

### Le prime sentenze della Corte costituzionale sulla legge finanziaria.

Tra il mese di dicembre 2003 e quello di gennaio 2004 la Corte costituzionale ha depositato più di 20 sentenze sulla legge finanziaria 2002, la prima finanziaria ad essere stata approvata dopo l'entrata in vigore del novellato Titolo V (v. riquadro a pag. 2).

La rilevante novità del riformato contesto costituzionale e la singolare circostanza di una manovra di bilancio che si avvia con un tipo di riparto di competenze e si conclude con un altro, non hanno facilitato l'individuazione di univoche certezze nel definire i confini reciproci tra Stato e Regioni.

Per questo ed altri motivi "numerosi" - ha osservato la stessa Corte - sono stati i ricorsi delle Regioni avverso quella legge finanziaria. Anticipato dalle due note sentenze n. 300 e 301 del 2003 (sulle fondazioni bancarie), l'indirizzo della Corte è stato di trattare separatamente le diverse questioni, pur essendo esse formalmente unite dal fatto di essere tutte dirette contro un unico testo normativo, la legge finanziaria 2002.

Le oltre venti sentenze affrontano un numero anche superiore di questioni non sempre omogenee, alcune delle quali sono contenuti "tipici" della finanziaria (fondi e stanziamenti, patto di stabilità interno, oneri contrattuali, finanziamento ai comuni, acquisti ed esternalizzazioni della p.a., sostegno al mercato, patti territoriali), altre sembrano piuttosto eterogenee e fanno parte di quel contenuto "intermittente" che talvolta entra a far parte della legge di manovra annuale e talvolta no.

Va doverosamente sottolineato come il

limite di un'operazione di riduzione di centinaia di pagine di sentenze in un testo di poche pagine è quello, evidente, di ridurre contestualmente la precisione dei concetti, la complessità dei contesti, la ricchezza delle argomentazioni. E' quindi d'obbligo il rinvio ai testi integrali delle sentenze, rispetto ai quali questo scritto vuol essere solo una via di passaggio, fruibile ed agile il più possibile.

La divisione per paragrafi che segue non rispetta l'ordine cronologico delle sentenze, ma tenta una sommaria esposizione per categorie che, per la già richiamata complessità, non esauriscono i temi che vi sono inclusi.

### Sentenze di rigetto: ciò che è consentito alla legge statale.

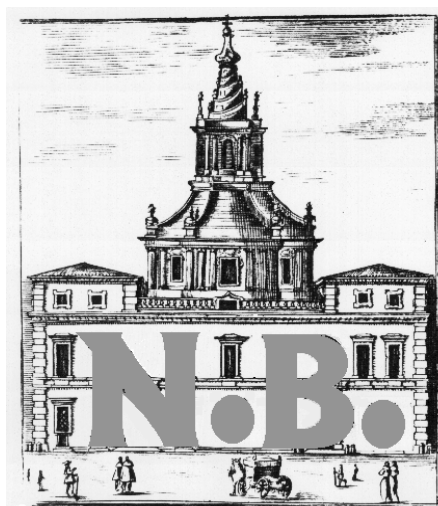
Di alcuni interventi statali, diversi tra loro per materia, è stata acclarata la costituzionalità perché riguardano materie proprie dello Stato (o si applicano solo a organi statali) o perché costituiscono principi fondamentali in materie concorrenti.

Tra gli spunti emergenti in questo gruppo di pronunce c'è il riferimento all'art. 32 della Costituzione e ad un diritto

alla salute non differenziabile sul territorio.

Tale spunto è nella sentenza n. 361/2003, che riguarda le sanzioni per chi fuma e, più in generale la **tutela della salute**. L'art. 52, comma 20, era stato impugnato perché norma di dettaglio in materia concorrente. Premesso il parallelismo per cui determina le sanzioni chi determina le fattispecie da sanzionare, la Corte osserva che l'art. 32 della Costituzione assegna la tutela della salute alla Repubblica. Leggi statali che disegnano illeciti a ciò finalizzati devono

### Servizio Studi



*Dello Studio pubblico detto della Sapienza,*

**Nota Breve n. 4 – Febbraio 2004**

## VENTI SENTENZE SULLA FINANZIARIA TRA STATO E REGIONI

essere assunte come principi fondamentali, necessariamente uniformi, stante la finalità di protezione della salute della persona, ugualmente pregiudicato dall'esposizione al fumo passivo su tutto il territorio: un bene che per sua natura non si presterebbe a essere protetto diversamente dai legislatori regionali. La Corte non ravvisa ragioni per le quali la rilevanza come illecito dell'attività del fumatore possa variare da un luogo a un altro del territorio nazionale.

La sentenza n. 363/2003 interviene in tema di politiche sociali. La Corte ha ritenuto legittimo l'art. 30 della finanziaria 2002 per cui il Ministero del lavoro può avvalersi di "Italia Lavoro s.p.a.". La Corte, rilevato come il capitale societario sia interamente pubblico, perché detenuto dal Ministero del Tesoro, fonda la competenza statale sulla materia di **"ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali"**. Il Ministro potrà tuttavia attribuire ad Italia Lavoro esclusivamente compiti di competenza dello Stato, altrimenti le Regioni potranno ricorrere.

La sentenza n. 3 /2004 ritiene non illegittima la norma statale che invita le **"amministrazioni pubbliche"** a organizzare corsi di formazione anche a distanza per i dirigenti. Non perché sia una norma permissiva (potrebbe essere non di meno invasiva), ma perché per "amministrazioni pubbliche" si devono intendere le amministrazioni statali (nello stesso senso la sentenza n. 4 del 2004).

La sentenza n. 12 /2004 - che per altri versi dichiara alcune norme incostituzionali - conferma invece la disciplina di contrasto del c.d. fenomeno "mucca pazza", perché attinente alla **"profilassi"**; la tesi per cui la legge avrebbe dovuto allocare le funzioni alle Regioni per sussidiarietà, non è stata accolta,

alla luce delle esigenze di carattere unitario e del principio di adeguatezza (dimensione internazionale dell'emergenza).

Spetta poi allo Stato - perché è norma di principio - fissare, seppure in limiti più angusti, il potere delle Regioni di definire la misura delle sanzioni pecuniarie per ritardato o mancato versamento del contributo di costruzione. Si tratta infatti di **"governo del territorio"** di cui fa parte **l'urbanistica e l'edilizia**, e quindi di materia concorrente, dove lo Stato a buon titolo definisce i principi fondamentali (sentenza n. 362/2003, che conferma l'art. 27, commi 16 e 17).

In altre occasioni, poi (sentenza 17/2004) la norma è costituzionale perché va interpretata nel senso che riguarda solo lo Stato. Così la previsione di un regolamento ministeriale per **identificare i servizi "esternalizzabili"**, pur facendo salve le funzioni delle Regioni e degli enti locali va interpretata nel solo modo costituzionalmente corretto, riferita cioè solo allo Stato ed agli enti pubblici nazionali.

**Sentenze di accoglimento: cosa è precluso alla legge statale.**

Altre questioni sollevate dalle Regioni sono state invece dichiarate fondate perché riguardanti materie di competenza solo regionale o perché norme di dettaglio in materie concorrenti. Tra gli spunti di rilievo in questo gruppo di pronunce spicca la riconduzione del "commercio" alla competenza generale delle Regioni (su cui lo Stato non può intervenire senza altro titolo); inoltre sono stati cassati gli interventi statali che stanziino somme, prevedano sanzioni e rinviino a regolamenti in materie concorrenti.

La sentenza n. 1/2004 riguarda il **commercio**, considerato di competenza residuale delle Regioni, e cassa quella parte

*Nella sentenza n. 3/2004 la Corte ha esplicitamente tenuto conto della circostanza che la legge finanziaria 2002 è stata la prima approvata dopo l'entrata in vigore del novellato Titolo V e che il relativo disegno di legge è stato redatto prima dello svolgimento del referendum*

dell'articolo 52 relativa al registro degli esercenti il commercio per la somministrazione di alimenti in occasione di sagre e fiere.

La sentenza n. 12 /2004 riguarda l'incentivazione della ippoterapia ed il miglioramento genetico dei cavalli da corsa. La prima, secondo la Corte, attiene alla materia concorrente della tutela della salute (più che dell'agricoltura), la seconda all'agricoltura. Trattandosi di materie quanto meno concorrenti, lo Stato può intervenire solo con principi fondamentali: incostituzionali sono quindi sia la **puntuale previsione** che stanziava una somma a favore degli allevamenti ippici, sia la norma che assegna potere regolamentare al Ministro, ciò che non è possibile fuori della competenza statale esclusiva. Anche la norma sanzionatoria che riguarda l'impianto abusivo di vigneti è incostituzionale, dato che la relativa competenza accede - come già visto - alle materie sostanziali: trattandosi di **agricoltura**, la competenza è affidata in via residuale alle Regioni.

La sentenza n. 13/2004 riguarda **l'organizzazione**

**scolastica**, ed in particolare le dotazioni organiche del personale docente e l'orario di lavoro. La decisione chiarisce per certo che spetta alle Regioni la programmazione delle reti scolastica e la distribuzione dei docenti tra le scuole. L'"organizzazione scolastica" è materia esclusivamente regionale nell'A.S. 2544, attualmente all'esame dell'Assemblea. Di rilievo il dispositivo della sentenza: poiché lo Stato vive non solo di norme, ma anche di apparati, la Corte cassa la norma con formula innovativa (v. riquadro) per tenere insieme il riparto delle competenze e la continuità del

servizio.

Si tratta di una formula vicina, negli effetti, al principio della cedevolezza (la norma pur fuori di competenza sopravvive fino all'esercizio regionale del potere), sulla cui sopravvivenza nel vigore del nuovo Titolo V si discuteva (v. sentenza n. 303/2003).

**La dimensione nazionale delle materie: sostegno al mercato, i beni culturali.**

Alcune sentenze sembrano fondare la diversa competenza sulla dimensione, sull'importanza, sul rilievo, anche territoriale, dell'oggetto dedotto, dell'interesse in questione, degli effetti della normativa. Spicca, dal punto di vista interpretativo, il concetto "dinamico" della **concorrenza** ai fini dell'intervento dello Stato sul mercato anche in settori di competenza regionale.

La sentenza n. 14 /2004 riguarda appunto **le politiche di sostegno statale al mercato**. Essa definisce una nozione "dinamica" (termine usato dalla Corte) della concorrenza, basando su

di essa la competenza statale sugli interventi macroeconomici.

La Corte si chiede se lo Stato disponga ancora di strumenti di intervento diretto sul mercato o le sue funzioni si esauriscano nel promuovere e assecondare l'attività delle autonomie. Secondo la Corte la "concorrenza" (competenza esclusiva statale) costituisce una delle leve della politica economica statale e non va intesa in senso solo statico, ma anche dinamico (ridurre squilibri, favorire lo sviluppo del mercato, instaurare assetti concorrenziali). Tale nozione trasversale non

*In due occasioni la Corte costituzionale conserva parziale vigore alle disposizioni della legge finanziaria, nonostante la loro incostituzionalità:*

*nella sentenza 370/2003 sui fondi per gli asili nido. La Corte sottolinea che "la particolare rilevanza sociale del servizio degli asili-nido, ..., comporta peraltro che restino salvi gli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti."*

*nella sentenza 13/2004 in materia di distribuzione del personale docente tra le scuole, dove la norma è dichiarata incostituzionale nella parte in cui non prevede che la competenza del dirigente ....venga meno quando le Regioni, ...con legge, attribuiscono a propri organi la definizione delle dotazioni organiche del personale docente delle istituzioni scolastiche. La Corte adotta tale dispositivo perché - dice - "la caducazione immediata del censurato comma ... provocherebbe ...effetti ancor più incompatibili con la Costituzione".*

può tuttavia svuotare il vigente riparto. L'intervento dello Stato si giustifica per la sua rilevanza macroeconomica: lo Stato può adottare misure accessibili a tutti gli operatori con impatto complessivo e può incidere sull'equilibrio economico generale: interventi di carattere localistico o microsettoriale non sono qualificabili come macroeconomici. Appartengono, invece, alla competenza delle Regioni gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale (senza tuttavia porre ostacoli alla libera circolazione: art. 120, primo comma, Cost.).

Dopo questa ampia premessa di carattere metodologico la Corte esamina le questioni concrete: legittima il ruolo dello Stato nel fondo di mutualità e solidarietà per i rischi in agricoltura; conferma la concessione di contributi statali finalizzati alla formazione degli stilisti, nell'ambito degli aiuti *de minimis*; consente all'individuazione delle tipologie degli investimenti per le imprese agricole; dà via libera al finanziamento di nuovi patti territoriali e contratti di programma nei settori agroalimentare e della pesca.

La sentenza n. 26 /2004 prende in esame l'art. 33 che autorizza il Ministero dei beni culturali ad esternalizzare la "gestione" di servizi per la valorizzazione del patrimonio artistico, rinviando ad un regolamento statale il dettaglio.

La Corte ritorna su un tema - la ripartizione dei **beni culturali** - già affrontato in altre occasioni. La tutela, la gestione o anche la valorizzazione di beni culturali sono definite materie-attività, il cui significato è sostanzialmente corrispondente alla originaria definizione legislativa. Quindi c'è continuità

con la previgente normativa che assegna agli enti territoriali (Stato compreso) le relative attività, a "ciascuno nel proprio ambito", ciascuno cioè competente ad espletare quelle funzioni e quei compiti di cui rispettivamente abbia la titolarità. Nella disposizione esaminata il soggetto che ha la titolarità dei beni culturali in questione è lo Stato. Conferma si ha dalla legislazione successiva che si riferisce ai "beni culturali di interesse nazionale": beni immobili di "interesse particolarmente importante a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte e della cultura in genere".

*Tre le questioni di più ampio respiro tratteggiate dalla Corte vi è quella - definita dalla Corte stessa "cruciale" - del rapporto tra le politiche statali di sostegno del mercato e le nuove competenze legislative delle Regioni. Il tema su cui la Corte si sofferma è l'interrogativo se lo Stato, nell'orientare la propria azione allo sviluppo economico, disponga ancora di strumenti di intervento diretto sul mercato, o se, al contrario, le sue funzioni in materia si esauriscano nel promuovere e assecondare l'attività delle autonomie. Vera questa seconda ipotesi lo Stato dovrebbe limitarsi ad erogare fondi o disporre interventi speciali in favore di Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni, i quali sarebbero quindi da considerare come gli effettivi titolari di una delle leve più importanti della politica economica.*

## Il federalismo fiscale

Numerose le sentenze sui delicati e complessi temi del **federalismo fiscale**, non sempre riconducibili *ad unum*. Appare in tutto il suo rilievo l'esigenza di attuazione dell'art. 119, ma anche il convincimento che - in tale attesa - si giustifichino maggiori interventi statali in campo fiscale. La

strumentalità delle norme della legge finanziaria rispetto agli obiettivi del coordinamento fiscale è stata ritenuta a fondamento della loro compatibilità costituzionale. Censurati invece i Fondi che elargiscono somme vincolate agli enti locali per finalità generiche o in ambiti quanto meno concorrenti (come la riqualificazione urbana, la progettazione delle infrastrutture, gli asili nido). Il meccanismo diretto di finanziamento dallo Stato ai Comuni senza passare per le Regioni non ha trovato conferma in più di una pronuncia. Nel caso del fondo per gli asili-nido, poi, la Corte, come anche in altra fattispecie (v. *anche riquadro pag. 3*), ha tenuto conto dell'esigenza di continuità del servizio.

Più volte poi la Corte sembra

confermare che l'interesse nazionale non è più, oggi, né un limite alla legge regionale né un fondamento per una legge statale e che i livelli essenziali di prestazioni non sono, in linea generale, un fondamento per l'intervento statale, se non sono propriamente determinati.

La sentenza n. 376/2003 interviene sull'art. 41 della finanziaria 2002 ed ancora la disciplina **sull'accesso al mercato dei capitali degli enti locali e delle Regioni** nell'ambito del "coordinamento della finanza pubblica" (potestà legislativa concorrente). Il coordinamento finanziario - dice - può richiedere anche l'esercizio di poteri di ordine amministrativo e tecnico, su cui interviene a buon titolo la legge statale. Il carattere finalistico del coordinamento esige che al livello centrale si possano collocare anche i poteri puntuali per la realizzazione degli obiettivi, ma esclude il potere statale di incidere sulle scelte autonome degli enti. La previsione del parere della Conferenza unificata sul relativo schema di decreto costituisce una garanzia procedimentale.

La sentenza n. 16/2004 riguarda il **finanziamento ai Comuni** e cassa l'articolo 25, comma 10, che istituisce presso il Ministero dell'interno un **Fondo** (permanente) **per la riqualificazione urbana** dei comuni per programmi di sviluppo e riqualificazione del territorio. Secondo la Corte lo Stato non è più competente a determinare "le funzioni" degli enti locali, ma solo a disciplinarne le "funzioni fondamentali". Non sarebbero più possibili interventi finanziari diretti dello Stato, vincolati, per normali attività, specie nell'ambito di materie spettanti alla legge regionale, tra cui il "governo del territorio" (tra l'altro la norma in esame chiama al parere solo la Conferenza Stato - Città, che esclude le

Regioni). In tema di spesa e di trasferimento di risorse dal bilancio statale lo Stato può e deve disporre i trasferimenti senza vincoli di destinazione o, se del caso, passando attraverso il filtro delle Regioni interessate da coinvolgere nel riparto e nella destinazione dei fondi, e rispettando altresì l'autonomia di spesa degli enti locali.

Nello stesso contesto la Corte conferma poi nuovamente che l'interesse nazionale non è più, oggi, né un limite alla legge regionale né un fondamento per una legge statale e che il Fondo in questione non ha nulla a che fare con la garanzia, su tutto il territorio nazionale, di livelli essenziali di prestazioni.

La sentenza n. 49/2004 riprende gli stessi temi della sentenza n. 16/2004, in tema di Fondi (artt. 54 e 55, relativi al **Fondo per la progettazione delle opere pubbliche delle Regioni e degli enti locali** ed al **Fondo nazionale per le infrastrutture locali**). Anche questi Fondi perseguono fini generali, e non sostanziano interventi speciali: le finalità non sono perciò

ric conducibili alle competenze esclusive dello Stato, ma a quelle delle Regioni, che non sono coinvolte neppure nei procedimenti previsti, al contrario delle "competenti commissioni parlamentari".

Sulla necessità di fondi non vincolati interviene anche la sentenza n. 370/2003. L'art. 70 della finanziaria 2002, sul finanziamento statale degli **asili nido**, è stato dichiarato incostituzionale. Ma dalle parole della Corte potrebbe essere rintracciato un monito per cui la permanenza o addirittura la istituzione di forme di finanziamento locale contraddittorie

*Le competenze regionali non concorrenti sono, come noto, innominate in Costituzione. Sono tutte le altre e si dicono, perciò, "residuali" Come è noto, l'AS 2544 prevede l'inserimento esplicito di competenze esclusive regionali .A questo proposito nelle sentenze della Corte qui in esame compaiono considerazioni di rilievo.*

*In via generale, nella sentenza 370/2003 la Corte afferma l'impossibilità di ricondurre una disciplina all'ambito della legislazione residuale delle Regioni per il solo fatto che non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell'art. 117 della Costituzione.*

*Più specificamente la Corte afferma che l'agricoltura è affidata in via residuale alle Regioni (sentenza 12/2004)*

*La Corte invece esclude che vi sia una materia "sistema tributario degli enti locali" di competenza residuale delle Regioni (sentenza 37/2004).*

con l'art. 119 della Costituzione espone a rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco interi ambiti settoriali. Sugli asili nido la Corte ha affermato la competenza regionale, seppur in un quadro attributivo articolato. Nuovamente la Corte esclude il radicamento statale sui "livelli essenziali delle prestazioni", o sull' "interesse nazionale".

La ricostruzione della competenza sugli asili nido è complessa: istruzione, in relazione alla fase pre-scolare del bambino, tutela del lavoro, altri titoli "trasversali" di competenza statale. Essi non rientrano tuttavia "tra le competenze fondamentali dello Stato", né i relativi *standard* minimi organizzativi sono affidabili alla Conferenza unificata, perché la competenza è delle singole Regioni. Per il finanziamento delle normali funzioni di Regioni ed Enti locali, lo Stato può erogare solo fondi non vincolati. La particolare rilevanza sociale del servizio ha spinto tuttavia la Corte a salvare i procedimenti di spesa in corso.

La sentenza n. 37/2004 tratta la materia di **tributi locali** (imposta sulla pubblicità ed altri tributi). Preliminarmente la Corte non ritiene di individuare una competenza residuale delle Regioni sul "sistema tributario degli enti locali".

L'attuazione dell'art. 119 richiede l'intervento del legislatore statale anche attraverso una disciplina transitoria. Così che oggi non si danno ancora, se non in limiti ristrettissimi, tributi veramente "propri" delle Regioni o degli enti locali. In materia di tributi locali, stante la vigente riserva di legge, dovrà altresì essere definita una disciplina normativa, in astratto immaginabile a tre livelli (legislativa statale, legislativa regionale, e regolamentare locale), o a due soli livelli (statale e locale, ovvero regionale e locale).

Non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali senza la normativa statale di coordinamento, senza la quale è precluso alle Regioni di intervenire, se non nei limiti già attualmente riconosciuti. Spetta al legislatore statale la relativa competenza, fermo restando

il divieto di procedere in senso inverso all'art. 119 della Costituzione, e di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia riconosciuti dalle leggi statali in vigore.

Da questa premessa consegue la legittimità delle norme impugnate su materie già interamente regolate dalla legge dello Stato, la cui competenza, fino all'attuazione del nuovo art. 119 della Costituzione, resta ferma. Alcune norme, poi, sono facoltizzanti, ed allargano, e non restringono, l'autonomia dei Comuni. Ancora: non il "governo del territorio", ma gli aspetti tributari riguarda poi la disciplina dell'imposta sulla pubblicità.

Se è vero poi che l'adozione del riferimento ai dati statistici, per la quantificazione degli introiti di pertinenza locale in materia di addizionale IRPEF, allontana ulteriormente la disciplina contestata dal modello di un tributo riscosso da ciascun ente nel proprio territorio, spostandolo verso quello di un riparto fra gli enti del gettito del tributo, ciò non è ritenuto sufficiente a determinare un'alterazione *in pejus* dell'autonomia finanziaria locale.

### Il patto di stabilità interno

Sui temi disciplinati dall'art. 119 della Costituzione, la Corte si è espressa anche - in più di un'occasione - in relazione al patto di stabilità. Le pronunce sono orientate in senso favorevole alla disciplina, letta anche in questo caso strumentalmente alla finalità del coordinamento finanziario, visto alla luce degli impegni comunitari.

Non negata è stata la limitazione dell'autonomia locale, ma non fino alla lesione di rilievo costituzionale (così, ad esempio, in tema di limiti alle spese indifferentemente uguali per tutti i comuni, anche a prescindere dalla loro situazione di bilancio).

La sentenza n. 4 /2004 dichiara non illegittima la normativa statale in materia di **oneri contrattuali per il pubblico impiego**, anche regionale, perché rientra nella materia concorrente della «armonizzazione dei

**bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica».** La Corte non riscontra un'inammissibile disciplina di dettaglio, ma solo principi fondamentali volti al contenimento della spesa corrente, in linea con gli impegni assunti dall'Italia "in sede comunitaria". Non sono poi illegittime le norme strumentali rispetto al fine – statale, perché "coordinamento della finanza pubblica" – di valutare la compatibilità delle spese (personale, etc.) con i vincoli di bilancio. La normativa impugnata persegue il fine di dare effettività al patto di stabilità interno.

Anche la sentenza n. 36/2004 riguarda il **patto di stabilità interno**, nei suoi plurimi contenuti. Due gruppi di questioni sono affrontati:

1. i limiti posti alla crescita della spesa corrente degli enti locali, con i relativi meccanismi sanzionatori;
2. le convenzioni sugli acquisti di beni e servizi e le altre economie di spesa.

Sul primo gruppo di disposizioni la Corte dichiara non contestabile il potere statale di imporre vincoli, anche se questi si traducono in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti. Se è vero che, stabilito il vincolo al disavanzo, potrebbe apparire superfluo un vincolo alla spesa, il contenimento della spesa è tuttavia uno degli strumenti principali per il riequilibrio finanziario. In via transitoria il legislatore statale può introdurre anche un limite alla crescita della spesa (limite complessivo, che lascia agli enti libertà di allocazione delle risorse). La natura indifferenziata del vincolo evidenzia una misura di emergenza, ma non tanto da rendere manifestamente irragionevole la misura.

Anche il secondo gruppo di disposizioni è stato confermato. Le convenzioni per gli acquisti hanno a che fare con il coordinamento della finanza pubblica, competenza concorrente. E' legittima la norma che consente agli enti di aderire alle convenzioni statali, in quanto facoltizzante. Ma anche l'obbligo di adottare i prezzi delle convenzioni come base d'asta non supera i

limiti di un principio di coordinamento; la previsione della trasmissione degli atti al fine dei controlli, ha poi carattere strumentale rispetto all'obbligo suddetto.

L'obbligo degli enti locali dell'affidamento all'esterno di servizi che possano essere gestiti più economicamente, non è incostituzionale in quanto si configura come generica direttiva, al "fine di realizzare economie di spesa", e non valica i confini propri di un principio di coordinamento.

Sulla riduzione del *quantum* dei trasferimenti erariali ai Comuni la Corte non nega allo Stato, in linea generale, la potestà di commisurare i trasferimenti alle effettive necessità finanziarie, ragionevolmente apprezzate.

Il decreto ministeriale che deve definire il contenuto tecnico del coordinamento informativo, non è espressione di potestà regolamentare e quindi non è illegittimo.

## **La natura "facoltizzante" di alcune norme.**

Alcune norme della finanziaria sono state ritenute dalla Corte esenti da vizi perché norme meramente facoltizzanti: prevedono solo una facoltà per l'ente territoriale interessato ed allargano, e non restringono, la sua autonomia (ma in senso dubitativo risulta un cenno nella sentenza 3/2004).

Così la sentenza n. 15 /2004 sul comma 11 dell'art. 28, in forza del quale gli enti di approvvigionamento idrico "possono avvalersi degli enti preposti al prevalente uso irriguo" attraverso convenzioni. Anche la sentenza n. 17 /2004, in materia di esternalizzazione dei servizi da parte delle amministrazioni, dichiara legittimo l'articolo 29 in quanto norma facoltizzante con valore di principio, perciò non lesiva di competenze regionali. Anche la sentenza n. 26/2004 valuta l'art. 35 che facoltizza gli enti locali – nel cui ambito considera anche le regioni – a scegliere l'affidamento diretto dei "servizi culturali" locali (ma in quanto norma-principio). Secondo la sentenza 17/2004 è facoltizzante e

legittima la norma che abilita gli enti locali sotto i 3.000 abitanti ad attribuire a Sindaco e assessori la responsabilità dei servizi tecnici (competenza statale sulle funzioni fondamentali).

## Altri aspetti

A parte le pronunce procedurali, altre sentenze appaiono più circoscritte. La sentenza 92 del 2003 esclude un contrasto con lo statuto della **Regione Siciliana** per la riduzione delle risorse per la compartecipazione dei comuni siciliani al gettito IRPEF senza indicare i mezzi con cui fare fronte; vi si provvede infatti solo "in conformità alle disposizioni contenute negli statuti regionali", clausola che esclude l'illegittimità.

Le sentenze 300/2003 e 301/2003 riguardano le fondazioni bancarie (art. 11 della finanziaria 2002). La Consulta - nella prima sentenza - riconosce che il distacco tra fondazioni e banche, se non completamente compiuto, è di fatto attuato: **le fondazioni non sono banche** e quindi non scatta la competenza concorrente in materia di credito, ma quella statale in tema di ordinamento civile. Nella seconda sentenza la Corte dichiara l'incostituzionalità della norma, valutando come il legame delle fondazioni con il territorio deve portare a ricomprendere non solo Regioni, Comuni e Province ma anche realtà "territoriali" diverse, pubbliche e private, radicate sul territorio ed espressive di interessi meritevoli.

Molto specifica appare così la questione affrontata dalla sentenza 378/2003, sull'art. 52, comma 14. Vi si afferma che la legge dello Stato può sottoporre le amministrazioni regionali ad una riserva di acquisto di

pneumatici di ricambio ricostruiti, per le loro autovetture. La limitata compressione dell'autonomia organizzativa delle regioni si giustifica per le esigenze di **tutela ambientale**.

Esula dalla manovra economica in senso stretto il tema della sentenza n. 377/2003. La disciplina dell' **ineleggibilità e dell' incompatibilità** a livello locale rientra nella legislazione elettorale locale, competenza statale esclusiva.

Per la già citata sentenza n. 17 /2004, gli indirizzi statali per l'informatizzazione amministrazioni non configurano un potere statale di indirizzo e coordinamento ma un potere limitato di coordinamento tecnico sulla

base della potestà statale spettante per il **coordinamento dei dati**.

L'esternalizzazione dei servizi è il tema della sentenza n. 17/2004, secondo cui la norma sull'**autofinanziamento regionale** non lede una competenza residuale delle Regioni sull'organizzazione e sul funzionamento della Regione, sia perché si basa sui poteri dello Stato diretti all'armonizzazione e coordinamento dell'intera finanza pubblica, sia perché la applicazione non potrà

comportare uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale.

La sentenza n. 18/2004 conferma la norma sulla non assoggettabilità a esecuzione forzata presso gli enti locali delle addizionali Irpef, in quanto **processuale** e non sostanziale.

*A cura di F. Marcelli  
(tel. 2114)*

*Nella sentenza n. 4/2004 la Corte sembra connettere i temi del riparto delle competenze e la riforma del Parlamento e/o del procedimento legislativo.*

*Dice la Corte " 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 (di questo tipo) "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 "*