concludono, che se il Parlamento voleva discostarsi dall'accordo raggiunto in sede di Conferenza a livello governativo, avrebbe dovuto raggiungere con le Regioni un ulteriore specifico accordo sulle norme impuginate e deducendo l'incostituzionalità del mancato rispetto dell'impegno assunto.
- (3) La norma prevede lo stanziamento di somme di denaro per interventi di riqualificazione dell'assistenza sanitaria nei grandi centri urbani da individuarsi su proposta del Ministro della Sanità, dalla Conferenza Unificata Stato-Regioni e Province autonome e Stato-Città, tenendo in particolare considerazione le zone centro-meridionali del Paese.
- (4) La Corte ribadisce il suo costante orientamento (v. sent. n. 382/1999 su Regioni a Statuto ordinario e sent. n. 362/2000 a Statuto speciale).
- (5) Il Governo aveva impugnato la delibera legislativa della Regione Liguria recante "Ulteriori modificazioni alla legge regionale 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), riapprovata a maggioranza assoluta dal Consiglio regionale il 26 gennaio 1999.

L'impugnata delibera legislativa era la terza di una sequenza di tre delibere di contenuto omogeneo, in materia di controllo faunistico: la prima del 3 novembre 1998 era stata rinviata dal Governo; la seconda, adottata a maggioranza assoluta il 22 dicembre 1998, che aveva modificato il testo approvato il 3 novembre nella parte oggetto dei rilievi formulati dal Governo, era stata nuovamente rinviata in data 15 gennaio 1999; la terza delibera legislativa, oggetto della sentenza in commento, era stata adottata a maggioranza assoluta dal Consiglio regionale il 26 gennaio 1999. Secondo la Regione Liguria il Governo non avrebbe potuto, dopo la riapprovazione a maggioranza assoluta in data 22 dicembre 1998, reiterare il rinvio.

- (6) Nella specie la Regione Lombardia aveva proposto la questione di legittimità costituzionale riguardo ad alcuni articoli del decreto legislativo 496/1997 (Conferimento alle Regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro). Ma nelle more del giudizio era sopravvenuta l'approvazione della legge regionale di puntuale individuazione del riparto delle funzioni tra Regione ed Enti locali. La Regione insiste per avere la pronuncia della Corte sulla base del rilievo che l'approvazione della legge era avvenuta soltanto per evitare l'intervento sostitutivo dello Stato previsto dall'articolo 4, comma 5, della legge 59/1997.

La Corte accoglie l'istanza motivandola sul permanere dell'interesse a ricorrere precisando però che l'intervento sostitutivo statale precede la legge regionale attuativa.

Secondo la Corte, dunque, l'interesse della Regione ricorrente alla declaratoria di illegittimità costituzionale si fonda sul fatto che la rimozione della disposizione statale reintegra la Regione nella sua potestà legislativa e consente ad essa di esercitarla, eventualmente, anche per modificare la legge regionale già approvata. Così accoglie parzialmente il ricorso della Regione.

- (7) Gli artt. 65 e 66 legge 448/1998 (c.d. finanziaria 1999) prevedono, rispettivamente, che la concessione di contributi economici in favore dei nuclei familiari composti da cittadini residenti, aventi tre o più figli minorenni e con determinate condizioni di reddito venga erogata dai comuni, i quali hanno, altresì, il compito di informare la cittadinanza sulla disponibilità dei suddetti benefici e che gli stessi comuni possano erogare in favore delle madri di figli nati successivamente al 1° luglio 1999, che si trovino in determinate condizioni di reddito, un assegno in danaro per un periodo non superiore a cinque mesi. Successivamente alla proposizione del ricorso gli articoli citati sono stati modificati nel senso di attribuire ai comuni la "concessione" dei benefici e all'INPS la materiale erogazione dall'art. 50 legge 17 maggio 1999, n. 144 (Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INPS, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali).
- (8) Precisamente l'art. 6 legge 448/1998 concerne la parziale modifica dei principi e criteri contenuti nell'art. 3, comma 147, legge 662/1996 cui deve essere ispirata la disciplina transitoria da predisporre al fine di garantire la graduale sostituzione del gettito prodotto dai tributi soppressi in occasione dell'istituzione dell'IRAP. Di conseguenza, secondo la Regione, le dotazioni proprie del Fondo sanitario e le eccedenze dovute allo Stato verrebbero calcolate con riferimento ad un parametro maggiore costituito dall'intero gettito dell'IRAP e non più da una percentuale di esso, come previsto dall'art. 3, comma 147, legge 662/1996. Con la conseguenza che l'aumento della dotazione propria della Regione causerebbe la diminuzione dei trasferimenti statali destinati a finanziare il SSN e per altro verso, si determinerebbe un più elevato ammontare delle eccedenze che le Regioni debbono riversare allo Stato, secondo quanto previsto dall'art. 3, comma 147, lettera e), legge 662/1996. I comuni prevedono l'esenzione dal pagamento della quota fissa (ticket) per le ricette relative a prestazioni di diagnostica strumentale e di laboratorio, nonché per le prescrizioni diagnostiche e specialistiche inerenti la certificazione di idoneità per il servizio civile presso ente convenzionato con il Ministro della Difesa.
- (9) Le Regioni ricorrenti ritengono che il meccanismo di costituzione del fondo, basato sull'apporto minoritario dello Stato e sull'apporto maggioritario delle

Regioni, sia illegittimo in quanto avrebbe carattere coattivo. Infatti l'art. 138, comma 16, legge 388/2000 condizionando il versamento del contributo statale al versamento di una somma tripla da parte delle Regioni, sottrarrebbe una quota delle risorse regionali all'uso delle singole Regioni. Inoltre l'art. 138, comma 17, legge 388/2000 realizzerebbe anch'esso una sottrazione coattiva di risorse alle Regioni, in quanto riduce le risorse già assegnate per le funzioni di viabilità, in violazione del principio di corrispondenza tra funzioni conferite e risorse da trasferire.

- (10) L'articolo 14 della legge 28/1998 prevede che l'articolo 26, quarto comma, terzo periodo del DPR 29 settembre 1973, n. 600 ("Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi) riguardante l'applicazione della ritenuta a titolo d'imposta sugli interessi e redditi di capitale deve intendersi nel senso che tale ritenuta si applica anche nei confronti dei soggetti (comprese le Regioni) esclusi dall'IRPEG.
- (11) recante la "disciplina per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione del canone sociale".
- (12) recante la "disciplina per l'assegnazione, gestione e determinazione del canone di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica".
- (13) L'accollo è il contratto tra debitore e un terzo con cui si stabilisce che questi assuma il debito dell'altro nei confronti del creditore (art. 1273 c.c.). L'accollo privativo libera il debitore originario della obbligazione.
- (14) La delegazione è il contratto con cui il debitore (delegante) ordina ad un terzo (delegato) di assumere il debito nei confronti del creditore (delegatario) e di eseguire nei confronti di quest'ultimo la prestazione. La delegazione di debito che ricorre quando il debitore delega un terzo ad assumere l'obbligazione, cioè a promettergli il pagamento ad una data scadenza futura, può realizzarsi in forma cumulativa quando il debitore originario si affianca a quello originario.
- (15) recante "norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di demanio idrico, di opere idrauliche e di concessione di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, produzione e distribuzione di energia elettrica".
- (16) Precisamente, l'art. 13, comma 1, della legge regionale dell'Umbria 13 marzo 1995, n. 10 (Norme per il trasporto pubblico locale), nella parte in cui dispone che "per l'anno 1995 e fino all'istituzione dell'Osservatorio della mobilità di cui all'art. 10, la ripartizione dei contributi di esercizio tra le imprese aventi titolo avviene sulla base della stessa incidenza percentuale dei contributi erogati per l'anno 1991"; dell'art. 13-bis, comma 1, della predetta legge regionale dell'Umbria n. 10 del 1995, introdotto dall'art. 1 della legge regionale dell'Umbria 15 gennaio 1997, n. 2 (Integrazione della legge regionale 13 marzo 1995, n. 10 - Norme per il trasporto pubblico locale), nella parte in cui dispone che "le risorse finanziarie sono ripartite per il 1997 fra le aziende aventi titolo, in modo proporzionale all'entità dei contributi di esercizio erogati alle medesime per il 1995"; dell'art. 7, comma 1, della legge regionale dell'Umbria 5 dicembre 1997, n. 42 (Modificazioni ed ulteriori integrazioni della legge regionale 13 marzo 1995, n. 10 - Norme per il trasporto pubblico locale - e modificazione della legge regionale 14 giugno 1994, n. 17 - Norme per l'attuazione della legge 15 gennaio 1992, n. 21, in materia di trasporto di persone mediante mezzi di trasporto pubblici non di linea), nella parte in cui dispone che "i contributi di esercizio destinati alle aziende di trasporto pubblico locale per l'anno 1998 sono ripartiti in conformità alle disposizioni della legge regionale 15 gennaio 1997, n. 2".
- (17) Legge Regione Abruzzo 12 gennaio 1998, n. 1 (Nuova normativa sulla disciplina delle agenzie di viaggio e turismo e della professione di direttore tecnico) vari articoli vengono impugnati; legge Regione Abruzzo 14 luglio 1987, n. 39 (Disciplina dell'esercizio delle attività professionali delle agenzie di viaggio e turismo e delle professioni di guida turistica, di interprete turistico e di accompagnatore turistico) anche qui vengono impugnati vari articoli.
- (18) Legge Regione Veneto 30 dicembre 1997, n. 44 (Nuove norme sulle agenzie di viaggio e turismo e sugli altri organismi operanti nella materia).

- (19) Legge Regione Lombardia 16 settembre 1996, n. 27 (Disciplina dell'attività e dei servizi concernenti viaggi e soggiorni. Ordinamento amministrativo delle agenzie di viaggio e turismo e delega alle Province).
- (20) Precisamente viene censurato l'art. 22 della legge della Regione Lombardia 29 aprile 1980, n. 44 (Disciplina della ricerca, coltivazione e utilizzo delle acque minerali e termali) come modificato dall'articolo 4, comma 21, lettera c), della l.r. 27 gennaio 1998, n. 1 (Legge di programmazione economico-finanziaria ai sensi dell'art. 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 "Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione" e successive modifiche e integrazioni) secondo cui, per la concessione di coltivazione delle acque minerali con annesso stabilimento di imbottigliamento il concessionario deve corrispondere alla Regione, con cadenza semestrale, a titolo integrativo delle condizioni in essere, un diritto proporzionale alla quantità di acqua imbottigliata. Secondo il TAR sarebbe stato violato l'art. 117 Cost. in quanto l'articolo contrasterebbe con la disciplina statale in materia di miniere e in particolare con l'art. 25 del regio decreto 27 luglio 1927, n. 1443 (Norme di carattere legislativo per disciplinare la ricerca e la coltivazione delle miniere nel Regno) che configurerebbe come principio fondamentale della materia, l'obbligo per il concessionario di corrispondere esclusivamente un diritto proporzionale per ogni ettaro di superficie compreso entro i limiti della concessione.
- (21) Precisamente l'art. 7, secondo comma, l.r. 20 luglio 1984, n. 36 (Norme concernenti l'igiene e la sanità pubblica ed il servizio farmaceutico) che attribuisce alla Giunta regionale il potere di fissare le tariffe dei c.d. diritti sanitari, dovuti alle AUSL per le prestazioni, gli accertamenti e le indagini effettuate per conto e nell'interesse di terzi richiedenti. Tale disposizione, secondo il remittente, violerebbe l'art. 23 Cost. in quanto non fisserebbe criteri, limiti e controlli atti a circoscrivere l'ambito di discrezionalità dell'amministrazione nella determinazione della misura dei diritti per il rilascio dei pareri igienico-sanitari in materia edilizia, diritti aventi natura di prestazioni patrimoniali imposte e dunque in quanto tali, soggette alla disciplina dell'art. 23 Cost. che pone, in materia, una riserva di legge.

## ELENCO DELLE SENTENZE ANNO 2001

ESTREMI SENTENZA	TIPO DI GIUDIZIO
Sentenza 16 marzo 2001, n. 65	Giudizio di legittimità costituzionale <b>in via incidentale</b>
Sentenza 23 marzo 2001, n. 74	Giudizio di legittimità costituzionale <b>in via principale</b>
Sentenza 23 marzo 2001, n. 76	Giudizio <b>per conflitto di attribuzione</b>
Sentenza 10 aprile 2001, n. 103	Giudizio di legittimità costituzionale <b>in via principale</b>
Sentenza 27 aprile 2001, n. 110	Giudizio di legittimità costituzionale <b>in via principale</b>
Sentenza 27 aprile 2001, n. 111	Giudizio di legittimità costituzionale <b>in via principale</b>
Sentenza 15 maggio 2001, n. 132	Giudizio di legittimità costituzionale <b>in via incidentale</b>
Sentenza 17 maggio 2001, n. 135	Giudizio di legittimità costituzionale <b>in via principale</b>
Sentenza 24 maggio 2001, n. 156	Giudizio di legittimità costituzionale <b>in via incidentale</b>
Sentenza 22 maggio 2001, n. 159	Giudizio di legittimità costituzionale <b>in via principale</b>
Sentenza 8 giugno 2001, n. 179	Giudizio <b>per conflitto di attribuzione</b>
Sentenza 14 giugno 2001, n. 190	Giudizio di legittimità costituzionale <b>in via incidentale</b>
Sentenza 22 giugno 2001, n. 205	Giudizio di legittimità costituzionale <b>in via incidentale</b>
Sentenza 26 giugno 2001, n. 206	Giudizio di legittimità costituzionale <b>in via principale</b>
Sentenza 26 giugno 2001, n. 208	Giudizio di legittimità costituzionale <b>in via principale</b>

Sentenza 26 giugno 2001, n. 209	Giudizio di legittimità costituzionale <b>in via incidentale</b>
Sentenza 23 luglio 2001, n. 276	Giudizio <b>per conflitto di attribuzione</b>
Sentenza 27 luglio 2001, n. 317	Giudizio di legittimità costituzionale <b>in via principale</b>
Sentenza 19 ottobre 2001, n. 337	Giudizio di legittimità costituzionale <b>in via principale</b>
Sentenza 24 ottobre 2001, n. 339	Giudizio di legittimità costituzionale <b>in via incidentale</b>
Sentenza 6 novembre 2001, n. 352	Giudizio di legittimità costituzionale <b>in via incidentale</b>
Sentenza 7 novembre 2001, n. 353	Giudizio di legittimità costituzionale <b>in via principale</b>
Sentenza 28 dicembre 2001, n. 435	Giudizio di legittimità costituzionale <b>in via incidentale</b>
Sentenza 28 dicembre 2001, n. 437	Giudizio di legittimità costituzionale <b>in via principale</b>