

L'ORGANIZZAZIONE TERRITORIALE STATO – REGIONI ALLA LUCE DELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Elisa Guarducci

1. Introduzione: dati e premesse metodologiche.

Nei ventiquattro mesi di giurisprudenza costituzionale che costituiscono oggetto di questa ricerca (gennaio 1999-dicembre 2000), la Corte ha risolto 149 questioni attinenti ai rapporti fra il livello di governo statale e quello regionale (e delle province autonome di Trento e Bolzano), pronunciandosi con 107 sentenze e 42 ordinanze che hanno dato risposta a 115 questioni di legittimità costituzionale e 37 conflitti di attribuzione intersoggettivi¹.

Per quanto riguarda le questioni di legittimità costituzionale, vi è stata una sostanziale equivalenza fra questioni sollevate in via principale e questioni incidentali (59 e 56 pronunce). Fra le questioni in via principale è prevalsa l'iniziativa dello Stato che si è rivolto alla Corte 39 volte per censurare delibere legislative regionali, ottenendo 9 pronunce di illegittimità costituzionale; una di inammissibilità; 4 di non fondatezza; 23 di cessazione della materia del contendere²; 2 di estinzione del processo per rinuncia delle parti. Regioni e province hanno promosso questioni di legittimità costituzionale contro leggi dello Stato 20 volte, ottenendo 7 pronunce di illegittimità, 5 di inammissibilità, 6 di infondatezza e 2 di cessazione della materia del contendere.

La Corte ha risolto le 56 questioni di legittimità di leggi regionali che le sono state sottoposte in via incidentale con 15 pronunce di illegittimità, 12 di inammissibilità, 16 di infondatezza e restituendo per 13 volte gli atti al giudice a quo per ottenere una nuova valutazione della rilevanza.

¹ La Corte ha adottato 3 sentenze con le quali si è pronunciata tanto su questioni di legittimità, quanto su conflitti.

² Generalmente per sopravvenuta promulgazione della legge da parte del Presidente della Regione, con omissione delle parti censurate di incostituzionalità.

I 37 conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni risolti dalla Corte sono stati tutti promossi da Regioni e Province Autonome³: 13 volte la Corte ha annullato l'atto statale contestato o si è comunque pronunciata nel senso della non spettanza del potere allo Stato; 7 volte ha confermato la titolarità della competenza nell'autorità centrale; 8 volte si è pronunciata nel senso dell'inammissibilità del conflitto e 8 volte ha dichiarato cessata la materia del contendere; in un caso ha dichiarato l'estinzione del processo per rinuncia⁴.

In estrema sintesi si può affermare che la Corte con le sentenze degli ultimi mesi ha, quasi senza eccezioni, ribadito la propria giurisprudenza in tema di competenze regionali e di rapporti con lo Stato. Pertanto, di seguito si è cercato di dar conto delle sentenze più interessanti, valutandole alla luce delle più consolidate affermazioni dottrinarie e giurisprudenziali⁵. L'ordine seguito nell'illustrazione delle sentenze è il seguente: dalle pronunce che hanno ad oggetto l'organizzazione dell'ente regionale e quindi i suoi organi, alle pronunce in tema di raccordi fra Stato e Regioni, a quelle che riguardano le funzioni regionali, l'autonomia finanziaria e i controlli dello Stato su atti ed organi regionali.

Si segnala che il tema della funzione legislativa sarà analizzato esclusivamente per gli aspetti che riguardano la ripartizione delle competenze legislative fra Stato e Regioni, escludendo le pronunce più propriamente connesse al tema della legge regionale come fonte del diritto, che sono affrontate in altra parte di questa ricerca.

2. L'organizzazione della regione: lo status dei consiglieri regionali.

Gli ultimi mesi di giurisprudenza costituzionale sono stati caratterizzati da innovative pronunce in tema di status dei membri del Parlamento⁶: ai parlamentari la Corte ha riconosciuto l'insindacabilità esclusivamente per le opinioni che, manifestate all'esterno dell'aula parlamentare, apparissero sostanzialmente

³ Con la *sentenza n. 140 del 1999* la Corte si è pronunciata su un conflitto sollevato contestualmente e reciprocamente da Stato e Regioni.

⁴ Cfr. *ordinanza n. 476 del 2000*.

⁵ Per ragioni di sintesi è omessa ogni indicazione bibliografica che esuli dalle note alle sentenze in commento.

⁶ Cfr. il contributo di M. PERINI all'interno di questa ricerca.

riproduttive di altre espresse *intra moenia*, in occasione dello svolgimento dei lavori parlamentari.

Sulla strada della progressiva assimilazione dello status dei consiglieri regionali a quello dei parlamentari⁷, la Corte – pur non avendo avuto ancora occasione di affermare anche a livello regionale questa tendenza restrittiva – con le sentt. 391 e 392 del 1999 ha esteso ai consiglieri regionali alcuni dei principi già elaborati in sede di applicazione dell’art. 68, comma 1, Cost. e, soprattutto, il principio del c.d. nesso funzionale.

L’art. 122, comma 4, della Costituzione stabilisce che “I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell’esercizio delle loro funzioni”.

Secondo la giurisprudenza della Corte questo esonero da responsabilità - posto a salvaguardia dell’autonomia e dell’indipendenza del Consiglio regionale - “ricomprende tutte quelle attività che costituiscono esplicazione sia di una funzione consiliare tipica, sia delle attribuzioni direttamente affidate a detto organo dalla stessa Costituzione o dalle altre fonti normative cui la prima rinvia”⁸; pertanto, il nucleo caratterizzante delle attribuzioni del Consiglio regionale ricomprende “non solo le funzioni legislative e regolamentari, di indirizzo politico, di controllo e di autorganizzazione, ma anche quelle di amministrazione attiva, quando siano assegnate all’organo in via diretta ed immediata dalle leggi dello Stato”⁹; inoltre, e più specificamente, fra le funzioni consiliari tipiche vanno annoverate “le interrogazioni e le interpellanze, in quanto strumentali al sindacato esercitato dal Consiglio nei confronti della Giunta”¹⁰.

⁷ Nonostante la giurisprudenza costituzionale tenda sempre più, nei fatti, e a seguito della modifica dell’art. 68 Cost., ad una equiparazione dell’immunità dei consiglieri regionali a quella dei parlamentari, occorre sempre sottolineare che le immunità dei membri del Parlamento ineriscono alla sovranità dello Stato, di cui il Parlamento stesso è organo, mentre – come ha affermato la Corte già nella sentenza n. 81 del 1975 - “le attribuzioni dei Consigli regionali si inquadrano, invece, nell’esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite, ma non si esprimono a livello di sovranità”.

⁸ Cfr. sentt. n. 81 e 274 del 1975.

⁹ Cfr. sent. n. 69 del 1985.

¹⁰ Cfr. sent. n. 274 del 1995. Sulla rilevanza penale dell’interrogazione si veda anche la sent. n. 350 del 1989.

Su questa giurisprudenza si è innestata la *sentenza n. 391 del 1999*¹¹, con la quale la Corte ha risolto un conflitto di attribuzione fra Regione Veneto e Stato. La Corte ha affermato che non può essere chiamato a rispondere del reato di diffamazione aggravata a mezzo stampa, il consigliere regionale che, dopo aver presentato un'interpellanza in Consiglio avente ad oggetto la necessaria natura super partes dei membri di una commissione, affronti nuovamente il tema in un articolo di stampa, in quanto l'insindacabilità si estende anche a “quei comportamenti che, pur non rientrando fra gli atti tipici, siano collegati da nesso funzionale con l'esercizio delle attribuzioni proprie dell'organo di appartenenza”¹². Nel caso specifico la Corte ha ritenuto sussistere il nesso funzionale in quanto “le opinioni e le valutazioni manifestate dall'interessato sulla stampa non fanno altro che riprodurre, sostanzialmente, il contenuto dell'interpellanza a suo tempo presentata”.

Con questa pronuncia la Corte ha ribadito quanto già affermato nella sentenza n. 274 del 1995 e ha sposato la tesi per cui l'insindacabilità del consigliere regionale opera anche in relazione alle attività esplicate al di fuori del Consiglio purché legate da “nesso funzionale” con l'esercizio delle attribuzioni proprie della carica.

Con la *sentenza n. 392 del 1999*¹³ la Corte ha risolto invece un conflitto di attribuzione fra Regione Lombardia e Stato affermando che la Procura regionale della Corte dei Conti non può convenire in giudizio, per danno erariale, il Presidente del Consiglio regionale e i membri dell'Ufficio di presidenza per aver approvato deliberazioni di spesa in ordine a missioni di consiglieri e funzionari regionali all'estero. La Corte, ribadendo quanto già affermato in un caso analogo con la sentenza n. 289 del 1997, ha riconosciuto che è la legge dello Stato (legge 6 dicembre 1973, n. 853) a prevedere – a salvaguardia dell'autonomia contabile e funzionale dei Consigli regionali – che nel bilancio di ogni regione siano istituiti appositi capitoli di spesa per indennità di missione, per convegni, studi, ricerche ecc..., escludendo parallelamente che gli atti di gestione di tali fondi siano soggetti

¹¹ Si veda la nota di F. DURANTI, *Insindacabilità dei consiglieri Regionali e nesso funzionale*, in *Giur. Cost.*, 1999, p. 3048.

¹² Cfr. sent. n. 391 del 1999. L'affermazione dello stesso principio per l'insindacabilità dei parlamentari è contenuta nelle sentt. n. 289/98 e 329/99.

¹³ Si veda la nota di F. CUOCOLO, *Turismo politico-amministrativo e controllo della Corte dei Conti*, in *Giur. Cost.*, 1999, p. 3061.

ai controlli generali di legittimità sugli atti amministrativi regionali. Conseguentemente, anche le opinioni espresse ed i voti dati dai consiglieri regionali nell'attività di gestione dei fondi è coperta dall'insindacabilità di cui all'art. 122 Cost., ma con una precisazione: "non si tratta di una immunità assoluta, in quanto essa non copre gli atti non riconducibili, secondo ragionevolezza, all'autonomia ed alle esigenze ad essa sottese".

3. I raccordi fra lo Stato e le regioni.

3.1. Il principio di leale cooperazione.

Come in altre forme di stato caratterizzate da una pluralità di livelli territoriali di governo, anche in Italia nei rapporti fra Stato e Regioni si pongono problemi di raccordo e di coordinamento. Soprattutto in alcuni settori, nei quali è quasi impossibile operare una netta ripartizione delle competenze, la giurisprudenza costituzionale ha elaborato il principio di leale cooperazione fra livelli di governo, che presuppone, nell'assunzione di decisioni che potrebbero avere un impatto a livello locale, la partecipazione - in forme diverse, che vanno dalla richiesta di informazioni a quella di pareri, da consultazioni a convenzioni, per arrivare alle intese - dei rappresentanti regionali.

La Corte ha avuto occasione di ribadire anche negli ultimi mesi questa giurisprudenza, ormai più che consolidata: con la ***sentenza n. 311 del 1999*** ha annullato un atto governativo relativo al parco naturale dello Stelvio perché adottato senza rispettare le procedure di coordinamento e cooperazione con gli enti territoriali, e quindi in violazione del principio di leale cooperazione; con la ***sentenza n. 393 del 1999*** ha annullato un decreto della Presidenza del Consiglio con il quale un dipendente della Regione Toscana veniva posto fuori ruolo presso la stessa Presidenza, mantenendo l'onere retributivo a carico dell'amministrazione regionale. La Corte ha ribadito il principio per cui "occorre una partecipazione di volontà regionale nell'ambito del principio di leale cooperazione tra Stato e Regione e quindi vi è l'esigenza di una vera e propria intesa quando lo Stato vuole utilizzare, in posizione di fuori ruolo con esclusivo servizio, o in equivalente posizione, personale regionale". Ancora, con una serie di sentenze pronunciate in

materia di autonomia finanziaria della Regione Sicilia¹⁴, la Corte ha affermato che, laddove si verificano “interferenze fra le rispettive sfere e i rispettivi ambiti finanziari” di Stato e Regione, il principio di leale cooperazione esige che si impieghino procedimenti non unilaterali, “che contemplino una partecipazione della Regione direttamente interessata” (cfr. *sentt. n. 98, 347 e 348 del 2000*).

Inoltre, con la *sentenza n. 127 del 2000* la Corte ha ribadito che il presupposto perché si rendano obbligatorie procedure di cooperazione è che l’atto statale disciplini una materia riconducibile a competenze anche regionali. Nel caso specifico, a fronte di un conflitto di attribuzione sollevato da alcune regioni contro un atto del ministro dell’ambiente in materia di smaltimento di rifiuti non pericolosi, adottato senza l’intervento della Conferenza Stato-Regioni, la Corte ha sostenuto che la normativa di settore attribuisce la relativa competenza allo Stato, che deve dettare una disciplina unitaria sul territorio nazionale. Pertanto, non essendo in questione l’esistenza di una competenza regionale, le ricorrenti non potevano invocare “né genericamente una procedura di collaborazione (che presupporrebbe pur sempre una materia ove competenze regionali e statali si intrecciano o si condizionano reciprocamente), né nello specifico la consultazione della Conferenza Stato-Regioni”.

Con la *sentenza n. 437 del 2000* la Corte ha infine sottolineato che il principio di leale cooperazione non opera in modo unidirezionale, non spetta cioè solo allo Stato coinvolgere e promuovere la partecipazione delle Regioni. Ad esempio, in materia di tutela dei beni paesistici, se è vero che la Regione Autonoma Valle d’Aosta “è soggetta all’obbligo di comunicare immediatamente [allo Stato] le rilasciate autorizzazioni” paesistiche “e di trasmettere la relativa documentazione..., così lo Stato deve essere tenuto all’obbligo di dare alla stessa Regione (avente specifica competenza nella materia in base a statuto), tempestiva notizia che il riesame-controllo di mera legittimità sta dando avvio ad una procedura (di secondo grado) per l’annullamento della autorizzazione”.

¹⁴ Si veda *infra* par. 5.

3.2. *La partecipazione delle regioni ad atti dello Stato.*

Il necessario coinvolgimento delle Regioni nell'assunzione delle decisioni a livello centrale è spesso espressamente previsto in atti normativi statali. Gli statuti speciali prevedono, per l'approvazione delle norme statali di attuazione, delle procedure particolari che coinvolgono anche rappresentanti regionali. L'essenzialità del rispetto di tali procedure è stata da ultimo confermata dalla Corte che, con la *sentenza n. 377 del 2000*, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di un decreto legislativo che trasferiva funzioni alle Regioni Speciali ma che era stato adottato senza la necessaria partecipazione delle Regioni stesse.

Inoltre, gli statuti speciali prevedono un'ulteriore ipotesi di partecipazione regionale, attraverso l'intervento del Presidente della regione, in funzione consultiva, alle riunioni del Consiglio dei ministri in cui si trattano questioni di interesse regionale. In questo senso, una formulazione particolare è quella contenuta nello Statuto della Sicilia, in forza del quale il Presidente della regione "con rango di ministro partecipa al consiglio dei ministri con voto deliberativo nelle materie che interessano la regione" (art. 21 comma 3).

Sull'interpretazione di questa norma si segnala la *sentenza n. 92 del 1999*¹⁵, occasionata dal mancato accoglimento da parte del Presidente del Consiglio della richiesta del Presidente della regione Sicilia di partecipare alla discussione e approvazione di un intero disegno di legge in materia di finanza pubblica che, ad avviso della regione, aveva carattere di "materia di interesse regionale". In questa pronuncia, resa in sede di conflitto d'attribuzione, la Corte sottolinea che la partecipazione del Presidente della Sicilia alle riunioni del Consiglio dei Ministri è garantita solo quando "siano in discussione oggetti che coinvolgono un interesse differenziato, proprio e peculiare di questa singola regione", mentre un disegno di legge collegato alla finanziaria risulta "caratterizzato da contenuti estremamente vari e non omogenei, riguardanti interessi dell'intera comunità nazionale".

Infine, per quanto riguarda l'interesse che giustifica la partecipazione dei Presidenti delle regioni a statuto speciale alle riunioni del Consiglio dei ministri, la

Corte ha specificato che si deve trattare di un interesse particolarmente rilevante ed intenso: non un generico interesse regionale ma interessi che si distaccano da quelli generali e comuni a tutte o ad una categoria di regioni, così da configurarsi come propri e peculiari delle singole regioni.

3.3. *La funzione di indirizzo e coordinamento.*

Già dal 1970 (legge n. 281, art. 17) il legislatore statale ha stabilito che, anche nelle materie di competenza regionale, “resta riservata allo Stato la funzione di indirizzo e coordinamento delle attività delle regioni che attengono ad esigenze di carattere unitario”. La Corte costituzionale, pur sostenendo subito la legittimità di questa funzione statale – fortemente limitativa dell’autonomia regionale e non espressamente prevista in Costituzione – ha affermato che comunque l’esercizio della funzione non può risolversi, da parte dello Stato, nella riassunzione di competenze già trasferite alle regioni. Inoltre, la Corte ha concesso al Governo l’esercizio della funzione di coordinamento solo se ciò “trova un legittimo ed apposito supporto nella legislazione statale”¹⁶, che deve indicare “il presupposto, la materia, la finalità dell’intervento e l’autorità legittimata”¹⁷.

Dopo aver individuato tutti questi presupposti e aver posto limiti al generale esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento, la Corte ha costruito anche un’eccezione, per la quale questi limiti non trovano applicazione: si tratta dell’esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento c.d. “tecnico”, che viene così a differenziarsi dalla funzione di indirizzo e coordinamento c.d. politico-amministrativo. Il coordinamento tecnico mira ad ottenere una omogeneità delle procedure con cui operano amministrazioni diverse; non è pensato per incidere sul merito delle scelte politico-amministrative delle regioni, né sulle soluzioni

¹⁵ Si veda la nota di L.A. MAZZAROLLI, *Osservazioni sulla partecipazione del Presidente della Giunta Regionale alle riunioni del Consiglio dei Ministri*, in *Le Regioni*, 1999, p. 579. Collegata a questa pronuncia si veda anche la *sentenza n. 111 del 1999*.

¹⁶ Cfr. sent. 150/1982.

¹⁷ Cfr. sent. 201/1987.

organizzative o procedurali attraverso cui quelle scelte si esprimono o si producono¹⁸.

Il concetto di indirizzo tecnico emerge anche nella *sentenza n. 63 del 2000*, in tema di sanità. Per gli aspetti che qui interessano, alcune regioni avevano sollevato questione di legittimità costituzionale di una legge che attribuiva al Ministro della Sanità la competenza ad individuare con decreto – sentiti alcuni organismi tecnici di consulenza come l’Istituto superiore di sanità – “percorsi diagnostici e terapeutici” e quindi a dettare indirizzi per l’uniforme applicazione di questi percorsi a livello locale.

Alle regioni, che contestavano il mancato rispetto dei requisiti formali e sostanziali previsti per gli atti di indirizzo e coordinamento, la Corte ha risposto che non si trattava né di potere normativo né di indirizzo amministrativo “ma solo di un compito di indirizzo tecnico...non soggetto...alle stesse condizioni e agli stessi limiti del potere governativo di indirizzo e coordinamento”. In questo caso il potere di indirizzo trarrebbe fondamento nell’esigenza di rendere confrontabili e valutabili le prestazioni rese dai medici all’interno del Servizio sanitario nazionale.

4. La funzione legislativa.

La giurisprudenza costituzionale più recente in tema di funzione legislativa regionale – escludendo le pronunce già analizzate nel capitolo sulle fonti del diritto - può essere affrontata per macroaree: 1) procedimento legislativo regionale; 2) attuazione del diritto comunitario; 3) ripartizione delle competenze legislative fra Stato e regioni; 4) referendum regionali.

4.1 Il procedimento legislativo.

Con la *sentenza n. 226 del 1999*¹⁹ la Corte si è pronunciata su un conflitto di attribuzione sollevato dalla regione Lombardia nei confronti del Tribunale amministrativo regionale (TAR) che aveva annullato alcune deliberazioni della

¹⁸ Per questa definizione, cfr. R. BIN, *Coordinamento tecnico e poteri regolamentari del Governo: spunti per un’impostazione posteuclidea della difesa giudiziale delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1992, p. 1449.

¹⁹ Sulle sentenze n. 225 e 226 del 1999 e sul tema delle leggi provvedimento regionali, si vedano i contributi di M. PERINI e G. D’AMICO all’interno di questa ricerca.

Giunta lombarda, fra le quali una avente ad oggetto “Approvazione e trasmissione al Consiglio regionale del progetto di legge per l’approvazione del Piano territoriale di coordinamento” di un parco regionale.

La Corte ha affermato che all’interno del procedimento per la formazione e l’approvazione del piano territoriale di coordinamento, così come disciplinato da apposita legge regionale, sono distinguibili due fasi: una, la prima, a carattere esclusivamente amministrativo, rispetto alla quale è configurabile il sindacato del giudice amministrativo; una, la successiva, a carattere legislativo che inizia con la presentazione da parte della Giunta di un progetto di legge di approvazione del piano. Questa fase “non può essere oggetto del sindacato diretto del giudice amministrativo, ed è soggetta al controllo di costituzionalità attraverso la verifica dell’esistenza dei vizi tipici delle leggi, compresi quelli procedurali”.

La Corte ha quindi escluso che un atto di iniziativa legislativa della Giunta – per quanto posto al termine di un procedimento amministrativo, e per quanto caratterizzato da un contenuto essenzialmente amministrativo – possa essere oggetto di sindacato da parte del TAR ed ha, conseguentemente, annullato quella parte della sentenza amministrativa che aveva così disposto.

4.2 L’attuazione del diritto comunitario.

Le regioni possono dare attuazione ai regolamenti comunitari (laddove si renda necessario) già in forza dell’art. 6 del DPR n. 616/77; per le direttive il percorso che ha portato all’attuazione regionale è stato più lungo e ha visto il legislatore dapprima differenziare la posizione delle Regioni a Statuto Speciale e delle Province Autonome rispetto a quella delle Regioni a Statuto Ordinario²⁰ per poi, recentemente, con la legge n. 128 del 1998, stabilire che “le Regioni, anche a Statuto Ordinario, e le Province Autonome di Trento e Bolzano, nelle materie di competenza concorrente, possono dare immediata attuazione alle direttive comunitarie”. Il legislatore statale resta comunque competente ad emanare sia

²⁰ L’art. 9 della legge n. 86 del 1989, c.d. legge La Pergola, affermava che le “Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano, nelle materie di competenza esclusiva, possono dare immediata attuazione alle direttive comunitarie”. Le Regioni a statuto ordinario non potevano invece dare

norme di principio, che prevalgono sulle contrarie disposizioni eventualmente già emanate dagli organi regionali, sia una normativa di dettaglio, applicabile nell'assenza di una corrispondente normativa regionale.

Con la *sentenza n. 425 del 1999*²¹ la Corte ha affermato che lo Stato, nell'inerzia delle Regioni e dovendo evitare l'insorgere di una responsabilità a livello comunitario, può dare attuazione con atto regolamentare ad una direttiva in materia di competenza regionale, purché si tratti di materia non coperta da riserva di legge e sia rispettato il principio di legalità. Tale atto non costituirà un limite per il successivo ed eventuale intervento del legislatore regionale, che dovrà rivendicare le proprie competenze "non attraverso la contestazione nel giudizio costituzionale della normativa statale ma attraverso l'esercizio concreto delle proprie competenze"²². Per la Corte, pertanto, sotto il profilo del rispetto delle competenze regionali e provinciali, "l'attuazione regolamentare di direttive comunitarie è ammissibile in quanto le norme statali attuative sono cedevoli di fronte a diverse scelte normative regionali e provinciali, nei limiti in cui esse siano costituzionalmente e statutariamente ammissibili".

Con questa pronuncia la Corte smentisce, ma solo in parte, quanto sostenuto pochi mesi prima, con la *sentenza n. 169 del 1999*²³. Sempre nel risolvere un conflitto di attribuzione promosso dalle regioni avverso un decreto del Presidente del Consiglio che dava attuazione ad una direttiva comunitaria in materia di competenza regionale (protezione degli uccelli selvatici), la Corte aveva prima rammentato che "i regolamenti, governativi o ministeriali, non sono in via di principio legittimati a disciplinare, in ragione della distribuzione delle competenze normative fra Stato e regioni di cui all'art. 117 Cost., le materie di spettanza

attuazione alle direttive nelle materie di competenza concorrente, se non dopo l'entrata in vigore della prima legge comunitaria successiva alla notifica della direttiva.

²¹ Si vedano le note di G. GUZZETTA, *Regolamenti statali a carattere suppletivo e competenze Regionali: dalla "decostituzionalizzazione" alla "delegificazione" dell'autonomia territoriale in nome del diritto comunitario*, in *Giur. Cost.*, 1999, p. 3746 e di P. CARETTI, *La Corte aggiunge un ulteriore tassello al mosaico dei rapporti Stato-Regioni in attuazione del diritto comunitario*, in *Le Regioni*, 2000, p. 435.

²² Nel caso specifico, l'Emilia Romagna e le due Province autonome avevano sollevato conflitto d'attribuzione nei confronti di un regolamento con il quale si dava attuazione alla direttiva 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali, sostenendo che l'atto regolamentare assumeva illegittimamente il ruolo della legge nel definire i rapporti fra lo Stato e le regioni e nell'attribuire alle autorità centrali una serie di compiti interferenti con le competenze regionali; in sostanza il regolamento era accusato di innovare il riparto delle competenze fra lo Stato e le regioni in materia

regionale”, ma poi aveva sostenuto che comunque – alla luce delle modalità di attuazione del diritto comunitario previste dall’art. 4 della legge n. 86 del 1989, che contempla espressamente il ricorso a fonti secondarie – le tendenze legislative andavano oltre l’affermazione di questo principio²⁴.

Con la *sentenza n. 168 del 1999*, sempre in tema di attuazione della direttiva 79/409/CEE sulla tutela degli uccelli selvatici, e di limiti all’attuazione regionale delle direttive comunitarie in materie di propria competenza, la Corte ha dichiarato illegittime le delibere legislative con le quali tre Regioni pretendevano di dare attuazione all’art. 9 della direttiva, che individua una serie di casi in cui gli Stati possono derogare alle norme della direttiva stessa (ragioni attinenti a salute e sicurezza pubblica, alla sicurezza aerea, alla prevenzione dei danni alle colture, ecc....). Alle regioni che, nell’inerzia del legislatore statale, pretendevano di disciplinare autonomamente tali deroghe, e quindi di “allargare” le maglie della disciplina della direttiva, la Corte ha risposto che “sussiste un interesse unitario, non frazionabile, all’uniforme disciplina dei vari aspetti inerenti al nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica”, cui appare strettamente connesso l’esercizio del potere di deroga, che quindi “non può prescindere da una previa disciplina di carattere nazionale [...] idonea a garantire su tutto il territorio nazionale un uniforme ed adeguato livello di salvaguardia”. In conclusione, la presenza nella direttiva di una “facoltà” di deroga per gli Stati assume un duplice significato: quello di obbligo per lo Stato di disciplinare le condizioni generali di applicazione delle deroghe e quello di facoltà per le Regioni di decidere se adottare o meno tale regime derogatorio²⁵.

4.3 La ripartizione delle competenze legislative tra Stato e regioni.

Si evidenziano alcuni dei temi in ordine ai quali la Corte è recentemente intervenuta, chiarendo il riparto delle competenze legislative fra Stato e regioni.

²³ Cfr. D. MONEGO, *Vincere perdendo: le Regioni dinanzi ad una sentenza contraddittoria*, in *Le Regioni*, 1999, p. 795.

²⁴ Peraltro, poi la Corte era giunta all’annullamento del regolamento ministeriale in quanto privo dell’essenziale fondamento legislativo.

²⁵ Cfr. P. CARETTI, *Direttive comunitarie “facoltizzanti” e potestà Regionale di attuazione*, in *Le Regioni*, 1999, p. 783.

a) **Status dei magistrati.** Negli ultimi diciotto mesi la Corte costituzionale ha avuto modo da un lato di ribadire la propria giurisprudenza sulla titolarità statale della funzione legislativa in materia di status dei magistrati e, dall'altro, e di operare alcune distinzioni.

Anzitutto, con la *sentenza n. 86 del 1999*, la Corte ha sancito l'illegittimità costituzionale di una legge della Regione Lazio, in tema di edilizia e urbanistica, che prevedeva che i cittadini potessero rivolgersi ai Pretori in opposizione a provvedimenti dei Sindaci, con la facoltà per i Pretori di sospendere l'esecuzione dei provvedimenti sindacali. La Corte ha ribadito che "Il legislatore regionale, secondo la costante e consolidata giurisprudenza di questa Corte, [...] non può statuire in ordine a rimedi giurisdizionali, ovvero ai poteri o alle facoltà dell'autorità giudiziaria, dato che l'art. 108 Cost. riserva la materia della giurisdizione e quella processuale alla competenza del legislatore statale"²⁶.

Successivamente, con *sentenza n. 224 del 1999*²⁷, la Corte è tornata sull'argomento per distinguere due ipotesi: i) una disciplina legislativa regionale "che determina la possibilità, i limiti, le condizioni e le modalità per l'attribuzione ai magistrati (dell'ordine giudiziario o delle magistrature speciali) di incarichi estranei ai loro compiti di istituto", disciplina strettamente attinente allo status dei magistrati, e pertanto preclusa al legislatore regionale dall'art. 108 Cost.; ii) una disciplina legislativa regionale che prevede sì l'attribuzione a magistrati di determinati incarichi, ma sul presupposto e nell'attuazione della normativa sullo status adottata a livello nazionale e quindi disciplina perfettamente legittima. Più precisamente, giudicando della legittimità costituzionale di alcune leggi della Regione Sicilia che attribuiscono incarichi nei collegi di revisione dei conti di enti regionali a magistrati della Corte dei Conti in servizio nell'ambito della Regione, la Corte ha affermato che non è illegittima la legge regionale che "nel disporre, entro l'ambito di competenza della regione, circa l'organizzazione di apparati e di attività della Regione stessa, o da essa dipendenti, preveda l'utilizzo di singoli magistrati, per compiti che comportino l'attribuzione di incarichi, estranei a quelli di istituto,

²⁶ Principio riaffermato anche nell'*ordinanza n. 243 del 2000*.

²⁷ Si veda la nota di A. POGGI, *Nuove distinzioni in tema di riserva allo Stato dell'ordinamento giudiziario*, in *Le Regioni*, 1999, p. 1014.

conferiti o autorizzati nei limiti, sulla base dei presupposti e con la modalità previste dalla normativa di status applicabile”.

Con l'introduzione di questa distinzione – richiamata anche nella successiva *sentenza n. 285 del 1999* in tema di referendum²⁸ – la Corte riapre il tema della portata della riserva di legge di cui all'art. 108. Se in passato tutti gli interventi regionali in materia erano stati liquidati considerando che “le Regioni in nessun caso possono emanare leggi in materie soggette a riserva di legge statale”, adesso - almeno per le materie coperte dall'art. 108 - il giudice costituzionale si spinge ad una valutazione, nel merito, del contenuto dell'intervento regionale per arrivare, come nei casi evidenziati, a sancirne la legittimità.

b) Ambiente. La Corte ha confermato il ruolo del legislatore regionale nella tutela dell'ambiente; dalla lettura della *sentenza n. 54 del 2000* si può infatti ricavare come “in materia di protezione ambientale e di tutela dagli inquinamenti è riconosciuta una competenza regionale, costituzionalmente garantita, per il collegamento funzionale che la salvaguardia dell'ambiente ha con le materie che, nella elencazione dell'art. 117 della Costituzione, più direttamente riguardano il territorio ed implicano la preservazione della salubrità delle condizioni del suolo, dell'aria dell'acqua a fronte dell'inquinamento”. In un settore caratterizzato da una concorrenza degli interventi statali e regionali la Corte ed il legislatore hanno quindi affermato l'essenzialità delle procedure di cooperazione e distinto in via generale le competenze “secondo il loro diverso grado di concretezza”. Compete quindi allo Stato la tutela della dimensione qualitativa dell'ambiente e cioè le scelte di fondo, di principio, la fissazione dei livelli minimi di tutela di salute e ambiente; resta alle regioni la tutela c.d. quantitativa, l'adattamento alle esigenze locali della normativa nazionale e la fissazione di valori limite anche più restrittivi, sebbene sempre compatibili con gli obiettivi e le regole di programmazione definite dallo Stato.

Su questo quadro ormai consolidato si innesta una delle sentenze più attese del 1999, la *sentenza n. 382 del 1999*²⁹ in tema di danni derivanti dai campi elettromagnetici generati da elettrodotti. Il Governo aveva sollevato questione di

²⁸ Si veda *infra*, par. 4.4

legittimità costituzionale di una delibera legislativa della Regione Veneto che, nel disciplinare le distanze fra costruzioni civili e linee elettriche aeree, prevedeva per il gestore della rete elettrica il rispetto, in Veneto, di limiti ben più restrittivi di quelli previsti a livello nazionale; per il ricorrente questo avrebbe costituito una violazione della competenza legislativa statale di fissazione dei limiti massimi uniformi di accettabilità delle concentrazioni e dell'esposizione a fonti inquinanti (competenza peraltro già esercitata dallo Stato) e anche una lesione dell'interesse nazionale e di quello di altre regioni (per il ricadere dei costi di gestione su tutta la collettività nazionale a fronte di un beneficio per i soli abitanti del Veneto). La Corte, con una certa rapidità ha dichiarato inammissibile la seconda censura (per la quale sarebbe stato competente il Parlamento in forza dell'art. 127, comma 4, Cost.) e, allo stesso tempo, infondata la prima. La Corte ha ritenuto che l'intervento regionale in materia sia essenzialmente riconducibile alla disciplina urbanistica, di competenza regionale ex art. 117 Cost. e che, per quanto più propriamente collegato alla tutela dell'ambiente, la disciplina regionale "se, da un canto, implica limiti più severi di quelli fissati dallo Stato, non vanifica, dall'altro, in alcun modo gli obbiettivi di protezione della salute da quest'ultimo perseguiti".

In tema di tributi ambientali, con la *sentenza n. 507 del 2000*, la Corte ha disposto che "l'esistenza di una competenza non esclusiva delle Regioni in materia di tutela e di gestione dell'ambiente non ostacola, dal punto di vista costituzionale, l'istituzione da parte dello Stato, nell'esercizio della sua generale potestà impositiva, di tributi che, per la materia imponibile colpita e per la loro disciplina, possano definirsi "ambientali", nel senso che essi abbiano anche effetti di incentivo o disincentivo di condotte, rispettivamente favorevoli o pregiudizievoli per l'ambiente; né il gettito di tali tributi deve necessariamente essere devoluto, in tutto o in parte, alle Regioni".

c) Sanità. La Corte, con la *sentenza n. 63 del 2000*, ha ribadito che la materia dell'organizzazione sanitaria è riservata alla Regione ed in essa lo Stato può intervenire soltanto attraverso la legislazione di principio o di riforma e con l'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento. Di conseguenza è stata

²⁹ Cfr. S. MANGIAMELI, *Materia ambientale e competenze Regionali, con la salvaguardia dei poteri di intervento statale*, in *Le Regioni*, 2000, p. 168.

ritenuta illegittima la norma che attribuisce al Ministro della sanità un potere di tipo normativo, vincolante nei confronti delle Regioni e delle Province autonome, in tema di disciplina dell'attività professionale "intra-muraria" e di sanzioni per gli amministratori che non si adeguano alle norme regionali sulla gestione economico-finanziaria e patrimoniale delle aziende sanitarie³⁰. Parallelamente, è stato però ritenuto legittimo il potere del Ministro della sanità di ridurre la quota del Fondo sanitario nazionale spettante alla Regione, in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi di risparmio prefissati purché la riduzione del finanziamento non sia decisa unilateralmente e discrezionalmente dal Ministro, ma costituisca il risultato di una procedura partecipata.

Inoltre, a fronte di un ricorso del governo nel quale si sosteneva l'illegittimità di una legge della Liguria di disciplina di programmi di ricerca scientifica, ritenendo sussistere in materia una competenza dello Stato, la Corte ha risposto con la *sentenza n. 569 del 2000* che "la ricerca scientifica non ha, di per sé, limiti territoriali, ma tuttavia essa presenta indubbio interesse regionale in tutte quelle ipotesi in cui la regione avverte la necessità di dotarsi di mezzi tecnico-scientifici e di avvalersi di attività conoscitive - sia organizzando direttamente le attività di ricerca, sia promuovendo studi finalizzati - allo scopo specifico di un migliore espletamento di funzioni regionali, quali appunto l'assistenza sanitaria ed ospedaliera".

d) Trasporti. La *sentenza n. 209 del 2000* ricostruisce con chiarezza il riparto delle competenze in materia di trasporti, giudicando della legittimità costituzionale di una legge del Veneto (sul trasporto a Venezia), che demanda ai Comuni di stabilire la potenza dei motori dei natanti adibiti a servizio pubblico non di linea. Alla censura del giudice *a quo* che ravvisava uno straripamento di competenze in quanto la legge avrebbe ad oggetto il tema della sicurezza dei trasporti, di competenza statale, la Corte ha risposto con una sentenza di rigetto per infondatezza in quanto "le attribuzioni nella materia dei trasporti si ripartiscono sulla base di criteri funzionali fondati precipuamente sul livello e sul tipo degli interessi da tutelare: alla competenza dello Stato è riservata esclusivamente la

³⁰ Nella stessa sentenza è stata viceversa ritenuta legittima l'individuazione, da parte del Ministro della sanità, di "percorsi diagnostici e terapeutici" cui i medici debbono conformare le proprie autonome

disciplina concernente la sicurezza degli impianti e dei veicoli, ai fini della tutela dell'interesse generale alla incolumità delle persone, la quale esige uniformità di parametri di valutazione per l'intero territorio nazionale; gli ulteriori profili della disciplina del trasporto, in primo luogo quelli inerenti alle modalità di gestione e di organizzazione dei relativi servizi, rientrano invece nella competenza delle regioni e delle province autonome”.

4.4 I referendum regionali, consultivo, abrogativo e di modifica delle circoscrizioni comunali.

In attuazione dell'art. 123 Cost., che al primo comma prevede che lo Statuto di ogni regione possa disciplinare l'esercizio del “referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della regione”, le regioni hanno introdotto nei propri ordinamenti sia referendum abrogativi che referendum consultivi, disciplinando il relativo procedimento con leggi regionali.

Proprio il tema del referendum e, più specificamente, del referendum consultivo regionale - definito dalla Corte come istituto connaturale alla forma di democrazia pluralista accolta nella Costituzione ed alla posizione di autonomia riconosciuta agli enti territoriali nel Titolo V - occasiona una delle sentenze più attese e discusse degli ultimi mesi: con la *sent. n. 496 del 2000*³¹ la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di una legge della regione Veneto che prevedeva l'intervento consultivo, tramite referendum, della popolazione della stessa regione in merito ad una iniziativa di legge costituzionale concernente forme e condizioni particolari di autonomia da concedere al Veneto.

Preliminarmente, la Corte ha riconosciuto alla regione: a) il potere di presentare progetti di legge alle Camere (ex art. 121 Cost.) anche in materia di revisione costituzionale purché la regione abbia un interesse qualificato alle modificazioni costituzionali proposte; b) la facoltà di disciplinare autonomamente il sub-procedimento che conduce alla formazione dell'atto di iniziativa.

Nel merito, la Corte ha sostenuto che:

decisioni tecniche, allo scopo di assicurare l'uso appropriato delle risorse (v. supra par. 3.3).

³¹ Sulla sentenza n. 496 del 2000 si vedano i primissimi commenti di M. Olivetti in *Guida al diritto*, 2000, 44 e di G. Bognetti in *Corriere giuridico*, 2001, 1.

a) nella nostra Costituzione, ai fini della revisione, esiste un solo popolo, che dà forma all'unità politica della Nazione;

b) “nel nostro sistema le scelte fondamentali della comunità nazionale, che ineriscono al patto costituzionale, sono riservate alla rappresentanza politica, sulle cui determinazioni il popolo non può intervenire se non nelle forme tipiche previste dall'art. 138 della Costituzione” e quindi solo “come istanza di freno, di conservazione e di garanzia, ovvero di conferma successiva, rispetto ad una volontà parlamentare di revisione già perfetta”;

c) in ogni caso “l'intervento del popolo non è a schema libero, poiché l'espressione della sua volontà deve avvenire secondo forme tipiche e all'interno di un procedimento, che, grazie ai tempi, alle modalità e alle fasi in cui è articolato, carica la scelta politica del massimo di razionalità di cui, per parte sua, è capace, e tende a ridurre il rischio che tale scelta sia legata a situazioni contingenti”;

d) comunque il corpo elettorale regionale non può avere l'opportunità di “una doppia pronuncia sul medesimo quesito di revisione: una prima volta, preventivamente, come parte incorporata dal tutto, in fase consultiva, ed una seconda volta, eventuale e successiva, come componente dell'unitario corpo elettorale nazionale”.

Da questo per la Corte deriva che “la legge impugnata [...] incrina le linee portanti del disegno costituzionale in relazione ai rapporti tra l'istituto del *referendum* e la Costituzione” e che la Regione non può interpellare preventivamente in referendum consultivo i cittadini residenti per conoscere il loro parere sull'opportunità che il Consiglio proceda con un'iniziativa di legge costituzionale.

Sempre in tema di referendum regionali la Corte, con la *sent. n. 285 del 1999*³², ha sostenuto che l'Ufficio regionale per il referendum - istituito per svolgere nella regione Sardegna il controllo di legittimità del referendum regionale - non è un organo giurisdizionale bensì un organo a carattere amministrativo e composizione mista (magistrati e funzionari regionali), chiamato a svolgere compiti ben delimitati e in modo non continuativo. In questo senso, la Corte ha sancito la legittimità della

³² In *Giur. Cost.*, 1999, p. 2409, con nota di S. BARTOLE, *Intrecci funzionali e personali indicenti sullo status dei magistrati della Corte dei Conti*, p. 2416.

norma regionale che prevede la nomina di un “magistrato della Sezione giurisdizionale sarda della Corte dei Conti” a membro dell’Ufficio perché si tratta di incarichi estranei a quelli d’istituto, che sono conferiti o autorizzati nel rispetto della normativa di status³³.

Un’ulteriore pronuncia della Corte ha riguardato invece il referendum regionale per la modifica delle circoscrizioni comunali. L’art. 133, comma 2, della Costituzione prevede che le regioni possano – *sentite le popolazioni interessate* - emanare leggi regionali per istituire nuovi comuni e modificare circoscrizioni o denominazioni comunali. Il costituente non ha però chiarito quali siano le popolazioni che debbano necessariamente essere consultate prima dell’emanazione della legge regionale, lasciando questa scelta al legislatore regionale, competente in tema di circoscrizioni comunali anche in forza dell’art. 117 della Costituzione.

Le diverse interpretazioni date alla disposizione dai legislatori regionali hanno obbligato la Corte a pronunciarsi spesso – seppur in modo non univoco - su questo particolare referendum regionale consultivo. Da ultimo, con la *sentenza n. 94 del 2000* la Corte ha precisato, anzitutto, che in forza dell’art. 133 Cost., “essendo l’interesse che fonda l’obbligo di consultazione riferito direttamente alle popolazioni, e non agli enti territoriali [...] si può escludere che l’ambito della consultazione debba necessariamente ed in ogni caso coincidere con la totalità della popolazione dei comuni coinvolti nella variazione”. Ha elaborato, quindi, due principi: 1) non potranno mai essere escluse dalla consultazione le popolazioni residenti in aree destinate a passare da un comune ad uno diverso; 2) il resto della popolazione da consultare può essere individuato dal legislatore regionale che dovrà operare le esclusioni in base a criteri di ragionevolezza, e quindi non in base a dati esclusivamente numerici.

5. L’autonomia finanziaria, con particolare riferimento alla regione Sicilia.

Negli ultimi mesi la Corte ha dovuto risolvere una serie di questioni di legittimità costituzionale, promosse in via principale dalle Regioni, contro i provvedimenti finanziari adottati dallo Stato nel 1996, nel tentativo di risanare i

³³ Cfr. sent. 224/99; vedi *retro* par. 4.3.

conti pubblici e rispettare i parametri imposti dal trattato di Maastricht per l'ingresso nell'EURO.

Per quanto riguarda le Regioni a Statuto Ordinario, alle quali si applica l'art. 119 Cost., la Corte ha ribadito che la loro potestà legislativa in materia tributaria opera “entro i diversi e particolari confini che le leggi della Repubblica, in conformità ai principi costituzionali, sono legittimate previamente a fissare, configurandosi pertanto come una potestà non di tipo concorrente, ma soltanto come una potestà attuativa”³⁴. Inoltre, nella *sentenza n. 171 del 1999*, in tema di legittimità costituzionale della legge n. 662/96, accusata da Veneto e Lombardia di violare le competenze regionali e limitare l'autonomia finanziaria, la Corte ha affermato che le norme censurate si inseriscono nel quadro della complessiva manovra di finanza pubblica per l'anno 1997, caratterizzata da misure dirette “al risanamento dei conti pubblici ed al contenimento della spesa pubblica, le quali richiedevano l'impegno solidale delle regioni”. In sostanza, la Corte, pur rendendosi conto della compressione dell'autonomia regionale, la giustifica con la particolare contingenza affrontata dal Paese, respingendo tutte le censure.

Lo stesso ragionamento si applica con maggiori difficoltà alle Regioni a Statuto Speciale e soprattutto alla Sicilia che sommerge la Corte di questioni di legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 36 dello Statuto³⁵, così come attuato dal DPR n. 1074 del 1965. Queste le più significative questioni e le risposte della Corte costituzionale:

a) la Sicilia ha impugnato la legge delega n. 662/96 nella parte in cui prevede che la regione “provvede con propria legge all'attuazione” dei decreti legislativi che dovranno essere emanati in tema di istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive e dell'addizionale dell'imposta sul reddito delle persone fisiche; la regione riteneva violata la propria autonomia perché le si riconosce solo il potere di “attuare” le nuove disposizioni, mentre lo Statuto e le norme di attuazione le riconoscerebbero, invece, il potere di istituire tributi propri nei limiti dei principi del sistema tributario dello Stato. La Corte con la *sentenza n. 111 del 1999* ha

³⁴ Cfr. sentt. 355/1998; 295/1993; 171/1999.

³⁵ Art. 36, R.D.Lgs 15 maggio 1946, n. 455 “Al fabbisogno finanziario della Regione si provvede con i redditi patrimoniali della Regione a mezzo di tributi, derivanti dalla medesima. Sono però riservate allo Stato le imposte di produzione e le entrate dei monopoli dei tabacchi e del lotto”.

riconosciuto che l'originaria concezione dell'ordinamento finanziario, quale risulta dallo Statuto speciale, era ispirata alla netta separazione fra finanza statale e finanza regionale: "un sistema in cui il potere di disporre il prelievo tributario si esercita, quanto allo Stato, in un'area di materia imponibile ad esso riservata, e quanto alla Regione in tutta la restante area o per tutte le restanti possibili materie imponibili, in base a scelte autonome della Regione stessa", un sistema nel quale la regione stessa "dovrebbe provvedere con i propri mezzi al fabbisogno finanziario connesso alle sue funzioni". Questo disegno però – come ha rilevato la Corte - non si è realizzato, perché il DPR 1074 del 1965³⁶ "ha tradotto la previsione statutaria in un sistema di finanziamento sostanzialmente basato sulla devoluzione alla regione del gettito di tributi erariali", disciplinati da legge dello Stato, riscosso nel suo territorio. La Regione Sicilia ha la possibilità di intervenire legislativamente anche sulla disciplina dei tributi erariali, anche se "nei limiti segnati dai principi del sistema tributario statale e dai principi della legislazione statale per ogni singolo tributo", limiti che fin dalla sentenza n. 9 del 1957 la Corte ha ricondotto all'esigenza fondamentale di unitarietà del sistema tributario e a quella del coordinamento con la finanza dello Stato e degli enti locali. Conseguentemente - premesso che l'autonomia finanziaria della regione Sicilia è nella realtà molto meno differenziata rispetto a quanto potrebbe risultare dallo Statuto - la disposizione statale che lascia spazio all'attuazione da parte del legislatore siciliano è costituzionalmente legittima.

b) Con la *sentenza n. 138 del 1999*, la Corte ha respinto le censure siciliane in ordine al d. lgs. n. 446 del 1997, istitutivo dell'IRAP, imposta regionale sulle attività produttive; per la regione la nuova imposta doveva essere ritenuta un "tributo proprio" con il conseguente riconoscimento della potestà legislativa esclusiva per l'Assemblea regionale e, inoltre, il decreto sarebbe stato illegittimo per la parte in cui, eliminando vari tributi, non prevedeva forme di compensazione a favore della regione. Quanto al primo aspetto, la Corte ha ripreso il ragionamento svolto nella precedente sentenza ed ha affermato che la Regione Sicilia gode nei

³⁶ Il decreto prevede che spettino alla Regione tutte le entrate tributarie riscosse nell'ambito del suo territorio, ad eccezione di quelle relative all'imposta di produzione ed al monopolio dei tabacchi e del lotto, venendo tale disposizione interpretata nel senso che alla Regione spetta il solo gettito e non anche l'ordinamento normativo ed amministrativo delle entrate.

riguardi di questo tributo “degli stessi spazi di autonomia riconosciuti a tutte le regioni, relativi alle procedure applicative dell’imposta e all’eventuale variazione, entro certi limiti, dell’aliquota”. Quanto al secondo aspetto, la Corte ha osservato che le norme statutarie e le norme di attuazione non stabiliscono per la Regione una rigida garanzia quantitativa, cioè la garanzia della disponibilità di entrate tributarie non inferiori a quelle ottenute in passato; la giurisprudenza costituzionale è invece costante nell’ammettere che la legge dello Stato possa anche determinare riduzioni nella disponibilità finanziaria delle regioni, purché non siano tali da produrre uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale. Inoltre, la Corte ha tracciato le linee del corretto riparto dei finanziamenti fra i livelli di governo, affermando che il “sistema di finanziamento non è mai stato interamente e organicamente coordinato con il riparto delle funzioni, così da far corrispondere il più possibile, come sarebbe necessario, esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse, in termini di potestà impositiva, o di devoluzione di gettito tributario, o di altri meccanismi di finanziamento dall’altro”.

c) La *sentenza n. 98 del 2000* è pronunciata sempre in sede di giudizio di legittimità costituzionale in via principale della L. n. 662/96 e del DL n. 669/96³⁷. La Sicilia riteneva che alcune disposizioni contenute in questi provvedimenti, rimettendo ad un decreto ministeriale l’individuazione delle entrate riservate, non solo violassero il principio di leale cooperazione, ma creassero soprattutto per la Regione una situazione di incertezza circa le entrate ad essa spettanti. In questo caso la Corte ha dato ragione al Governo regionale riconoscendo che “proprio la necessità di operare complesse valutazioni tecnico finanziarie per la corretta applicazione della riserva pone, dal punto di vista costituzionale, l’esigenza di un procedimento che non escluda la partecipazione della Regione, in forme adeguate al caso”. Analogamente ha disposto la Corte nelle *sentenze nn. 347 e 348 del 2000*.

d) Nel conflitto d’attribuzione sollevato dalla Sicilia nei confronti di un atto del Procuratore regionale della Corte dei Conti, che chiedeva che un decreto di condanna fosse rilasciato con formula esecutiva intestata a favore dell’erario, la Corte ha disposto, con *sentenza n. 187 del 1999* che il provento della sanzione

pecuniaria irrogata al termine di un giudizio per resa di conto dalla Sezione giurisdizionale della Corte, “non può costituire, per profili oggettivi e soggettivi, una entrata di spettanza regionale” e che pertanto, correttamente la sanzione viene riscossa dallo Stato.

6. I controlli della Corte dei Conti sugli atti delle Regioni.

Con la legge n. 20 del 1994 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei Conti) è stato introdotto un controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche – e quindi anche regionali – ed uno sull’attività amministrativa regionale relativamente al perseguimento degli obiettivi “stabiliti dalle leggi di principio e di programma”, da svolgersi da parte della Corte dei Conti. La Corte costituzionale ha dovuto subito pronunciarsi sulla legittimità della legge del 1994, attaccata dalle regioni, affermando (sent. n. 29 del 1995) che la legge è legittima nel presupposto che la Corte dei Conti sia, nei casi suddetti, chiamata ad “un’attività essenzialmente collaborativa” nei riguardi delle regioni.

La Corte costituzionale ha confermato questa giurisprudenza anche con una recente pronuncia. La Regione Puglia aveva sollevato conflitto d’attribuzione nei confronti di una deliberazione del Collegio regionale della Corte dei Conti, con la quale si delineava il programma annuale del controllo, da svolgersi sul rendiconto per l’esercizio 1997, alla luce dei rendiconti dei due esercizi precedenti: per la ricorrente tale controllo avrebbe riguardato un atto già approvato con legge regionale e, come tale, assoggettabile solo al controllo dell’Assemblea regionale; inoltre, in tale iniziativa della Corte dei Conti sarebbe mancato ogni profilo collaborativo.

La Corte costituzionale, con *sentenza n. 181 del 1999*³⁷, ha dichiarato infondato il ricorso e ribadito che la legge n. 20 del 1994 deve essere interpretata nel senso che “ai fini del controllo successivo sulla gestione delle amministrazioni regionali,

³⁷ Merita di essere segnalata anche la *sentenza n. 186 del 1999*, che non si riporta per ragioni di sintesi, con la quale la Corte si è pronunciata ancora sulla legittimità costituzionale del d. lgs. n. 669/96, dichiarando non fondata l’ennesima censura sollevata in via principale dalla Regione Sicilia.

il raffronto fra obiettivi e risultati debba operarsi essenzialmente alla luce delle leggi emanate dalla regione stessa”, pertanto è da escludersi che la Corte intenda alterare il procedimento legislativo rientrante nell’esclusiva competenza del Consiglio regionale. Inoltre, quanto ai profili collaborativi, questi vanno rinvenuti “nella essenza stessa della funzione esercitata, che, lungi dall’atteggiarsi come un potere statale che si contrappone alle autonomie delle regioni, si risolve invece in un compito al servizio di esigenze pubbliche costituzionalmente tutelate, e precisamente volto a garantire che ogni settore della pubblica amministrazione risponda effettivamente al modello ideale tracciato dall’art. 97 Cost. (imparzialità e buon andamento dell’amministrazione).

7. Conclusioni.

Le sentenze adottate negli ultimi due anni dalla Corte costituzionale, per quanto concerne i rapporti fra Stato e Regioni, non sono state particolarmente innovative. La Corte ha spesso ribadito e talvolta chiarito le proprie precedenti affermazioni, senza bruschi cambiamenti di rotta. Infatti, fino agli ultimi mesi del 2000, la Corte era rimasta estranea ai fermenti che rendono oggi nodo cruciale dello scontro politico il rapporto fra Stato centrale e autonomie. Con la sentenza n. 496 del 2000 sul referendum consultivo del Veneto, la Corte ha però rotto gli indugi prendendo posizione.

Il processo che a partire dai primi anni '90 ha fatto emergere il movimento della Lega Nord e che ha indotto molti altri partiti a fare del federalismo una bandiera, ha dapprima portato all’approvazione della Riforma Bassanini³⁹, che realizza il c.d. federalismo amministrativo, e poi all’approvazione della legge costituzionale n. 1 del 1999, con la quale risulta accresciuta l’autonomia regionale sul versante statutario⁴⁰. Sempre in questa ispirazione “federalistica”, è stata approvata la legge

³⁸ Cfr. A. BRANCASI, *Brevi note su una questione dall’esito “scontato”: a proposito del controllo sulla gestione svolto dalla Corte dei Conti nei confronti delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1999, p. 832.

³⁹ Cfr. soprattutto la legge n. 59 del 1997 e i numerosi decreti attuativi, fra i quali il più importante è il d. lgs. n. 112 del 1998.

⁴⁰ La Corte ha affrontato indirettamente il tema della forma di governo regionale, introdotta in via transitoria dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, in due ordinanze pronunciate in sede di giudizio di legittimità costituzionale di una legge siciliana (*ordd. nn. 305 e 446 del 2000*) per il cui commento si rinvia al contributo di G. COINU all’interno di questa ricerca.

costituzionale n. 2 del 2001, sull'elezione diretta dei presidenti delle Regioni a Statuto Speciale e, in attesa del referendum costituzionale previsto dall'art. 138 Cost., è stato votato in Parlamento un progetto di legge costituzionale di completa modifica del Titolo V della Costituzione.

Pertanto, se in precedenza le regioni stentavano ad emergere nella pluralità dei livelli di governo, comprese in alto dal ruolo dello Stato e in basso dalla rilevanza, anche storica, dei comuni⁴¹, oggi hanno nuove competenze e accresciuta visibilità e difficilmente accetteranno di arrestare questo processo di sviluppo che, portato alle estreme conseguenze, non può che mettere in crisi il principio di unità di cui all'art. 5 Cost.

In questo quadro, ci si rende conto che lo scontro fra Regioni e Stato centrale con i problemi di compatibilità con la Costituzione (basti pensare al contenuto dei nuovi Statuti regionali) non tarderanno a giungere sul tavolo dei giudici della Corte. Si può allora pensare che quest'ultima giurisprudenza rappresenti la quiete prima della tempesta; una tempesta nella quale la Corte sarà chiamata – come accade sempre più spesso negli ultimi anni, di crisi del sistema di mediazione politica – a salvare le sorti della Repubblica una e indivisibile e del principio solidaristico, che sono a fondamento della nostra Costituzione.

⁴¹ Si pensi all'importanza in questo processo della legge elettorale che dal 1993 prevede l'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia.