

## **L'unità della Repubblica dopo la riforma del Titolo V nelle decisioni del giudice costituzionale italiano**

di Vincenzo Antonelli

Sommario. 1. Introduzione. 2. Il ruolo unificante dello Stato. 3. Il riparto delle competenze legislative. 3.1. Obiettivi e modalità di realizzazione della funzione unitaria dello Stato nel riparto delle competenze legislative. 3.2 La garanzia delle istanze unitarie attraverso la definizione delle materie trasversali. 3.3. La definizione dei principi fondamentali nelle materie di potestà legislativa concorrente. 4. L'allocazione delle competenze amministrative. 4.1. La garanzia delle istanze unitarie nell'allocazione e nell'esercizio delle funzioni amministrative. 4.2. Il principio di leale collaborazione e le intese. 4.3. Le procedure di concertazione. 5. La finanza pubblica. 5.1. La funzione di coordinamento dello Stato in materia di finanza pubblica. 5.2. La fase transitoria di attuazione dell'art. 119 Cost.. 5.3. I trasferimenti dello Stato a favore degli enti territoriali e dei privati. 6. I poteri sostitutivi. 6.1. Il potere sostitutivo statale ai fini della tutela dell'unità giuridica o economica. 6.2. I poteri sostitutivi regionali e provinciali nel nuovo quadro costituzionale. 7. Conclusioni

### **1. Introduzione**

L'esigenza di uno Stato di identificare al proprio interno un principio unitario si pone con crescente intensità quanto più decentrato e diversificato è il suo assetto territoriale. Dalle esperienze straniere si arguisce che negli ordinamenti di tipo regionale o federale non è possibile prescindere dall'identificazione di elementi di coesione comuni a tutte le istituzioni fondanti la realtà statale.

Il tema è emerso recentemente anche in Italia, dove, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, l'introduzione di un sistema a forte connotazione autonomistica ha spinto la giurisprudenza e la dottrina ad interrogarsi sulle istanze unitarie che si accompagnano ad un disegno istituzionale fondato sulla pari ordinazione degli enti territoriali costitutivi la Repubblica, tra i quali sono compresi, accanto allo Stato e alle Regioni, anche le autonomie locali.

L'emerso carattere policentrico e federalista dell'ordinamento repubblicano ha posto all'attenzione del dibattito politico e scientifico la necessità di garantire un processo armonico di adeguamento dell'ordinamento alla riforma costituzionale e di alimentare un confronto tra tutti gli attori pubblici al fine di pervenire ad una definizione concertata dei più delicati temi e profili istituzionali, come risulta confermato dall'intesa inter-istituzionale tra Stato, Regioni ed Enti locali, sottoscritta il 20 giugno 2002, diretta ad individuare principi informativi comuni dell'azione dei

soggetti istituzionali.

Riflettere sul tema in esame significa ripercorrere le vicende concernenti l'attuazione dell'art. 5 Cost. nel nuovo assetto autonomistico, nel quale il principio unitario abbraccia non solo la realtà statale, come avviene negli stati federali, ma l'intero ordinamento repubblicano. Onde la garanzia dell'unità non impegna solo lo Stato, ma tutti gli enti costitutivi della Repubblica. Pertanto, bisogna interrogarsi sulle possibili forme di ponderazione dei due opposti, ma non contrastanti, valori dell'autonomia e dell'unità. Si tratta di equilibri in continuo divenire, che solo in parte rispondono a schemi di funzionamento predefiniti.

Queste considerazioni rendono indispensabile analizzare i concreti sviluppi del principio unitario offerti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale che, nella rinnovata prospettiva costituzionale, ha accentuato il proprio ruolo di «arbitro» e di garante della tenuta dell'ordinamento, sciogliendone i principali nodi interpretativi e salvaguardando quel nucleo irrinunciabile di diritti, principi ed elementi di organizzazione senza i quali l'ordinamento perderebbe i suoi caratteri costitutivi.

Attraverso l'esame dell'attività interpretativa della Corte si tenterà di delineare gli strumenti costituzionali di garanzia dell'unità dell'ordinamento repubblicano. A tal riguardo la dottrina ha proposto tre forme di tutela dell'unità in un assetto decentrato: l'unità per atti, per procedimenti e per sedi.

In relazione all'«unità per atti», assume rilevanza, in primo luogo, la funzione svolta dalla Costituzione quale fattore di integrazione dei soggetti dotati di autonomia politica. Il livello costituzionale consente una lettura in chiave di unitarietà di tutti i successivi livelli di produzione normativa, con riguardo sia alla legislazione centrale che a quella decentrata. In secondo luogo viene in rilievo la tutela dei principi fondamentali e degli interessi sostanziali dell'ordinamento, come perseguita attraverso il riparto delle competenze legislative tra il centro e la periferia. In tale ambito, riveste una posizione prioritaria la riserva statale di attribuzioni di cui all'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione, che, nel garantire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, si pone a baluardo delle garanzie dei diritti dei cittadini in un'organizzazione dell'ordinamento a forte decentramento.

Qualora implementata isolatamente l'«unità per atti» risulta inadeguata a garantire l'equilibrio legislativo di un sistema decentrato. Si pone, pertanto, la necessità di perseguire l'unità attraverso l'attivazione di forme procedurali. E' evidente, infatti, che l'integrazione tra le fonti normative non può funzionare senza il sostegno di adeguati meccanismi di partecipazione e ricerca di sintesi da parte degli attori pubblici. Nell'ambito della descritta «unità per procedimenti», possono includersi quelle procedure - espressione di altrettanti poteri - necessarie per assicurare *ex post* il ripristino dell'unitarietà violata, che si realizzano prevalentemente attraverso gli strumenti sostitutivi e suppletivi.

Ma è soprattutto la presenza di sedi di confronto e concertazione che arricchisce quell'«unità per atti» che, da sola, rischia di irrigidirsi, dando adito a storture e a inadeguati bilanciamenti di interessi. Viene, a tal proposito, in rilievo il complesso delle esperienze che, a livello centrale e regionale, permettono di realizzare uno «scambio» tra il centro e la periferia, qual è quella delle «conferenze», strumento politico di perseguimento di posizioni unitarie tra le varie parti in gioco. Si tratta di un tema oggi all'ordine del giorno del dibattito politico-istituzionale sul disegno di legge governativo

di riforma della seconda parte della Costituzione, che spinge ad interrogarsi sull'evoluzione del ruolo delle sedi di raccordo chiamate a supplire alla mancanza di un Senato federale. La previsione di una sede istituzionale di rappresentanza territoriale consente, infatti, la formalizzazione del dialogo come regola operativa, attraverso l'attivazione di procedimenti integrati di formazione delle decisioni.

Nelle pagine che seguono si ripercorreranno le decisioni che hanno contribuito a definire gli ambiti di operatività del principio unitario, pronunciate dalla Corte costituzionale nel periodo compreso tra l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 e il 31 dicembre 2004. Al fine di rendere possibile l'individuazione di filoni e indirizzi interpretativi omogenei e costanti nelle pagine che seguono il materiale giurisprudenziale è suddiviso in cinque gruppi.

Il primo gruppo di decisioni è volto a delimitare la funzione unificante dello Stato nell'ordinamento generale. Il secondo gruppo di sentenze analizza gli obiettivi e le modalità con cui si realizza il ruolo unitario dello Stato nell'ambito del riparto delle competenze legislative. In particolare, sono esaminate le istanze unitarie perseguite attraverso la definizione delle materie trasversali e dei principi fondamentali nelle materie di potestà legislativa concorrente. Il terzo gruppo di pronunce si occupa delle modalità che consentono di garantire le prerogative unitarie nell'allocatione e nell'esercizio delle funzioni amministrative. Ampio spazio è riservato alla identificazione del principio di leale collaborazione, così come si concretizza nelle intese e nelle procedure di concertazione.

Il quarto gruppo di decisioni riguarda la finanza pubblica e la fase transitoria di attuazione dell'art. 119 Cost.. In particolare, sono esaminati la funzione di coordinamento dello Stato in materia di finanza pubblica, nonché il regime dei trasferimenti a favore degli enti territoriali. Infine, l'ultimo gruppo di sentenze illustra la tematica dei poteri sostitutivi, nell'ambito del quale vengono analizzati il potere sostitutivo statale - che è esercitato ai fini della tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica - e le modalità di esercizio dei poteri sostitutivi regionali e provinciali.

## **2. Il ruolo unificante dello Stato**

Il nuovo assetto costituzionale, collocando gli enti territoriali al fianco dello Stato, quali elementi costitutivi della Repubblica, attribuisce agli stessi pari dignità istituzionale, pur nella diversità delle rispettive competenze, e sancisce definitivamente il riconoscimento della loro autonomia politica. Dell'autonomia comunale, assunta a base di riferimento per la struttura amministrativa ed istituzionale, sono valorizzati i poteri normativi, di organizzazione e finanziari.

Il novellato art. 114 della Costituzione nel sancire il carattere costitutivo di Comuni, Province, Città, Regioni e Stato li ha resi partecipi della sovranità dell'ordinamento repubblicano, non più prerogativa della sola istituzione statale, elevando in tal modo l'autonomia al ruolo di principio organizzatore di tutto l'ordinamento repubblicano. Ne consegue che le autonomie locali nel nuovo ordinamento costituzionale da mere articolazioni dello Stato, considerate quali circoscrizioni di decentramento statale, diventano il modo di essere della Repubblica che così si struttura come ordinamento delle autonomie.

L'impronta policentrica e pluralista dell'ordinamento repubblicano ha spinto la Corte a declinare la proclamata equiordinazione delle istituzioni costitutive l'ordinamento repubblicano, e a individuare, al contempo, nell'istituzione statale la custode della tenuta unitaria dell'ordinamento. Secondo la Consulta l'art. 114 della Costituzione non comporta una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri diversi tra loro: solo allo Stato, infatti, spetta il potere di revisione costituzionale, mentre i Comuni, le Città metropolitane e le Province non hanno potestà legislativa. Pertanto, allo Stato è riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una «posizione peculiare» desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di «un'istanza unitaria», manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2). Tale istanza unitaria postula necessariamente che nell'ordinamento esista un soggetto – lo Stato – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento<sup>1</sup>.

Questa iniziale considerazione ha indotto successivamente il giudice delle leggi a spiegare che limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principî nelle materie di potestà concorrente significherebbe circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura intenti unitari che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze. La Corte afferma, dunque, che anche nel nostro sistema costituzionale sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principî giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica<sup>2</sup>.

### **3. Il riparto delle competenze legislative**

#### **3.1. Obiettivi e modalità di realizzazione della funzione unitaria dello Stato nel riparto delle competenze legislative**

Assolve una funzione unificante l'attribuzione allo Stato di competenze legislative esclusive, in quanto finalizzate a comporre un ordinamento tendenzialmente uniforme ed unitario.

Del nuovo assetto delle fonti normative, governato dal criterio della separazione degli ambiti materiali che costituiscono oggetto di regolazione, la Corte costituzionale ne ha specificato gli obiettivi e le modalità di realizzazione. Innanzitutto si afferma che il giudizio di compatibilità di un determinato intervento normativo nel quadro di riparto della potestà legislativa risultante dalla riforma del titolo V della Costituzione deve

---

<sup>1</sup> Sent. 24 luglio 2003 n. 274.

<sup>2</sup> Sent. 1 ottobre 2003 n. 303.

muovere non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento regionale, quanto, al contrario, dall'indagine sull'esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale<sup>3</sup>. A tal proposito è stato rilevato che rispetto all'assetto costituzionale previgente l'interesse nazionale, non costituendo più un limite autonomo della legislazione regionale, non può invocato quale autonomo fondamento di un intervento legislativo statale in materie di competenza regionale<sup>4</sup>. Tuttavia, la Corte non ha mancato di far riferimento alla caratterizzazione unitaria<sup>5</sup> o generale<sup>6</sup> dell'interesse tutelato dall'esercizio della competenza statale per sancirne la prevalenza rispetto alla competenza regionale, ad esempio in materia di potere estero delle Regioni o di sviluppo della cultura.

La preoccupazione di continuare a salvaguardare un ordinamento giuridico unitario se, da un lato, ha spinto il giudice costituzionale a sostenere che nei settori di disciplina che presuppongono un'accentuata integrazione fra il legislatore statale ed i legislatori regionali, l'adozione di norme legislative da parte delle Regioni appare non solo opportuna, ma doverosa e da esercitare entro il termine determinato dal legislatore nazionale, sicché nell'ipotesi limite che una Regione o Provincia autonoma non eserciti il proprio potere legislativo nel termine massimo prescritto, a prescindere dalla considerazione se ciò costituisca, nel caso concreto, un'ipotesi di grave violazione della leale cooperazione che deve caratterizzare i rapporti fra Regioni e Stato, non potrà che trovare applicazione la disciplina statale<sup>7</sup>, dall'altro, lo hanno indotto a spiegare che il Titolo V presuppone che l'esercizio delle competenze legislative da parte dello Stato e delle Regioni, secondo le regole costituzionali di riparto delle competenze, contribuisce a produrre un unitario ordinamento giuridico, nel quale non si esclude l'esistenza di una possibile dialettica fra i diversi livelli legislativi, anche con la eventualità di parziali sovrapposizioni fra le leggi statali e regionali, che possono trovare soluzione mediante il promuovimento della questione di legittimità costituzionale, secondo le scelte affidate alla discrezionalità degli organi politici statali e regionali<sup>8</sup>.

È, pertanto, escluso dal sistema costituzionale che il legislatore regionale - così come il legislatore statale rispetto alle leggi regionali - utilizzi la potestà legislativa allo scopo di rendere inapplicabile nel proprio territorio una legge dello Stato che ritenga costituzionalmente illegittima, se non addirittura solo dannosa o inopportuna, anziché agire in giudizio ai sensi dell'art. 127 Cost.. Infatti tale previsione non è capace di giustificare l'unilaterale dichiarazione di inapplicabilità nei territori regionali di parte di un testo legislativo statale esplicitamente riferito all'intero territorio nazionale. Né lo Stato, né le Regioni possono pertanto pretendere, al di fuori delle procedure previste da disposizioni costituzionali, di risolvere direttamente gli eventuali conflitti tra i rispettivi atti legislativi tramite proprie disposizioni di legge<sup>9</sup>.

Nella prospettiva di tutelare la continuità dell'ordinamento generale si collocano quelle decisioni che hanno legittimato il legislatore statale ad adottare norme facoltizzanti nei confronti degli enti decentrati anche in deroga al riparto di competenze.

<sup>3</sup> Sent. 26 giugno 2002 n.282; sent. 13 gennaio 2004 n. 1

<sup>4</sup> Sent. 1 ottobre 2003 n. 303; sent. 16 gennaio 2004 n. 16.

<sup>5</sup> Sent. 19 luglio 2004 n. 238.

<sup>6</sup> Sent. 21 ottobre 2004 n. 307.

<sup>7</sup> Sent. 28 giugno 2004 n. 196.

<sup>8</sup> Sent. 28 giugno 2004 n. 198 e 199.

<sup>9</sup> Sent. 28 giugno 2004 n. 198 e 199.

Il carattere meramente facoltizzante di una disposizione statale, qualità che si sostanzia nel riconoscimento di una semplice possibilità di intervento o di azione agli enti competenti, consente di per sé di escludere, a prescindere dalla individuazione della materia cui la norma inerisce, qualunque violazione delle competenze legislative costituzionalmente riconosciute alle Regioni<sup>10</sup>. Infatti la natura non vincolante per l'autonomia delle Regioni e non di dettaglio delle norme a carattere meramente facoltizzante e autorizzatorio con valore di principio, non impongono o condizionano le scelte delle amministrazioni diverse dallo Stato<sup>11</sup>.

In particolare, il giudice costituzionale ha chiarito che nell'ambito di disciplina dei servizi pubblici essenziali deve essere garantito il principio di continuità non solo sul piano normativo, nell'avvicendamento delle competenze costituzionali dello Stato e delle Regioni - in virtù del quale le preesistenti norme statali continuano a vigere nonostante il mutato assetto delle attribuzioni fino all'adozione di leggi regionali conformi alla nuova competenza -, ma anche sul piano istituzionale, giacché, soprattutto nello Stato costituzionale, l'ordinamento vive non solo di norme, ma anche di apparati finalizzati alla garanzia dei diritti fondamentali<sup>12</sup>.

### **3.2 La garanzia delle istanze unitarie attraverso la definizione delle materie trasversali**

La Corte ha cercato di preservare la tenuta unitaria dell'ordinamento anche attraverso la definizione delle cosiddette «materie trasversali» ovvero di quelle competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di ambiti materiali, quali la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali<sup>13</sup>, la tutela dell'ambiente<sup>14</sup>, la tutela della concorrenza<sup>15</sup> e la materia penale<sup>16</sup>.

È opinione, infatti, ricorrente che non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come «materie» in senso stretto, poiché, in alcuni casi, come quelli poc'anzi indicati, si tratta di competenze legislative statali idonee ad investire una pluralità di materie e la cui ricomprensione nella categoria delle materie trasversali risulta diversamente giustificata.

L'inserimento, fra le materie trasversali, della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» è spiegato con l'attribuzione al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di un'adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto<sup>17</sup>. La collocazione dell'«ambiente» nella medesima categoria è motivata dalla

<sup>10</sup> Sent. 13 gennaio 2004 n. 15.

<sup>11</sup> Sent. 16 gennaio 2004 n. 17; sent. 26 gennaio 2004 n. 36.

<sup>12</sup> Sent. 13 gennaio 2004 n. 13.

<sup>13</sup> Sent. 26 giugno 2002 n. 282; sent. 27 marzo 2003 n. 88.

<sup>14</sup> Sent. 26 luglio 2002 n. 407; sent. 20 dicembre 2002 n. 536; sent. 4 luglio 2003 n. 226; sent. 24 giugno 2003 n. 222.

<sup>15</sup> Sent. 13 gennaio 2004 n. 14.

<sup>16</sup> Sent. 24 giugno 2004 n. 185; sent. 28 giugno 2004 n. 196.

<sup>17</sup> Sent. 27 marzo 2003 n. 88.

qualificazione dello stesso come valore costituzionalmente garantito, in funzione del quale lo Stato può dettare *standards* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale<sup>18</sup>. A sua volta il medesimo carattere trasversale riconosciuto alla «tutela della concorrenza» è avallato dalla Corte adducendo l'intendimento del legislatore costituzionale del 2001 di unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese, ossia di strumenti che esprimono un carattere unitario e che risultano tutti finalizzati ad equilibrare il volume di risorse finanziarie inserite nel circuito economico<sup>19</sup>. La salvaguardia di beni, valori e interessi propri dell'intera collettività tutelabili solo su base egualitaria legittima, invece, l'intervento statale in materia penale<sup>20</sup>.

Tuttavia, il giudice delle leggi ha precisato che l'inclusione di queste materie nella potestà esclusiva statale non intende eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato<sup>21</sup>.

### **3.3. La definizione dei principi fondamentali nelle materie di potestà legislativa concorrente**

L'intento di soddisfare istanze unitarie è alla base della scelta del costituente di attribuire alla competenza legislativa statale la fissazione dei principi fondamentali nelle materie di potestà concorrente<sup>22</sup>. Sicché la Corte costituzionale è stata impegnata a individuare e delimitare l'ambito di operatività dei suddetti principi.

In particolare, la Consulta ha sancito la costituzionalità della disposizione, contenuta nella legislazione di adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale n. 3 del 2001, nella parte in cui conferisce delega al Governo per l'adozione di decreti legislativi «meramente ricognitivi» dei principi fondamentali vigenti nelle materie dell'art. 117, terzo comma, Cost., e contestualmente stabilisce che spetta comunque al Parlamento definire i «nuovi» principi. Si tratta, pertanto, di una norma dichiaratamente di «prima applicazione», finalizzata a predisporre un meccanismo di ricognizione dei principi fondamentali, allo scopo esclusivo di «orientare» l'iniziativa legislativa statale e regionale<sup>23</sup>.

La Corte legittima, dunque, il Governo a tracciare un quadro ricognitivo di principi già esistenti, utilizzabile transitoriamente fino a quando il nuovo assetto delle competenze legislative regionali, determinato dal mutamento del Titolo V della

<sup>18</sup> Sent. 20 dicembre 2002 n. 536.

<sup>19</sup> Sent. 13 gennaio 2004 n. 14.

<sup>20</sup> Sent. 24 giugno 2004 n. 185.

<sup>21</sup> Sent. 26 luglio 2002 n. 407.

<sup>22</sup> La sent. 28 luglio 2004 n. 280 ha spiegato che in «determinate circostanze», l'enunciazione di principi fondamentali relativi a singole materie di competenza concorrente può anche costituire oggetto di un atto legislativo delegato. Cfr. sent. 1 ottobre 2003 n. 303. La sent. 13 gennaio 2004 n. 6 ha chiarito che il decreto legge può di per sé costituire legittimo esercizio dei poteri legislativi che la Costituzione affida alla competenza statale, ivi compresa anche la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di cui al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione.

<sup>23</sup> Sent. 28 luglio 2004 n. 280.

Costituzione, andrà a regime, e cioè fino al momento della «entrata in vigore delle apposite leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali». Si è di fronte, in tal caso, ad un quadro di primo orientamento destinato ad agevolare – contribuendo al superamento di possibili dubbi interpretativi – il legislatore regionale nella fase di predisposizione delle proprie iniziative legislative, senza peraltro avere carattere vincolante e senza comunque costituire di per sé un parametro di validità delle leggi regionali<sup>24</sup>.

Il Governo è, infatti, abilitato a procedere, con attività adeguata e proporzionata allo scopo, esclusivamente all'individuazione, nell'ambito della legislazione vigente, di norme-principio chiare ed omogenee, tenendo, peraltro, conto che non tutte le disposizioni che in tal senso si autoqualificano, né «il loro compiuto tenore letterale» costituiscono in ogni caso «principi della legislazione dello Stato», ma soltanto «i nuclei essenziali del contenuto normativo» che tali disposizioni esprimono. A sua volta i principi fondamentali vigenti possono essere oggettivamente dedotti anche in base alle pronunce del giudice costituzionale ovvero di altre giurisdizioni<sup>25</sup>.

Chiarito che il legislatore statale deve limitarsi alla predisposizione di un principio di disciplina, che la Regione può svolgere nell'esercizio delle competenze legislative ad essa spettanti<sup>26</sup>, la Corte ha affermato che i principi fondamentali nelle materie di potestà concorrente possono trarsi non solo da leggi statali nuove, espressamente rivolte a tale scopo, ma, specie nella fase della transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze, anche dalla legislazione statale già in vigore<sup>27</sup>. Tuttavia, non è ritenuto possibile qualificare come «principi fondamentali» quelli racchiusi in norme statali che — prive di contenuto prescrittivo, atto ad orientare l'esercizio della potestà legislativa regionale — si limitino a sancire l'inclusione o

---

<sup>24</sup> Sent. 28 luglio 2004 n. 280.

<sup>25</sup> Secondo la sent. 28 luglio 2004 n. 280 la delega legislativa in esame può essere assimilata, date le reciproche implicazioni tra attività ricognitiva e attività di coordinamento normativo, a quella di compilazione dei testi unici – piuttosto frequenti a partire dalla legge 15 marzo 1997, n. 59 – per il coordinamento e la semplificazione di una pluralità di disposizioni vigenti in una determinata materia. Inoltre, secondo il giudice costituzionale contrastano con la lettura «minimale» della descritta delega le disposizioni legislative che ampliano notevolmente e in maniera del tutto indeterminata l'oggetto della delega stessa fino a comprendere il ridisegno delle materie, per di più in assenza di appositi principi direttivi, o un'attività di sostanziale riparto delle funzioni, senza peraltro un'effettiva predeterminazione di criteri. Si tratta di un'attività interpretativa, largamente discrezionale, che potrebbe finire con l'estendersi anche a tutte le altre tipologie di competenza legislativa previste dall'art. 117 della Costituzione, attraverso la individuazione e definizione delle materie e delle varie funzioni ad esse attinenti.

<sup>26</sup> Sent. 13 gennaio 2004 n. 12.

<sup>27</sup> Sent. 26 giugno 2002 n. 282. A parer della sent. 19 dicembre 2003 n. 361 rientra nella determinazione statale dei principi fondamentali in materia di tutela della salute la disciplina delle fattispecie di illecito amministrativo connesse alla violazione del divieto di fumo. Stante la sua finalità di protezione di un bene, quale la salute della persona, ugualmente pregiudicato dall'esposizione al fumo passivo su tutto il territorio della Repubblica (e che conseguentemente, per sua natura, non si presterebbe a essere protetto alla stregua di valutazioni differenziate, rimesse alla discrezionalità dei legislatori regionali), tale disciplina deve essere definita in modo necessariamente uniforme. La natura di principi fondamentali delle norme esaminate dalla Corte si comprende non appena si consideri l'impossibilità di concepire ragioni per le quali, una volta assunta la nocività per la salute dell'esposizione al fumo passivo, la rilevanza come illecito dell'attività del fumatore attivo possa variare da un luogo a un altro del territorio nazionale.

l'esclusione di determinati settori nell'ambito di una materia di competenza regionale concorrente<sup>28</sup>. Inoltre, qualora i principi fondamentali debbano essere ricavati dalle disposizioni legislative statali esistenti, tali principi non devono corrispondere alla lettera di queste ultime, dovendo viceversa esserne dedotta la loro sostanziale consistenza<sup>29</sup>.

Dalla considerazione che i principi possono e devono essere desunti dalla preesistente legislazione statale<sup>30</sup> consegue che le Regioni, per poter esercitare le proprie potestà legislative di tipo concorrente, non devono attendere l'eventuale determinazione dei principi fondamentali da parte dello Stato<sup>31</sup>. In tal caso l'esercizio della competenza legislativa regionale non può superare il limite della discrezionalità, traducendosi non in un'attuazione, ma in un'elusione del principio ricavabile dalle norme dell'ordinamento giuridico statale vigente che esprimano scelte fondamentali e che operino come limiti nei confronti della legislazione regionale<sup>32</sup>.

#### **4. L'allocazione delle competenze amministrative**

##### **4.1. La garanzia delle istanze unitarie nell'allocazione e nell'esercizio delle funzioni amministrative**

La riforma costituzionale ha sancito nell'ambito delle dinamiche istituzionali il passaggio dal decentramento amministrativo al policentrismo autonomistico. Ne esce

---

<sup>28</sup> Sent. 24 giugno 2003 n. 222.

<sup>29</sup> Sent. 1 giugno 2004 n. 162.

<sup>30</sup> Sent. 19 dicembre 2003 n. 359. Pertanto, secondo la Corte in assenza di una specifica disciplina di un determinato fenomeno emergente nella vita sociale, non può essere riconosciuto alle Regioni, neppure in via provvisoria, un potere illimitato di legiferare. Ciò non esclude che le Regioni possano intervenire, con propri atti normativi, anche con misure di sostegno idonee a studiare il fenomeno in tutti i suoi profili e a prevenirlo o limitarlo nelle sue conseguenze, ma deve ritenersi certamente precluso alle Regioni di intervenire, in ambiti di potestà normativa concorrente, dettando norme che vanno ad incidere sul terreno dei principi fondamentali.

<sup>31</sup> Sent. 28 marzo 2003 n. 94.

<sup>32</sup> Sent. 11 giugno 2003 n. 201. Secondo la sent. 10 novembre 2003 n. 338 spetta allo Stato stabilire il confine fra terapie sanitarie ammesse e terapie non ammesse, sulla base delle acquisizioni scientifiche e sperimentali, in quanto tale disciplina investe direttamente e necessariamente i principi fondamentali della materia, collocandosi all'incrocio fra due diritti fondamentali della persona malata: quello ad essere curato efficacemente, secondo i canoni della scienza e dell'arte medica; e quello ad essere rispettato come persona, e in particolare nella propria integrità fisica e psichica. Sicché sono illegittimi gli interventi legislativi regionali, posti in essere nell'esercizio di una competenza legislativa concorrente, come quella di cui le Regioni godono in materia di tutela della salute (art. 117, terzo comma, Cost.), che pretendano di incidere direttamente sul merito delle scelte terapeutiche in assenza di – o in difformità da – determinazioni assunte a livello nazionale, introducendo una disciplina differenziata per una singola Regione. Con la sent. 7 novembre 2003 n. 331 la Corte afferma che non può ritenersi operante in generale il principio della derogabilità in *melius* (rispetto alla tutela dei valori ambientali), da parte delle Regioni, degli standard posti dallo Stato. La presenza di una legge quadro statale che detta una disciplina esaustiva della materia, attraverso la quale si persegue un equilibrio tra esigenze plurime, rende infatti incostituzionali interventi regionali di tipo aggiuntivo rispetto alla disciplina statale (anche se tali interventi erano stati giudicati legittimi in assenza di una disciplina statale di principio), perché l'aggiunta si traduce in una alterazione, quindi in una violazione, dell'equilibrio tracciato dalla legge statale di principio.

rafforzata l'autonomia amministrativa dell'istituzione comunale, alla quale sono attribuite tutte le funzioni amministrative, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano conferite agli altri livelli di governo, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Si completa così il processo devolutivo avviato con la legge n. 59 del 1997, che, nell'ottica di un decentramento di funzioni dallo Stato alle Regioni e agli enti locali, aveva attribuito la generalità delle funzioni e dei compiti amministrativi a Comuni, Province e Comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali e associative.

Se la necessità di prevedere elementi di coesione dell'intero sistema nazionale giustifica la riserva a favore dello Stato della competenza legislativa esclusiva in ordine alla determinazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, la revisione costituzionale non ha mancato al contempo di tributare agli stessi la titolarità di funzioni amministrative proprie, evidenziando una diretta e piena responsabilità delle autonomie locali, non più limitata all'esercizio delle funzioni delegate dagli altri enti territoriali. In questo modo le responsabilità pubbliche vengono dislocate presso le istituzioni più vicine ai cittadini, secondo un criterio già enunciato nella Carta europea dell'autonomia locale, consentendo loro un controllo più efficace sull'operato dei pubblici poteri.

La concreta allocazione delle funzioni amministrative ai vari livelli di governo secondo un costante convincimento del giudice costituzionale non può prescindere da un intervento legislativo - statale o regionale, a seconda della ripartizione della competenza legislativa in materia -, che deve, di volta in volta, manifestare la prevalenza del criterio generale di allocazione al livello comunale ovvero la preminente considerazione di esigenze unitarie che impongono una allocazione diversa<sup>33</sup>.

L'art. 118 fissa, infatti, una generale attribuzione delle funzioni amministrative ai Comuni e prevede una deroga ad essa per esigenze di «esercizio unitario»<sup>34</sup>. Sicché, la legge statale non è più ritenuta dal giudice delle leggi competente a determinare genericamente «le funzioni» dei Comuni e delle Province, né ad attribuire loro le funzioni «di interesse esclusivamente locale» nelle materie di competenza regionale, come accadeva alla stregua degli articoli 128 e 118, primo comma, del vecchio testo, ma solo a disciplinare le «funzioni fondamentali» degli enti locali territoriali (art. 117, secondo comma, lettera p)). Per il resto, il legislatore statale può dettare norme nelle sole materie di competenza esclusiva elencate nell'art. 117, secondo comma, e principi fondamentali in quelle di competenza concorrente elencate nell'art. 117, terzo comma<sup>35</sup>.

La valutazione della necessità del conferimento di una funzione amministrativa

<sup>33</sup> Sent. 11 giugno 2004 n. 172. La sent. 13 gennaio 2004 n. 12 afferma che l'attribuzione a livello centrale di funzioni amministrative, quali la predisposizione di interventi per la protezione dall'influenza e la gestione di un apposito «fondo per l'emergenza *blue tongue*», trova giustificazione in esigenze di carattere unitario e, specificamente, nel principio di adeguatezza. Il coordinamento degli interventi economici e sanitari si rende infatti necessario proprio tenendo conto della diffusività della malattia, che travalica i confini territoriali delle Regioni e addirittura degli Stati.

<sup>34</sup> Sent. 2 marzo 2004 n. 69, 70, 71, 72 e 73. Secondo la sent. 30 ottobre 2003, n. 327 in riferimento alla disciplina relativa agli interventi di emergenza, è stata prevista una competenza dello Stato per i soli eventi di natura straordinaria. Lo Stato, infatti, d'intesa con le Regioni interessate, delibera e revoca lo stato di emergenza, emana le ordinanze per l'attuazione degli interventi di emergenza, predisporre i piani di emergenza e la loro attuazione. Le descritte ipotesi nelle quali è previsto l'intervento dello Stato riguardano il soccorso alle comunità colpite, solo qualora l'intensità degli eventi calamitosi sia tale da superare le capacità di risposta operativa di Regioni ed enti locali.

<sup>35</sup> Sent. 16 gennaio 2004 n. 16.

ad un livello territoriale superiore rispetto a quello comunale deve essere necessariamente effettuata, a parer della Corte, dall'organo legislativo corrispondente al livello territoriale interessato e non certo da un organo legislativo operante ad un livello territoriale inferiore. Conseguentemente, spetta alla fonte statale compiere la scelta di esercitare in maniera unitaria le funzioni amministrative anche là dove le norme costituzionali affidano solo limitati poteri legislativi allo Stato, come nel caso delle materie oggetto di competenze legislative concorrenti<sup>36</sup>.

Perché in queste materie una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario osservare alcune condizioni.

Innanzitutto bisogna rispettare i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nell'allocatione delle funzioni amministrative, principi posti a baluardo delle esigenze di esercizio unitario di tali funzioni.

In secondo luogo, la legge statale deve dettare una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine.

Inoltre, essa deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali<sup>37</sup>.

La Corte si preoccupa, inoltre, di precisare che l'attrazione al livello statale di funzioni amministrative in forza dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione di cui all'art. 118, primo comma, Cost., nelle materie di competenza concorrente, comporta che tali funzioni possano essere organizzate e regolate solo dalla legge statale<sup>38</sup>.

A tal proposito in una materia di potestà legislativa concorrente - qual è il settore energetico - il giudice costituzionale ha ritenuto legittimo l'intervento statale che definisce in modo unitario ed a livello nazionale determinati procedimenti amministrativi, in base al presupposto della necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative. Per giudicare della legittimità costituzionale della suddetta normativa è, infatti, necessario non già considerarne la conformità rispetto all'art. 117 Cost., bensì valutarne la rispondenza da un lato ai criteri indicati dall'art. 118 Cost. per la allocatione e la disciplina delle funzioni amministrative, dall'altro al principio di leale collaborazione<sup>39</sup>.

Spostando l'analisi a livello regionale, la previsione statutaria di un regime di riserva assoluta di legge regionale anziché relativa è ammissibile purché sia limitata, per non comprimere eccessivamente l'autonomia degli enti locali, ai soli casi di sussistenza di «specifiche esigenze unitarie», che possano giustificare, nel rispetto dei principi indicati dall'art. 118, primo comma, della Costituzione, la disciplina legislativa regionale dell'organizzazione e svolgimento delle funzioni "conferite". Negando tale facoltà si perverrebbe secondo la Corte costituzionale, infatti, all'assurda conclusione

---

<sup>36</sup> Sent. 13 gennaio 2004 n. 6.

<sup>37</sup> Sent. 13 gennaio 2004 n. 6.

<sup>38</sup> Sent. 16 luglio 2004 n. 233.

<sup>39</sup> Sent. 13 gennaio 2004 n. 6.

che, al fine di evitare la compromissione di precisi interessi unitari che postulano il compimento di determinate attività in modo sostanzialmente uniforme, il legislatore regionale non avrebbe altra scelta che allocare le funzioni amministrative ad un livello di governo più comprensivo, assicurandone così l'esercizio unitario. Il che sarebbe chiaramente sproporzionato rispetto al fine da raggiungere e contrastante con lo stesso principio di sussidiarietà<sup>40</sup>.

Il conferimento agli enti locali di funzioni amministrative nelle materie di competenza legislativa delle Regioni tramite apposite leggi regionali presuppone, con tutta evidenza, non solo una previa valutazione da parte del legislatore regionale delle concrete situazioni relative ai diversi settori alla luce dei principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza in riferimento alle caratteristiche proprie del sistema di amministrazione locale esistente nel territorio regionale, ma anche la perdurante ricerca del migliore possibile modello di organizzazione del settore. Tutto ciò presuppone anche la possibilità di modificare questa legislazione sulla base dei risultati conseguiti (ciò che comunque è implicito nella stessa attribuzione alla legge regionale del potere di conferire queste funzioni), se non pure l'eventuale sperimentazione di diversi modelli possibili<sup>41</sup>.

Tra i criteri che concorrono a determinare la concreta allocazione delle funzioni amministrative la Corte ha riposto l'attenzione soprattutto sul principio di sussidiarietà. La matrice teorica ed il significato pratico della sussidiarietà fanno sì che essa agisca come *subsidium* quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intende raggiungere. Tale attitudine ascensionale della sussidiarietà consente che, quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa possa essere esercitata dallo Stato<sup>42</sup>.

Data l'attitudine ascensionale della sussidiarietà, le singole Regioni non possono, con discipline differenziate, organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale, in quanto solo la legge statale può attendere a un compito siffatto. Di conseguenza, nelle materie di competenza statale esclusiva o concorrente, in virtù dell'art. 118, primo comma, la legge può attribuire allo Stato funzioni amministrative e, in ossequio ai canoni fondanti dello Stato di diritto, essa è anche abilitata a organizzarle e regolarle, al fine di renderne l'esercizio permanentemente raffrontabile a un parametro legale<sup>43</sup>.

Tuttavia, il principio di sussidiarietà, così come quello di adeguatezza, non può conferire ai regolamenti statali una capacità che è estranea al loro valore, quella cioè di modificare gli ordinamenti regionali a livello primario. Questi principî, infatti, non privano di contenuto precettivo l'art. 117 Cost., pur se introducono in esso elementi di dinamicità intesi ad attenuare la rigidità nel riparto di funzioni legislative ivi delineato. Pertanto, la Corte ha ritenuto di non riconoscere loro l'attitudine a vanificare la collocazione sistematica delle fonti conferendo primarietà ad atti che possiedono lo statuto giuridico di fonti secondarie e a degradare le fonti regionali a fonti subordinate ai regolamenti statali o comunque a questi condizionate. Se, quindi, alla legge statale è consentita l'organizzazione e la disciplina delle funzioni amministrative assunte in base

<sup>40</sup> Sent. 2 dicembre 2004 n. 372.

<sup>41</sup> Sent. 6 dicembre 2004 n. 379.

<sup>42</sup> Sent. 1 ottobre 2003 n. 303.

<sup>43</sup> Sent. 1 ottobre 2003 n. 303.

al principio di sussidiarietà, ha precisato la Corte che la legge stessa non può spogliarsi della funzione regolativa affidandola a fonti subordinate, neppure predeterminando i principi che orientino l'esercizio della potestà regolamentare, circoscrivendone la discrezionalità<sup>44</sup>.

Infine, l'inversione della tecnica di riparto delle potestà legislative e l'enumerazione tassativa delle competenze dello Stato dovrebbe portare ad escludere la possibilità di dettare norme suppletive statali in materie di legislazione concorrente. Tuttavia una simile lettura dell'art. 117 secondo la Consulta svaluterebbe la portata precettiva dell'art. 118, comma primo, che permette l'attrazione allo Stato, per sussidiarietà e adeguatezza, delle funzioni amministrative e delle correlative funzioni legislative. Deve, pertanto, ritenersi non irragionevole la disciplina statale di dettaglio a carattere suppletivo in quanto determina una temporanea compressione della competenza legislativa regionale e risulta finalizzata ad assicurare l'immediato svolgersi di funzioni amministrative che lo Stato ha attratto per soddisfare esigenze unitarie e che non possono essere esposte al rischio della ineffettività<sup>45</sup>.

#### **4.2. Il principio di leale collaborazione e le intese**

La possibilità di attrarre a livello statale, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, al fine di assicurare un esercizio unitario delle stesse, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà. Forte di questo convincimento la Corte ha spiegato che il principio dell'intesa, desumibile dal congiunto disposto degli artt. 117 e 118, primo comma, Cost. è radicato nella concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà e dell'adeguatezza<sup>46</sup>.

Infatti, questi principi, in forza dei quali si verifica l'ascesa della funzione normativa sulla base del meccanismo di allocazione delle funzioni amministrative al livello statale, convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata. Pertanto, per giudicare se una legge statale sia invasiva delle attribuzioni regionali o non costituisca, invece, applicazione dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza, diviene elemento valutativo essenziale la previsione di un'intesa fra lo Stato e le Regioni interessate, alla quale sia subordinata l'operatività della disciplina<sup>47</sup>.

A sua volta lo strumento dell'intesa tra Stato e Regioni costituisce per la Consulta una delle possibili forme di attuazione del principio di leale cooperazione tra

<sup>44</sup> Sent. 1 ottobre 2003 n. 303.

<sup>45</sup> Sent. 1 ottobre 2003 n. 303.

<sup>46</sup> Sent. 1 ottobre 2003 n. 303. La ricostruzione proposta fa sì che i principi di sussidiarietà ed adeguatezza non possono assumere la funzione che aveva un tempo l'interesse nazionale.

<sup>47</sup> Sent. 16 luglio 2004 n. 233

lo Stato e la Regione e si sostanzia in una paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto. L'intesa deve essere realizzata e ricercata, laddove occorra, attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo, senza alcuna possibilità di un declassamento dell'attività di codeterminazione connessa all'intesa in una mera attività consultiva non vincolante. Ad esempio, nel caso di un'intesa funzionale ad una procedura di nomina non realizza la richiesta condizione di legittimità il rifiuto d'intesa sul nominativo proposto dal Ministro, seguito dalla mera richiesta d'incontro, fra le parti, e non accompagnata da alcuna altra attività<sup>48</sup>.

Chiarito che la Costituzione impone, a salvaguardia delle competenze regionali, che una intesa vi sia, va altresì soggiunto che la Consulta ha ritenuto non rilevante se essa preceda la decisione statale, qual è l'individuazione delle infrastrutture, ovvero sia successiva ad una unilaterale attività del Governo. Se, dunque, tale attività sia stata già posta in essere, essa non vincola la Regione fin quando l'intesa non venga raggiunta<sup>49</sup>.

Inoltre, le forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono compiti e attribuzioni di organi dello Stato non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa. Esse debbono trovare il loro fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati<sup>50</sup>. Pertanto, non aderendo alla stipulazione dell'accordo o della convenzione, gli enti interessati, secondo una valutazione eminentemente discrezionale, hanno la possibilità di continuare ad applicare la precedente disciplina, né può ritenersi prevista alcuna attività obbligatoria a loro carico, né alcuna limitazione alla sfera delle rispettive competenze istituzionali<sup>51</sup>.

A tal proposito la Corte ha spiegato che la previsione di un obbligo per le amministrazioni pubbliche, e quindi anche per quelle statali, di fornire i dati in loro possesso alla struttura regionale, nel caso di specie attinente alla protezione civile, non implica lesione delle competenze statali, in quanto la mera acquisizione di elementi informativi non determina di per sé lesione di attribuzioni. Appare, infatti, conforme al principio di leale collaborazione che lo Stato fornisca alla struttura regionale i dati, attinenti alla materia della protezione civile, di cui sia in possesso<sup>52</sup>.

### **4.3. Le procedure di concertazione**

È soprattutto la dimensione procedimentale e consensuale della sussidiarietà<sup>53</sup> che la Corte utilizza per fronteggiare la riemersione del previgente – e predeterminato unilateralmente dallo Stato - interesse nazionale.

Infatti, nel congegno sottostante all'art. 118, l'attrazione allo Stato di funzioni amministrative da regolare con legge non è giustificabile solo invocando l'interesse a un esercizio centralizzato di esse, ma è necessario un procedimento attraverso il quale l'istanza unitaria venga saggiata nella sua reale consistenza e quindi commisurata

---

<sup>48</sup> Sent. 20 gennaio 2004 n. 27.

<sup>49</sup> Sent. 1 ottobre 2003 n. 303.

<sup>50</sup> Sent. 7 maggio 2004 n. 134.

<sup>51</sup> Sent. 29 dicembre 2004 n. 429.

<sup>52</sup> Sent. 30 ottobre 2003 n. 327.

<sup>53</sup> Cfr. sent. 1 ottobre 2003 n. 303.

all'esigenza di coinvolgere i soggetti titolari delle attribuzioni attratte, salvaguardandone la posizione costituzionale. Ben può darsi, infatti, che nell'articolarsi del procedimento, la pretesa statale di attrarre in sussidiarietà le funzioni amministrative risulti vanificata, perché l'interesse sottostante, quale che ne sia la dimensione, potrà ritenersi essere interamente soddisfatto dalla Regione, la quale, nel contraddittorio - ispirato al canone di leale collaborazione - che deve instaurarsi con lo Stato, non solo allegghi, ma argomenti e dimostri la propria adeguatezza e la propria capacità di svolgere in tutto o in parte la funzione<sup>54</sup>.

Pertanto, la partecipazione delle Regioni interessate ad un organo che svolge solo funzioni preparatorie - e che non opera altresì come organo di amministrazione attiva - non costituisce una garanzia sufficiente del principio di leale collaborazione richiesto ai fini dell'attrazione allo Stato di funzioni amministrative da regolare con legge, tanto più se non è previsto alcun ruolo delle Regioni interessate nella fase preordinata al superamento del loro eventuale dissenso. Parallelamente, non può essere riconosciuta efficacia vincolante a quel programma su cui le Regioni interessate non abbiano raggiunto un'intesa per la parte che le riguarda<sup>55</sup>.

Come precedentemente riferito nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., affinché una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa risulti adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali. In relazione a quest'ultimo requisito, nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi - anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 -, la legislazione statale può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà<sup>56</sup>.

Si tratta, tuttavia, di una considerazione che non ha impedito alla Corte di ribadire che non è individuabile un fondamento costituzionale dell'obbligo di procedure legislative ispirate alla leale collaborazione tra Stato e Regioni<sup>57</sup>.

Altro è il piano sul quale la Consulta riporta l'operatività delle garanzie partecipative. Infatti, si afferma che due sono i distinti livelli di partecipazione che costituiscono, ove correttamente intesi ed applicati dalle diverse parti interessate, sufficienti modalità collaborative e di garanzia degli interessi delle istituzioni regionali i cui poteri sono stati parzialmente ridotti dall'attribuzione allo Stato dell'esercizio

<sup>54</sup> Sent. 1 ottobre 2003 n. 303.

<sup>55</sup> Sent. 1 ottobre 2003 n. 303.

<sup>56</sup> Sent. 13 gennaio 2004 n. 6.

<sup>57</sup> Sent. 28 giugno 2004 n. 196. Nella sent. 29 dicembre 2004 n. 423 la Corte ritiene che in sede di predisposizione e di approvazione dell'annuale legge finanziaria o di altri atti legislativi incidenti sulla formazione o sull'assestamento del bilancio dello Stato non è configurabile il formale coinvolgimento delle Regioni. Tale coinvolgimento - in ossequio al principio di leale collaborazione - deve, invece, essere assicurato nella fase di concreta ripartizione delle risorse finanziarie alle Regioni, anche attraverso l'intesa da raggiungere in sede di Conferenza unificata.

unitario delle funzioni amministrative: da un lato, la partecipazione di tutte le Regioni ai fini del conseguimento di un'intesa alla Conferenza Stato-Regioni; dall'altra lato, la partecipazione della Regione direttamente interessata, insieme alle amministrazioni statali e locali coinvolte, ad un unico procedimento<sup>58</sup>.

La soddisfazione delle prerogative partecipative rileva anche nell'ambito del sistema regionale delle autonomie locali ovvero nei rapporti tra Regione e istituzioni locali. A tal proposito la Corte ha giudicato conforme all'esigenza che le Regioni, nell'ambito della propria autonomia legislativa, prevedano strumenti e procedure di raccordo e concertazione che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali fra Regioni ed enti locali nell'ambito delle rispettive competenze, la previsione di un procedimento bilaterale che si svolge tra la Regione e le associazioni rappresentative degli enti locali interessati. L'ipotesi alternativa, ossia la stipula da parte della Regione di tante convenzioni quanti sono gli enti locali interessati, sarebbe infatti non praticabile, data la necessità di affermare un quadro di regole generali certe<sup>59</sup>.

## **5. La finanza pubblica**

### **5.1. La funzione di coordinamento dello Stato in materia di finanza pubblica**

Particolarmente fertile per le tematiche concernenti l'unità dell'ordinamento si presenta il terreno della finanza pubblica. A tal riguardo la Corte ha precisato che il coordinamento della finanza pubblica, cui fa riferimento l'art. 117, comma terzo, della Costituzione, è, più che una materia, una funzione che, a livello nazionale, e quanto alla finanza pubblica nel suo complesso, spetta allo Stato<sup>60</sup>.

Stante la riserva di legge che copre tutto l'ambito delle prestazioni patrimoniali imposte (art. 23 Cost.), e che comporta la necessità di disciplinare a livello legislativo quanto meno gli aspetti fondamentali dell'imposizione, e data l'assenza di poteri legislativi in capo agli enti sub-regionali, la disciplina dei tributi locali deve essere definita attraverso il concorso di più livelli di normazione: da un lato, la potestà regolamentare degli enti locali, il cui ambito di intervento è sempre necessariamente delimitato in forza della riserva di legge; dall'altro lato, il rapporto fra legislazione statale e legislazione regionale per quanto attiene alla disciplina di grado primario dei tributi locali, potendosi in astratto concepire situazioni di disciplina normativa sia a tre livelli (legislativa statale, legislativa regionale, e regolamentare locale), sia a due soli livelli (statale e locale, ovvero regionale e locale)<sup>61</sup>.

Nel modello a «due livelli», cioè una disciplina normativa dei tributi propri degli enti locali risultante dal concorso di fonti primarie regionali e secondarie locali, a parer

---

<sup>58</sup> Sent. 13 gennaio 2004 n. 6. La sent. 30 dicembre 2003 n. 376 dispone che la previsione del parere della Conferenza unificata sullo schema di decreto che disciplina le misure tecniche necessarie per assicurare l'accesso al mercato da parte degli enti territoriali, comprese le Regioni, costituisce garanzia procedimentale in sé sufficiente ad escludere l'eventuale assunzione, da parte del decreto, di contenuti lesivi dell'autonomia garantita agli enti locali.

<sup>59</sup> Sent. 21 ottobre 2004 n. 313.

<sup>60</sup> Sent. 23 dicembre 2004 n. 414.

<sup>61</sup> Sent. 26 gennaio 2004 n. 37; sent. 2 dicembre 2004 n. 372.

della Corte un ragionevole criterio di riparto tra questi due tipi di fonti deve attribuire a quella regionale la definizione dell'ambito di autonomia entro cui la fonte secondaria dell'ente sub-regionale può esercitare liberamente il proprio potere di autodeterminazione del tributo. In ogni caso, in base all'art. 119, secondo comma, della Costituzione, la legge regionale deve comunque attenersi ai principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario appositamente dettati dalla legislazione statale "quadro" o, in caso di inerzia del legislatore statale, a quelli comunque desumibili dall'ordinamento. Il legislatore statale deve, difatti, non solo fissare i principi cui i legislatori regionali devono attenersi, ma anche definire gli spazi ed i limiti entro i quali può esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali<sup>62</sup>.

E così la previsione statale di principio secondo cui le amministrazioni diverse dallo Stato possono ricorrere a «forme di autofinanziamento» non costituisce lesione della competenza legislativa regionale residuale in materia di organizzazione e di funzionamento della Regione, data la necessità che l'autonomia finanziaria regionale si conformi ai principi fondamentali fissati dalla legge statale<sup>63</sup>. Né costituisce violazione dell'autonomia finanziaria regionale la scelta legislativa di ridurre i trasferimenti e stanziamenti statali a seguito di entrate proprie, per le residue quote di finanza «derivata» che ancora alimentano la finanza regionale: per la sua natura di norma di principio e per l'interpretazione che deve essere data al necessario presupposto compensativo di corrispondenti entrate proprie regionali, questa circostanza non è, infatti, tale da comportare uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale<sup>64</sup>.

Tra le innovazioni introdotte dalla riscrittura dell'art. 119 Cost. l'attenzione della Corte è stata riposta, in particolare, sulla possibilità per gli enti territoriali di ricorrere all'indebitamento per finanziarie le spese di investimento. Il giudice costituzionale ha escluso che ogni ente, e così ogni Regione, faccia in proprio le scelte di concretizzazione delle nozioni di indebitamento e di investimento. Trattandosi di far valere un vincolo di carattere generale, che deve valere in modo uniforme per tutti gli enti, solo lo Stato può legittimamente provvedere a tali scelte<sup>65</sup>. Pertanto, il nuovo sesto comma dell'art. 119 della Costituzione trova applicazione nei confronti di tutte le autonomie, ordinarie e speciali, senza che sia necessario all'uopo ricorrere a meccanismi concertati di attuazione statutaria<sup>66</sup>.

---

<sup>62</sup> Sent. 2 dicembre 2004 n. 372.

<sup>63</sup> Sent. 16 gennaio 2004 n. 17.

<sup>64</sup> Sent. 16 gennaio 2004 n. 17.

<sup>65</sup> Sent. 29 dicembre 2004 n. 425.

<sup>66</sup> Sent. 29 dicembre 2004 n. 425. Per la sent. 29 dicembre 2004 n. 425 l'art. 119, sesto comma, della Costituzione, nel testo novellato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, non introduce nuove restrizioni all'autonomia regionale, ma enuncia espressamente un vincolo – quello a ricorrere all'indebitamento solo per spese di investimento – che già nel previgente regime costituzionale e statutario il legislatore statale ben poteva imporre anche alle Regioni a statuto speciale, in attuazione del principio unitario (art. 5 Cost.) e dei poteri di coordinamento della finanza pubblica, nonché del potere di dettare norme di riforma economico-sociale vincolanti anche nei confronti della potestà legislativa primaria delle Regioni ad autonomia differenziata. E se quest'ultimo vincolo può non trovare più applicazione, in forza della clausola di salvaguardia dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, negli ambiti nei quali le Regioni ordinarie abbiano acquisito potestà più ampie, ciò non può dirsi in ambiti, come quello dei principi di coordinamento finanziario (cfr. art. 117, terzo comma), in cui l'autonomia delle Regioni ordinarie incontra tuttora gli stessi o più rigorosi limiti.

Il nuovo disegno della finanza pubblica spinge, inoltre, la Consulta ad avanzare una rilettura dei principali strumenti legislativi: la legge finanziaria e il patto di stabilità.

Non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, - condizionati anche dagli obblighi comunitari -, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti. La natura stessa e la finalità di tali vincoli escludono che si possano considerare le disposizioni relative come esorbitanti dall'ambito di una disciplina di principio spettante alla competenza dello Stato<sup>67</sup>. Non può dunque negarsi che, in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale, quest'ultimo possa, nell'esercizio non irragionevole della sua discrezionalità, introdurre per un anno anche un limite alla crescita della spesa corrente degli enti autonomi, tenuto conto che si tratta di un limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa<sup>68</sup>.

Inoltre, in sede di predisposizione e di approvazione dell'annuale legge finanziaria o di altri atti legislativi incidenti sulla formazione o sull'assestamento del bilancio dello Stato, non è configurabile il formale coinvolgimento delle Regioni. Tale coinvolgimento – in ossequio al principio di leale collaborazione – deve, invece, essere assicurato nella fase di concreta ripartizione delle risorse finanziarie alle Regioni, anche attraverso il raggiungimento di un'intesa in sede di Conferenza unificata<sup>69</sup>.

A sua volta il coordinamento finanziario può richiedere l'adozione di misure tecniche ministeriali necessarie per assicurare che l'accesso al mercato da parte degli enti territoriali, comprese le Regioni, avvenga con modalità idonee, vale a dire, in base all'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo onde consentire di "contenere il costo dell'indebitamento e di monitorare gli andamenti di finanza pubblica", senza che, tuttavia, sia attribuito al Ministro il potere di incidere sulle scelte autonome degli enti quanto alla provvista o all'impiego delle loro risorse<sup>70</sup>. Pertanto, la previsione della comunicazione periodica al Ministero dei dati relativi alla situazione finanziaria degli enti, essendo espressione di un coordinamento essenzialmente informativo, riveste una funzione meramente conoscitiva e non risulta lesiva dell'autonomia degli enti territoriali<sup>71</sup>.

Se questo è il quadro generale altrettanto degne di evidenza appaiono alcune

<sup>67</sup> Sent. 26 gennaio 2004 n. 36; sent. 25 novembre 2004 n. 353.

<sup>68</sup> Sent. 26 gennaio 2004 n. 36. Nella sent. 25 novembre 2004 n. 353 la Corte sostiene che nell'ambito delle norme sul cosiddetto patto di stabilità interna per gli enti territoriali, pur dovendosi privilegiare il metodo dell'accordo, non si può escludere che, in pendenza delle trattative finalizzate al raggiungimento dello stesso, lo Stato possa imporre qualche limite, analogo a quelli imposti dalla legge alle Regioni, anche alle Regioni speciali, nell'esercizio del potere di coordinamento della finanza pubblica nel suo complesso e in vista di obiettivi nazionali di stabilizzazione finanziaria, al cui raggiungimento tutti gli enti autonomi, compresi quelli ad autonomia speciale, sono chiamati a concorrere. A sua volta nella sent. 29 dicembre 2004 n. 425 si afferma che la finanza delle Regioni a statuto speciale è parte della «finanza pubblica allargata» nei cui riguardi lo Stato aveva e conserva poteri di disciplina generale e di coordinamento, nell'esercizio dei quali poteva e può chiamare pure le autonomie speciali a concorrere al conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica, connessi anche ai vincoli europei, come quelli relativi al cosiddetto patto di stabilità interno.

<sup>69</sup> Sent. 29 dicembre 2004 n. 423.

<sup>70</sup> Sent. 30 dicembre 2003 n. 376.

<sup>71</sup> Sent. 30 dicembre 2003 n. 376.

decisioni della Corte concernenti specifici aspetti della nuova architettura della finanza pubblica<sup>72</sup>, quali l'individuazione dei tributi regionali e locali.

La circostanza che l'IRAP sia stata istituita con legge statale e che alle regioni a statuto ordinario, destinatarie del tributo, siano espressamente attribuite competenze di carattere solo attuativo, rende palese che l'imposta stessa – nonostante la sua denominazione – non può considerarsi «tributo proprio della regione», nel senso in cui oggi tale espressione è adoperata dall'art. 119, secondo comma, della Costituzione, essendo indubbio il riferimento della norma costituzionale ai soli tributi istituiti dalle regioni con propria legge, nel rispetto dei principi del coordinamento con il sistema tributario statale<sup>73</sup>.

Né la tassa automobilistica può qualificarsi «tributo proprio della regione», nel senso oggi fatto proprio dall'art. 119, secondo comma, Cost.. Alle regioni a statuto ordinario è, infatti, stato attribuito dal legislatore statale il gettito della tassa, unitamente all'attività amministrativa connessa alla sua riscossione, nonché un limitato potere di variazione dell'importo originariamente stabilito con decreto ministeriale, restando invece ferma la competenza esclusiva dello Stato per ogni altro aspetto della disciplina sostanziale della tassa stessa<sup>74</sup>.

La Corte ha, inoltre, sottolineato che rispetto alle imposte statali sui redditi le regioni e gli enti locali possono solo aggiungere aliquote addizionali, senza peraltro poter esercitare alcun potere in tema di determinazione degli oneri deducibili<sup>75</sup>.

Infine, il giudice costituzionale ha avuto cura di spiegare che se il potere di determinare i flussi di cassa verso gli enti, al fine di limitarne indirettamente la spesa, fosse esercitabile, sia pure transitoriamente, in via amministrativa dal Ministro al di fuori di criteri e limiti sostanziali, esso risulterebbe lesivo dell'autonomia finanziaria degli enti autonomi, risolvendosi in un anomalo strumento di controllo sulla gestione finanziaria regionale. Il potere di determinare transitoriamente i flussi di cassa può, dunque, essere esercitato solo in correlazione e al fine del contenimento della spesa degli enti entro i limiti oggettivi risultanti dalla legge, oltre che dai documenti di programmazione. Ed è evidente che, ove così non fosse, la Regione o la Provincia autonoma disporrebbe dei rimedi giurisdizionali del caso per far valere le eventuali lesioni della propria autonomia. Infatti il Ministro, in questo caso, non gode di un ambito di discrezionalità politica, bensì solo di un potere di determinazione prevalentemente tecnica il cui esercizio è ancorato a parametri oggettivi<sup>76</sup>.

## **5.2. La fase transitoria di attuazione dell'art. 119 Cost.**

Alimenta un indirizzo stabile della Corte la considerazione che l'attuazione dell'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost. richiede come necessaria premessa l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza

---

<sup>72</sup> Secondo la sent. 29 dicembre 2004 n. 423 spetta in via esclusiva allo Stato, nell'esercizio dei poteri di regolazione finanziaria, stabilire quanta parte delle risorse debba essere destinata alla copertura della spesa sociale.

<sup>73</sup> Sent. 26 settembre 2003 n. 296.

<sup>74</sup> Sent. 26 settembre 2003 n. 296.

<sup>75</sup> Sent. 23 dicembre 2003 n. 370.

<sup>76</sup> Sent. 25 novembre 2004 n. 353.

pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali<sup>77</sup>, non potendosi ammettere, in mancanza di ciò, l'emanazione di discipline autonome da parte delle singole Regioni o dei singoli enti locali<sup>78</sup>.

Pertanto, rientra nei compiti statali concernenti il coordinamento del sistema di autonomia finanziaria, la necessaria definizione di una disciplina transitoria che consenta l'ordinato passaggio dall'attuale sistema, caratterizzato dalla permanenza di una finanza regionale e locale ancora in non piccola parte «derivata», - cioè dipendente dal bilancio statale, e da una disciplina statale unitaria di tutti i tributi, con limitate possibilità riconosciute a Regioni ed enti locali di effettuare autonome scelte -, ad un nuovo sistema. Ne consegue che in questa fase non si danno ancora, se non in limiti ristrettissimi, tributi che possano definirsi a pieno titolo «propri» delle Regioni o degli enti locali, nel senso che essi siano frutto di una loro autonoma potestà impositiva, e quindi possano essere disciplinati dalle leggi regionali o dai regolamenti locali, nel rispetto solo dei principi di coordinamento, oggi assenti perché «incorporati» in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo Stato<sup>79</sup>.

Anche i tributi di cui ancora oggi la legge dello Stato destina il gettito, in tutto o in parte, agli enti autonomi, e per i quali la stessa legge riconosce già spazi limitati di autonomia agli enti quanto alla loro disciplina - e che perciò la stessa legislazione definisce talora come "tributi propri" delle Regioni, nel senso invalso nell'applicazione del previgente art. 119 della Costituzione - sono istituiti dalla legge statale e in essa trovano la loro disciplina, salvo che per i soli aspetti espressamente rimessi all'autonomia degli enti territoriali. Onde la Corte ritiene tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti, nel rispetto del limite discendente dal divieto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 della Costituzione, e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore alle Regioni e agli enti locali, o di procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119<sup>80</sup>.

Nella fase transitoria funzionale all'attuazione dell'art. 119 Cost., è, dunque, consentita l'adozione da parte dello Stato di discipline parzialmente modificative, purché evidentemente non peggiorative della situazione preesistente o contraddittorie rispetto alle caratteristiche essenziali dell'autonomia finanziaria regionale configurata nel nuovo Titolo V della Costituzione<sup>81</sup>.

Tuttavia, già in questa fase la Corte ha ritenuto che l'art. 119 della Costituzione ponga attuali e precisi limiti al legislatore statale nella disciplina delle modalità di

<sup>77</sup> Sent. 26 gennaio 2004 n. 37; sent. 5 novembre 2004 n. 320; sent. 29 dicembre 2004 n. 423.

<sup>78</sup> Secondo la sent. 29 dicembre 2004 n. 427 fino all'attuazione dell'ultimo comma dell'art. 119 della Costituzione e, pertanto, fino alla previsione da parte del legislatore statale dei principi per la attribuzione a Regioni ed enti locali di beni demaniali o patrimoniali dello Stato, detti beni restano a tutti gli effetti nella piena proprietà e disponibilità dello Stato (e per esso dell'Agenzia del demanio), il quale incontrerà, nella gestione degli stessi, il solo vincolo delle leggi di contabilità e delle altre leggi disciplinanti il patrimonio mobiliare ed immobiliare statale.

<sup>79</sup> Sent. 26 gennaio 2004 n. 37.

<sup>80</sup> Sent. 26 gennaio 2004 n. 37.

<sup>81</sup> Sent. 5 novembre 2004 n. 320.

finanziamento delle funzioni spettanti al sistema delle autonomie.

Innanzitutto, non sono consentiti finanziamenti a destinazione vincolata, in materie e funzioni la cui disciplina spetti alla legge regionale, siano esse rientranti nella competenza esclusiva delle Regioni ovvero in quella concorrente, pur nel rispetto, per quest'ultima, dei principi fondamentali fissati con legge statale. D'altronde, ove non fossero osservati tali limiti e criteri, il ricorso a finanziamenti *ad hoc* rischierebbe di divenire uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza<sup>82</sup>.

Infatti, fin d'ora lo Stato può e deve agire in conformità al nuovo riparto di competenze e alle nuove regole, disponendo i trasferimenti senza vincoli di destinazione specifica, o, se del caso, coinvolgendo, attraverso il filtro dei programmi regionali, le Regioni interessate nei processi decisionali concernenti il riparto e la destinazione dei fondi, e rispettando altresì l'autonomia di spesa degli enti locali<sup>83</sup>.

Infine, dalle pronunce del giudice costituzionale è possibile trarre un limite di carattere generale per il legislatore statale è rappresentato dal divieto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 della Costituzione, e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore, alle Regioni e agli enti locali, o di procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119<sup>84</sup>.

### **5.3. I trasferimenti dello Stato a favore degli enti territoriali e dei privati**

Nell'assetto della finanza pubblica definito dal nuovo art. 119 Cost., non possono trovare spazio interventi finanziari diretti dello Stato a favore dei Comuni, vincolati nella destinazione, per normali attività e compiti di competenza di questi ultimi, fuori dall'ambito dell'attuazione di discipline dettate dalla legge statale nelle materie di propria competenza, o della disciplina degli speciali interventi finanziari in favore di determinati Comuni, ai sensi del nuovo art. 119, quinto comma. Soprattutto non sono ammissibili siffatte forme di intervento nell'ambito di materie e funzioni la cui disciplina spetta alla legge regionale, pur eventualmente nel rispetto (quanto alle competenze concorrenti) dei principi fondamentali della legge dello Stato<sup>85</sup>.

Affinché lo Stato possa legittimamente esercitare la funzione di cui all'art. 119, quinto comma, Cost., destinando risorse aggiuntive ed effettuando interventi finanziari speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni per

---

<sup>82</sup> Sent. 29 dicembre 2004 n. 423.

<sup>83</sup> Sent. 16 gennaio 2004 n. 16.

<sup>84</sup> Sent. 29 dicembre 2004 n. 423.

<sup>85</sup> Sent. 16 gennaio 2004 n. 16. Cfr. sent. 29 gennaio 2004 n. 49. Per la sent. 23 dicembre 2003 n. 370 è contraria alla disciplina costituzionale vigente – nel cui sistema è previsto che per il funzionamento delle normali funzioni di regioni ed enti locali lo Stato possa erogare solo fondi senza vincoli specifici di destinazione, in particolare tramite il fondo perequativo di cui al terzo comma dell'art. 119 della Costituzione – la configurazione di un fondo settoriale di finanziamento gestito dallo Stato, in quanto viola in modo palese l'autonomia finanziaria sia di entrata che di spesa delle regioni e degli enti locali e mantiene allo Stato alcuni poteri discrezionali nella materia cui si riferisce.

gli scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, i relativi interventi devono: essere aggiuntivi rispetto al finanziamento integrale delle funzioni spettanti ai Comuni o agli altri enti; riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale, o comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni; essere indirizzati a determinati Comuni o categorie di Comuni (o Province, Città metropolitane, Regioni)<sup>86</sup>.

L'esigenza di rispettare il riparto costituzionale delle competenze legislative fra Stato e Regioni comporta altresì che, quando tali finanziamenti riguardino ambiti di competenza delle Regioni, queste sono chiamate ad esercitare compiti di programmazione e di riparto dei fondi all'interno del proprio territorio<sup>87</sup>.

La medesima preoccupazione di salvaguardia dell'autonomia si rinviene nei confronti degli interventi statali a favore dei privati. Difatti, la Corte chiarisce che il tipo di riparto delle materie fra Stato e Regioni di cui all'art. 117 Cost., vieta che in una materia di competenza legislativa regionale, in linea generale, si prevedano interventi finanziari statali seppur destinati a soggetti privati, poiché ciò equivarrebbe a riconoscere allo Stato potestà legislative e amministrative sganciate dal sistema costituzionale di riparto delle rispettive competenze<sup>88</sup>.

## **6. I poteri sostitutivi**

### **6.1. Il potere sostitutivo statale ai fini della tutela dell'unità giuridica o economica**

In un sistema caratterizzato da un largo decentramento di funzioni quale quello delineato dalla riforma del Titolo V, l'art. 120 Cost. è deputato a tutelare, anche al di là degli specifici ambiti delle materie coinvolte e del riparto delle funzioni amministrative, taluni interessi essenziali che il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato, quali sono il rispetto degli obblighi internazionali e comunitari, il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica, la tutela in tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, nonché il mantenimento dell'unità giuridica ed economica del complessivo ordinamento repubblicano<sup>89</sup>.

Secondo il giudice costituzionale la previsione della sostituzione di un livello di governo a un altro per il compimento di specifici atti o attività, considerati dalla legge necessari per il perseguimento degli interessi unitari coinvolti, pregiudicati dall'inerzia dell'ente ordinariamente competente, vale a inserire un elemento di flessibilità tale da preservare la normale distribuzione delle competenze che il principio di sussidiarietà implica. In assenza, infatti, si renderebbe necessario collocare la competenza, in via normale, al livello di governo più comprensivo, con evidente sproporzione del fine rispetto ai mezzi e con altrettanto evidente lesione del principio di sussidiarietà<sup>90</sup>.

---

<sup>86</sup> Sent. 16 gennaio 2004 n. 16.

<sup>87</sup> Sent. 16 gennaio 2004 n. 16.

<sup>88</sup> Sent. 5 novembre 2004 n. 320.

<sup>89</sup> Sent. 2 marzo 2004 n. 69, 70, 71, 72 e 73.

<sup>90</sup> Sent. 11 giugno 2004 n. 172.

Pertanto, il potere attribuito dall'art. 120, secondo comma, della Costituzione non può non configurarsi alla stregua di un potere sostitutivo straordinario, esercitabile soltanto in presenza di emergenze istituzionali di particolare gravità, allorché si ravvisino rischi di compromissione di interessi essenziali di portata più generale<sup>91</sup>. L'art. 120, secondo comma, Cost., attribuendo al Governo statale il potere di sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni, è posto a presidio di fondamentali esigenze di eguaglianza, sicurezza, legalità che il mancato o l'illegittimo esercizio delle competenze attribuite, nei precedenti artt. 117 e 118 Cost., agli enti sub-statali, potrebbe lasciare insoddisfatte o pregiudicare gravemente<sup>92</sup>.

A sua volta il riferimento alla competenza legislativa statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali quale fondamento dell'esercizio dei poteri sostitutivi di norma presuppone che lo Stato abbia previamente esercitato la propria potestà legislativa di tipo esclusivo<sup>93</sup>.

Più in generale la Corte evidenzia un legame indissolubile fra il conferimento di una attribuzione e la previsione di un intervento sostitutivo diretto a garantire che la finalità cui essa è preordinata non sacrifichi l'unità e la coerenza dell'ordinamento. La previsione del potere sostitutivo fa, dunque, sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze, assicurando comunque, nelle ipotesi patologiche, un intervento di organi centrali a tutela di interessi unitari<sup>94</sup>.

Occorre tenere ben distinte le funzioni amministrative che lo Stato, per ragioni di sussidiarietà e adeguatezza, può assumere e al tempo stesso organizzare e regolare con legge, dalle funzioni che spettano alle Regioni e nei confronti delle quali lo Stato, non ricorrendo i presupposti per la loro assunzione in sussidiarietà, eserciti poteri in via sostitutiva. Nel primo caso, quando si applichi il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost., quelle stesse esigenze unitarie che giustificano l'attrazione della funzione amministrativa per sussidiarietà consentono di conservare in capo allo Stato poteri acceleratori da esercitare nei confronti degli organi della Regione che restino inerti. Nella fattispecie di cui all'art. 120 Cost., invece, l'inerzia della Regione è il presupposto che legittima la sostituzione statale nell'esercizio di una competenza che è e resta propria dell'ente sostituito<sup>95</sup>.

<sup>91</sup> Sent. 11 giugno 2004 n. 172 e Sent. 27 gennaio 2004 n. 43.

<sup>92</sup> A parer della sent. 19 luglio 2004 n. 236 tale sistema non potrebbe essere disarticolato, in applicazione della «clausola di favore» nei confronti delle Regioni ad autonomia differenziata, dissociando il titolo di competenza dai meccanismi di garanzia ad esso immanenti. È quindi da respingere a parer della Corte la tesi secondo la quale i principî dell'art. 120 Cost. non sarebbero in astratto applicabili alle Regioni speciali; al contrario, deve concludersi che un potere sostitutivo potrà trovare applicazione anche nei loro confronti, e che, riguardo alle competenze già disciplinate dai rispettivi statuti, continueranno nel frattempo ad operare le specifiche tipologie di potere sostitutivo in essi, o nelle norme di attuazione, disciplinate. Nella sent. 15 dicembre 2004 n. 388 si afferma che la norma statale che disciplina la ricollocazione del personale in mobilità, lungi dal costituire ingerenza nella competenza legislativa residuale delle Regioni ovvero norma di dettaglio in materia di «tutela del lavoro», promuove, nel settore del pubblico impiego, condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro di cui all'art. 4 Cost. e rimuove ostacoli all'esercizio di tale diritto in qualunque parte del territorio nazionale (art. 120 Cost.). Si tratta di una disciplina volta alla tutela di interessi generali a presidio dei quali ben può il legislatore – come peraltro normalmente fa in materia di lavoro – prevedere la nullità degli atti posti in essere in spregio di norme imperative.

<sup>93</sup> Sent. 13 gennaio 2004 n. 6.

<sup>94</sup> Sent. 19 luglio 2004 n. 236.

<sup>95</sup> Sent. 1 ottobre 2003 n. 303. Secondo la sent. 13 gennaio 2004 n. 6 il cattivo funzionamento del settore

## **6.2. I poteri sostitutivi regionali e provinciali nel nuovo quadro costituzionale**

L'art. 120 della Costituzione secondo un costante orientamento del giudice costituzionale non esaurisce, concentrandole tutte in capo allo Stato, le possibilità di esercizio di poteri sostitutivi, ma si limita a prevedere un potere sostitutivo straordinario, da esercitarsi da parte del Governo nei casi e per la tutela degli interessi ivi indicati. Tale norma lascia, pertanto, impregiudicata l'ammissibilità di altri casi di interventi sostitutivi, configurabili dalla legislazione di settore, statale o regionale, in capo ad organi dello Stato o delle Regioni, o di altri enti territoriali<sup>96</sup>.

Sicché non è preclusa, in via di principio, la possibilità che anche la legge regionale, intervenendo in materia di propria competenza e nel disciplinare l'esercizio di funzioni amministrative di competenza dei Comuni, preveda poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, per il compimento di atti o attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente competente, al fine di salvaguardare interessi unitari<sup>97</sup> e nel rispetto, peraltro, di rigorosi limiti prefissati dal legislatore, a tutela dell'autonomia costituzionalmente garantita, degli enti locali<sup>98</sup>.

Poiché gli interventi sostitutivi costituiscono una eccezione rispetto al normale svolgimento di attribuzioni degli enti locali, - soggetti rappresentativi dotati di autonomia politica -, attribuzioni definite dalla legge sulla base di criteri oggi assistiti da garanzia costituzionale, debbono valere nei confronti di essi condizioni e limiti non diversi da quelli elaborati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale in relazione ai poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle Regioni<sup>99</sup>. Si ricorda, a tal proposito, che i poteri che comportano la sostituzione nel compimento di atti ovvero la nomina di organi straordinari dell'ente "sostituito" per il compimento degli stessi atti, concorrono a configurare e a limitare l'autonomia dell'ente nei cui confronti opera la sostituzione, e devono, quindi, trovare fondamento esplicito o implicito nelle norme o nei principi costituzionali che tale autonomia prevedono o disciplinano<sup>100</sup>.

In primo luogo, le ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi devono essere previste

---

energetico non può giustificare l'imposizione di limiti preventivi ai poteri regionali, dal momento che il verificarsi di situazioni di fatto di questo tipo potrebbe eventualmente legittimare l'attivazione degli speciali poteri sostitutivi del Governo sulla base di quel «pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica» che è presupposto espressamente contemplato dall'art. 120, secondo comma, Cost..

<sup>96</sup> Sent. 2 marzo 2004 n. 69, 70, 71, 72 e 73; sent. 14 maggio 2004 n. 140.

<sup>97</sup> Sent. 27 gennaio 2004 n. 43 e sent. 11 giugno 2004 n. 172. Inoltre, con la sent. 16 luglio 2004 n. 227 la Corte ritiene legittima l'attribuzione alla Provincia di un potere sostitutivo in caso di «inerzia» da parte dei soggetti preposti all'esercizio dell'attività di gestione. Il generale riferimento al criterio della «inerzia» deve intendersi, in conformità all'interpretazione che costituzionalmente si impone, in stretta correlazione con il richiamo alla disciplina del decreto legislativo n. 267 del 2000 e alle successive modificazioni, sicché il potere sostitutivo risulta attivabile, non per qualsiasi fattispecie liberamente apprezzabile dalla Provincia, bensì soltanto quando l'inerzia si riverberi – a seguito di inattività o di violazione dei termini, delle forme o dei contenuti degli atti prescritti – in una violazione di norme poste a tutela degli interessi unitari alla cui salvaguardia l'intervento sostitutivo è chiamato a porre rimedio.

<sup>98</sup> Sent. 6 aprile 2004 n. 112.

<sup>99</sup> Sent. 27 gennaio 2004 n. 43.

<sup>100</sup> Sent. 2 marzo 2004 n. 69, 70, 71, 72 e 73.

e disciplinate dalla legge, che deve altresì definirne i presupposti sostanziali e procedurali<sup>101</sup>. La Corte precisa che in virtù dell'art. 118 Cost., sarà sempre la legge, statale o regionale, in relazione al riparto delle competenze legislative, ad operare la concreta allocazione delle funzioni, in conformità alla generale attribuzione costituzionale ai Comuni o in deroga ad essa per esigenze di "esercizio unitario", a livello sovracomunale, delle funzioni medesime. Ragionando altrimenti, infatti, si giungerebbe all'assurda conseguenza che, per evitare la compromissione di interessi di livello superiore che richiedono il compimento di determinati atti o attività, derivante dall'inerzia anche solo di uno degli enti competenti, il legislatore (statale o regionale) non avrebbe altro mezzo se non allocare la funzione ad un livello di governo più comprensivo; conseguenza evidentemente sproporzionata e contraria al criterio generale insito nel principio di sussidiarietà<sup>102</sup>.

In secondo luogo, la sostituzione può essere prevista solo per il compimento di atti o attività prive di discrezionalità nell'*an* - anche se non necessariamente nel *quid* o nel *quomodo* -, la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi di livello superiore alla cui salvaguardia provvede l'intervento sostitutivo<sup>103</sup>. In particolare, si richiede che l'omissione alla quale si intende sopperire con l'intervento sostitutivo sia definita come fatto giuridicamente qualificato, e non sia una semplice inattività da altri considerata inopportuna<sup>104</sup>.

In terzo luogo, il potere sostitutivo deve essere esercitato da un organo di governo della Regione, nell'ambito di responsabilità più generali riconosciutegli, o sulla base di una decisione di questo, a causa dell'attitudine dell'intervento ad incidere sull'autonomia costituzionale dell'ente sostituito<sup>105</sup>; tale principio non può pertanto considerarsi soddisfatto quanto il potere di sostituzione nei confronti degli enti locali è attribuito al difensore civico regionale. La natura del difensore civico e le funzioni da esso esercitate impediscono la sua configurazione alla stregua di un organo di governo regionale, che, sola, consente di esercitare nei confronti degli enti locali interventi di tipo sostitutivo<sup>106</sup>.

Da ultimo, è necessario che la legge predisponga congrue garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale collaborazione. Dovrà dunque essere previsto un procedimento nel quale l'ente sostituito sia messo in grado di interloquire e di evitare la sostituzione attraverso

---

<sup>101</sup> Sent. 27 gennaio 2004 n. 43; Sent. 2 marzo 2004 n. 69, 70, 71, 72 e 73; sent. 14 maggio 2004 n. 140; sent. 11 giugno 2004 n. 172; sent. 16 luglio 2004 n. 227.

<sup>102</sup> Sent. 2 marzo 2004 n. 69, 70, 71, 72 e 73.

<sup>103</sup> Sent. 2 marzo 2004 n. 69, 70, 71, 72 e 73; sent. 14 maggio 2004 n. 140; sent. 11 giugno 2004 n. 172; sent. 16 luglio 2004 n. 227.

<sup>104</sup> Sent. 21 ottobre 2003 n. 313.

<sup>105</sup> Sent. 2 marzo 2004 n. 69, 70, 71, 72 e 73; sent. 14 maggio 2004 n. 140; sent. 11 giugno 2004 n. 172; sent. 16 luglio 2004 n. 227. Per la sent. 16 luglio 2004 n. 227 con riferimento al soggetto cui il potere di intervento sostitutivo spetta, le disposizioni legislative, prevedendo l'attribuzione generica alla «Provincia», devono intendersi – in assenza di una specifica disposizione sul punto – nel senso che il potere di agire in sostituzione spetta all'organo provinciale di governo che risulta competente secondo le norme legislative e statutarie che definiscono, in generale, le linee di organizzazione dell'ente (considerazione che vale anche in riferimento alle ulteriori fattispecie in cui si configura un potere sostitutivo in capo, genericamente, alla Provincia).

<sup>106</sup> Sent. 6 aprile 2004 n. 112 e sent. 15 giugno 2004 n. 173

l'autonomo adempimento<sup>107</sup>. In particolare, si ritiene necessario assicurare la possibilità per l'ente sostituito, nell'ambito di tale procedimento, di far valere le proprie ragioni e di essere messo nella condizione di ovviare all'omissione, una volta che questa sia stata riconosciuta, non essendo sufficiente, perché si attivi il potere sostitutivo, una mera previa segnalazione<sup>108</sup>.

Per questa ragione la Corte spiega che il principio di leale cooperazione, pur nel silenzio del legislatore, implica che l'attivazione concreta dell'intervento sostitutivo non può comunque prescindere da un avviso, rivolto all'ente sostituendo, contenente una diffida ad adempiere entro un congruo termine, solo trascorso il quale l'intervento sostitutivo può essere espletato<sup>109</sup>.

## 7. Conclusioni

Sebbene la lettura delle pronunce della Consulta ha permesso di esaminare le molteplici proiezioni ordinamentali del principio di «unità», tuttavia non si può prescindere da una ricostruzione, seppur sommaria, della sua evoluzione storica. Lo sforzo di garantire l'unità dell'ordinamento giuridico affonda le proprie radici nella necessità di sostenere la coesione politica dello Stato nazionale. L'avvento di quest'ultimo reclama insieme una legislazione ed un'amministrazione comune ed uniforme. I protagonisti dell'unificazione tendono, infatti, a costruire un «tutto uniforme» sottoposto ad una legislazione ed ad un'amministrazione uniforme: il territorio nazionale, razionalmente unificato, richiede l'unità stereotipa ed uniforme di descrizione del territorio medesimo. È in questo quadro che le istituzioni locali vengono concepite come «luoghi» di decentramento amministrativo, ai quali è negata l'emersione dell'intrinseca politicità.

È evidente come l'uniformità amministrativa –organizzativa e funzionale - ha contribuito, insieme alla regolazione civile e penale, a costruire un ordinamento generale e a legittimare le costituenti istituzioni politiche statali. L'unità è, dunque, insieme costituzionale e amministrativa.

Limitando la nostra riflessione all'ordinamento giuridico possiamo rilevare una tendenziale equazione – ripresa anche dopo l'avvento della costituzione repubblicana - tra diversi principi e valori: l'unità, l'uniformità, l'uguaglianza.

Sia per il legislatore che per gli interpreti l'uniformità della regolazione ha rappresentato una condizione essenziale per garantire l'uguaglianza dei diritti e l'unità dell'ordinamento. A questa considerazione ha fatto seguito l'attribuzione di una posizione prevalente dell'istituzione statale, investita del compito di concretizzare e salvaguardare la descritta equazione assiologica.

La svolta policentrica e autonomistica impressa dalla riforma del titolo V della Costituzione, nonché la costante vigenza dei principi di pluralismo e di diffusione dei poteri, che sin dal suo avvento hanno caratterizzato l'intera architettura costituzionale repubblicana, impongono un ripensamento dell'esaminata parificazione, che spesso

---

<sup>107</sup> Sent. 2 marzo 2004 n. 69, 70, 71, 72 e 73; sent. 14 maggio 2004 n. 140; sent. 11 giugno 2004 n. 172; sent. 16 luglio 2004 n. 227; sent. 6 aprile 2004 n. 112.

<sup>108</sup> Sent. 21 ottobre 2003 n. 313.

<sup>109</sup> Sent. 16 luglio 2004 n. 227.

ritorna nell'uso indistinto, da parte della Consulta, dei principi poc'anzi indicati.

L'analisi della giurisprudenza costituzionale offre l'occasione per avviare una più ampia riflessione sui limiti e sulle prospettive del processo di riorganizzazione in senso autonomista e federale della nostra Repubblica. Come autorevolmente insegnato la novella costituzionale, costituisce il risultato della stabilizzazione e definizione di processi politico-culturali, di orientamenti e di valori che si sono radicati, ma pone anche obiettivi da raggiungere, principi da attuare e sviluppare. Sicché alcune incertezze ed ambiguità riscontrate nelle argomentazioni addotte dai giudici costituzionali se da un lato possono essere spiegate dalla parziale e incompiuta ridefinizione dell'assetto costituzionale dei poteri pubblici, dall'altro testimoniano la difficoltà a superare l'equazione tra i valori dell'unità, dell'uniformità e dell'uguaglianza e ad esplorare consapevolmente i terreni della differenziazione e dell'equivalenza.

Tra le molteplici posizioni assunte dal giudice costituzionale desta perplessità l'interpretazione avanzata circa l'equiparazione tra le istituzioni politiche costitutive della Repubblica. La Corte, pur affermando la pari dignità costituzionale di dette istituzioni, giustifica, in base alla diversità delle competenze tributate loro dal testo costituzionale, una posizione di prevalenza dello Stato, dimenticando che proprio da siffatto carattere costitutivo deriva l'impegno di tutte di tutte le istituzioni repubblicane a realizzare l'unità dell'ordinamento.

L'incertezza contraddistingue, ancora, la ricostruzione, proposta dalla Consulta, del principio di leale collaborazione. A causa della collocazione letterale dello stesso nell'ambito dell'art. 120 Cost., la Corte tenta di ricercare un campo più ampio di applicazione, scelta che la porta spesso a confonderlo con altri principi, qual'è quello della sussidiarietà, o ad attribuire ad esso un valore residuale.

Si tratta di difficoltà interpretative insite nell'architettura costituzionale, basata su asimmetriche relazioni istituzionali, frutto dell'inattuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 e del mancato accesso diretto delle autonomie locali alla tutela giurisdizionale.

A fronte della mancanza di una sede politica ed elettiva capace di alimentare una nuova unità politica dell'ordinamento repubblicano, la partecipazione dei rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, pur non avendo questa sede alcun ruolo di «mediazione» politico-istituzionale nei rapporti Stato e Regioni, avrebbe potuto offrire una «stanza» di elaborazione e di svolgimento di relazioni istituzionali orientate alla «leale collaborazione».

A sua volta i principi di pluralismo e di diffusione dei poteri, che caratterizzano l'intera architettura costituzionale, tendono ad animare anche il sistema di accesso alla Corte costituzionale. Nonostante la revisione del Titolo V ha attribuito ai Comuni potestà normative e amministrative che dovrebbero poter essere difese nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale e nel giudizio per conflitto di attribuzione, la Consulta ha ritenuto che dalla formulazione letterale dell'art. 127 della Costituzione si arguisce che la titolarità del potere di impugnazione di leggi statali è affidata in via esclusiva alla Regione, e che non è sufficiente l'argomento sistematico per estendere tale potere in via interpretativa ai diversi enti territoriali. Si tratta di una limitazione soggettiva che è stata estesa dalla Corte anche al ricorso per conflitto di attribuzioni<sup>110</sup>.

---

<sup>110</sup> Sent. 1 ottobre 2003 n. 303.

Pertanto, agli enti locali per tutelare davanti alla Corte costituzionale le proprie prerogative non rimane che sollevare in via incidentale la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni di legge statale o regionale nel corso di un giudizio davanti ad una autorità giurisdizionale.

Il sistema delle garanzie giurisdizionali, tuttavia, non può non risentire dell'introduzione con la riforma costituzionale di un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto. Ne consegue che è possibile sin d'ora prospettare un ampliamento soggettivo ed oggettivo della giurisdizione costituzionale, in sintonia con quanto sancito dall'art. 11 della Carta europea dell'autonomia locale, che prevede che «le collettività locali devono disporre di un diritto di ricorso giurisdizionale, per garantire il libero esercizio delle loro competenze ed il rispetto dei principi di autonomia locale, consacrati dalla Costituzione o dalla legislazione interna».

La prima strada percorribile è rappresentata dall'intervento degli enti locali nei giudizi già instaurati davanti alla Corte. Si assiste, difatti, ad un tendenziale allargamento dei soggetti ammessi all'intervento nei giudizi costituzionali - sollevati in via incidentale o come conflitti di attribuzioni -, in virtù del carattere rappresentativo proprio delle autonomie - portatrici di un interesse pubblicistico qual è quello delle collettività locali di riferimento -, o in virtù dell'introduzione della garanzia costituzionale del contraddittorio processuale<sup>111</sup>. Anche gli enti locali, difatti, possono essere titolari di un interesse differenziato e sostanzialmente qualificato che li legittimi ad intervenire nei giudizi costituzionali<sup>112</sup>. Né può essere considerato un ostacolo la configurazione del giudizio in via principale quale processo a parti necessarie, o il «presunto» tono non costituzionale delle eventuali controversie instaurate dalle autonomie locali.

Un'ulteriore possibilità di ricorso alla giurisdizione costituzionale deriva dalla variazione del titolo per il quale si invoca l'accesso diretto alla Corte: non più per chiedere la pronuncia sulla legittimità costituzionale di una legge ma per promuovere l'intervento al fine di risolvere un conflitto di attribuzioni tra i diversi poteri dello Stato. Scemata la funzione di garanzia ed equilibrio nei confronti delle autonomie svolta dalla legge statale nel vecchio quadro costituzionale ne consegue che la tutela giurisdizionale non può più essere limitata al controllo di legittimità della stessa legge, ma in un ordinamento policentrico evolve verso il conflitto intersoggettivo. Si ritiene, pertanto, possibile configurare, oltre la tradizionale tripartizione dei poteri statali, le autonomie locali quali soggetti rappresentativi del potere «municipale» che agiscono per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata dalle norme costituzionali, violata dagli atti di natura non legislativa adottati da altri organi costituzionali.

L'affermazione di un nucleo essenziale di prerogative in capo alle autonomie, la previsione di una presunzione generale di competenza comunale, la fissazione di vincoli per il legislatore nella redistribuzione delle competenze locali, la natura costitutiva loro tributata sono tutti elementi che rendono necessario ed attuale un riconoscimento costituzionale dell'accesso diretto degli enti locali alla Corte costituzionale. Non è coerente con il nuovo ordinamento repubblicano l'osservazione per cui l'esclusione degli enti locali dalle garanzie giurisdizionali è giustificata dalla diversa qualità

---

<sup>111</sup> Sent. 23 marzo 2001 n. 76.

<sup>112</sup> Sent. 26 maggio 1998 n. 185.

dell'autonomia di cui essi sono portatori rispetto alle istituzioni statali e regionali, dotate quest'ultime invece di potestà legislativa<sup>113</sup>. Né può valere il ragionamento contrario per cui da questa esclusione debba dedursi una «ridotta» autonomia degli enti locali. Una serena riflessione, invece, non può non fondarsi sullo statuto costituzionale attribuito alle autonomie al fine di individuare, di conseguenza, gli strumenti giurisdizionali di garanzia.

È evidente, inoltre, come la concreta attuazione del disegno costituzionale dipenda dal pieno ed effettivo esercizio dell'autonomia finanziaria e contabile delle autonomie locali, ossia della loro capacità di imporre propri tributi, di reperire risorse finanziarie proprie e di provvedere ad impiegarle secondo i criteri contenuti in un bilancio predisposto ed approvato dai propri organi di direzione. Allo stesso tempo le risorse finanziarie e tributarie, anche nella forma di compartecipazioni al gettito di tributi erariali, dovrebbero consentire agli enti locali di finanziarie e coprire integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. Si apre in tal modo la strada ad una finanza regionale pensata come finanza non più derivata ma «integrata».

Ma il reale livello di autonomia finanziaria e il reperimento delle risorse finanziarie necessarie a soddisfare i bisogni delle collettività locali sono condizionati dallo stato dell'economia locale. Questa considerazione ha spinto il legislatore costituzionale a riscrivere il sistema di sostegno alle realtà territoriali più svantaggiate, prevedendo l'istituzione con legge dello Stato di un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Al contempo al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, di rimuovere gli squilibri economici e sociali, di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o al fine di provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato è chiamato a destinare risorse aggiuntive e ad effettuare interventi speciali in favore degli enti locali.

Affinché possa, dunque, spiegarsi pienamente l'autonomia finanziaria locale e possa realizzarsi il federalismo fiscale, lo Stato e le Regioni dovranno con sollecitudine attuare concretamente la competenza legislativa concorrente relativa all'armonizzazione dei bilanci pubblici e al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

La prospettiva istituzionale introdotta dalla revisione costituzionale chiede agli interpreti e agli attori di ricercare e sperimentare le istanze di differenziazione e le «disuguaglianze possibili» presenti nel nostro ordinamento, e di essere, al contempo, consapevoli che la vera unità e democraticità dell'ordinamento è alimentata dalla garanzia dei diritti e delle libertà dei cittadini.

In conclusione, l'unità, anche dopo la riforma del titolo V, costituisce un valore irrinunciabile e non disponibile, alla cui attuazione devono concorrere, in nome del pluralismo istituzionale, tutti gli enti costitutivi della Repubblica.

*(Il presente studio è stato elaborato nell'ambito del progetto FORMEZ "Scenari del federalismo italiano")*

---

<sup>113</sup> Sent. 24 luglio 2003 n. 274.



# AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

**Direttore: Prof. Giuseppe Di Gaspare**