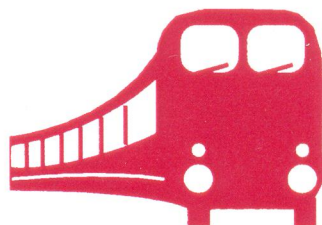
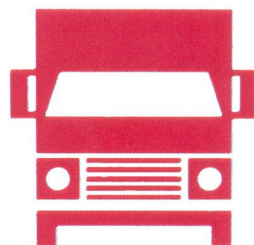
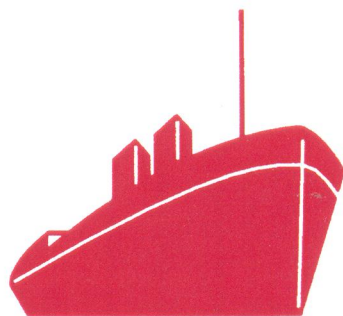
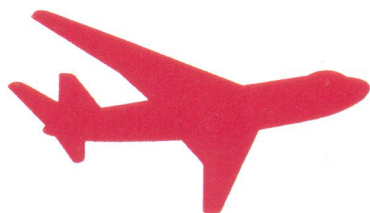


trasporti

diritto
economia
politica



EUT

n° 106

2008

ISSN 0390-4520

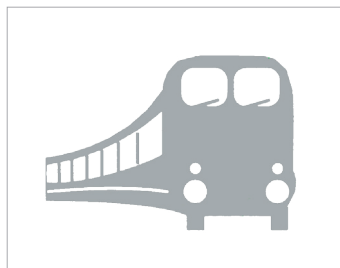
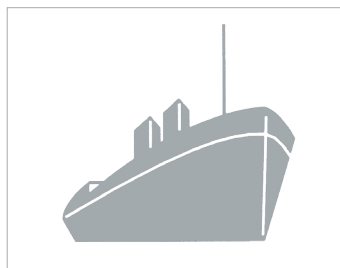
© Copyright 2008 EUT

Proprietà letteraria riservata.
I diritti di traduzione, memorizzazione
elettronica, di riproduzione
e di adattamento totale e parziale
di questa pubblicazione, con qualsiasi
mezzo (compresi i microfilm, le fotocopie
e altro) sono riservati per tutti i paesi

EUT Edizioni Università di Trieste
p.zza Europa, 1 - 34127 Trieste
<http://eut.units.it>

trasporti

diritto
economia
politica



n° 106
2008

Sommario

DOTTRINA

Maria Cinque

9 L'autonomia comunale e il federalismo

GIURISPRUDENZA

GIURISDIZIONE – DIRITTI AEROPORTUALI – DOMANDA DI PAGAMENTO PROPOSTA DAL CONCESSIONARIO DELLA GESTIONE DI UN AEROPORTO – ART. 39 BIS, D.L. 1 OTTOBRE 2007 N. 159, CONV. IN L. 29 NOVEMBRE 2007 N. 222 – NORMA INTERPRETATIVA – NATURA DELL'OBBLIGAZIONE – NON TRIBUTARIA – GIURISDIZIONE DEL GIUDICE ORDINARIO – SUSSISTENZA
149 Corte di Cassazione civile, Sezione Unite, ordinanza 11 gennaio 2008, n. 379

COSTITUZIONALITÀ (QUESTIONE) – SARDEGNA: FINANZE E TRIBUTI – IMPOSTA REGIONALE SU FABBRICATI, AEROMOBILI UNITÀ DA DIPORTO, ECC. - UNIONE EUROPEA: FONTI, REGOLE DI INTERPRETAZIONE E DI APPLICAZIONE DEL DIRITTO COMUNITARIO – UNIONE EUROPEA: SISTEMA GIURISDIZIONALE, RINVIO PREGIUDIZIALE
153 Corte Costituzionale, sentenza 15 aprile 2008, n. 102

COSTITUZIONALITÀ (QUESTIONE) – SARDEGNA: FINANZE E TRIBUTI – IMPOSTA REGIONALE SU FABBRICATI, AEROMOBILI, UNITÀ DA DIPORTO, ECC. - UNIONE EUROPEA: FONTI, REGOLE DI INTERPRETAZIONE E DI APPLICAZIONE DEL DIRITTO COMUNITARIO – UNIONE EUROPEA: SISTEMA GIURISDIZIONALE, RINVIO PREGIUDIZIALE
231 Corte Costituzionale, ordinanza 15 aprile 2008, n. 103

GIURISDIZIONE CIVILE – NAVIGAZIONE AEREA – AERODROMI
251 T.A.R. Venezia Veneto, Sez. I, sentenza 17 dicembre 2008, n. 3886

CONTRATTO DI TRASPORTO – TRASPORTO TURISTICO – PROPOSTA DI ESECUZIONE DEL VIAGGIO A PREZZI DIFFERENTI, CON DIVERSI TIPI DI AEROMOBILE – OBBLIGAZIONE FACOLTATIVA OD ALTERNATIVA – ESCLUSIONE – CONSEGUENZE - MODIFICA IN MELIUS DEL MEZZO DI TRASPORTO PREVISTO, EFFETTUATA DAL TOUR OPERATOR DOPO LA STIPULA DEL CONTRATTO – EFFICACIA PER IL VIAGGIATORE CONTRAENTE – CONDIZIONI
265 Corte di Cassazione civile, Sez.III, sentenza 19 dicembre 2008 n. 29873

TRASPORTO MARITTIMO ED AEREO – TRASPORTO DI PERSONE – RESPONSABILITÀ DEL VETTORE PER DANNI DERIVATI AL PASSEGGERO DA RITARDO O MANCATA ESECUZIONE DEL TRASPORTO E PER DANNI ALLA PERSONA DEL PASSEGGERO

273 Corte di Giustizia CE, Sez. IV, 22 dicembre 2008, n. 549

CONTRATTO DI ASSICURAZIONE DELLA RESPONSABILITÀ CIVILE – INCIDENTE STRADALE - RICHIESTA DI RISARCIMENTO DEL DANNO

285 Corte Costituzionale, ordinanza 23 dicembre 2008, n.440

ELENCO DEI COLLABORATORI

MARIA CINQUE, Avvocato, Ufficio legale Snav S.p.A., Napoli

dottrina

L'autonomia comunale e il federalismo

MARIA CINQUE*

PARTE I

IL PROBLEMA GIURIDICO DELL'AUTONOMIA COMUNALE NELLO SVILUPPO STORICO- LEGISLATIVO DEL COMUNE

CAPITOLO I

L'AUTONOMIA DEL COMUNE FINO ALL'ENTRATA IN VIGORE DELLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA DEL 1948

1. Il comune come soggetto di autonomia e autarchia; 2. Indirizzo politico statale e indirizzo politico-amministrativo comunale; 3. L'autonomia di indirizzo politico-amministrativo del Comune fino all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana del 1948; 4. Autonomia comunale e decentramento amministrativo nella Costituzione Repubblicana del 1948;

1. IL COMUNE COME SOGGETTO DI AUTONOMIA E AUTARCHIA

Un'analisi dell'ente locale¹ "Comune", sotto profilo della sua autonomia, non può prescindere da un preliminare tentativo diretto a dare, di esso, una definizione il più possibile esaustiva.

¹ Gli enti locali si identificano in quegli enti la cui azione «è circoscritta a una parte soltanto del territorio statale», S. ROMANO, *Principi di diritto amministrativo*, Milano, 1912, p. 176.

* Avvocato, Ufficio legale Snav S.p.A., Napoli.

In tal senso può essere utile il ricorso all'art. 3 comma 2 del D. Lgs 267/2000 (TUEL) che dice: «Il Comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove lo sviluppo.» Qui si pone subito in evidenza che il Comune è ente esponenziale della collettività locale, preposto a rappresentare, tendenzialmente, tutti gli interessi della comunità stanziata su di un territorio, sempre che non si tratti di interessi curati, assunti, adottati direttamente da enti superiori come la Regione e poi lo Stato².

Inoltre, a seguito della l. Cost. 3/2001, che ha riformato il sistema delle autonomie territoriali, la formula secondo la quale il Comune è ente a fini generali, competente, in linea tendenziale, a provvedere agli interessi delle popolazioni allocate su un territorio, appare colorarsi di nuove suggestioni.³ Infatti, già con il ribaltamento dell'elencazione degli enti territoriali di cui all'art 114 Cost., il Comune ha visto esaltata la sua natura di ente territoriale originario più vicino ai cittadini amministrati.

Ma se questo è vero, allora i Comuni, oggi più che mai, non sono chiamati a svolgere solo quelle funzioni e a rappresentare quegli interessi preventivamente individuati dalle leggi dello Stato e della Regione, c.d. funzioni conferite, ma sono anche «titolari di funzioni proprie [...], secondo il principio di sussidiarietà» (art. 3 comma 5 TUEL). Inoltre «svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali» (art. 3 comma 5 TUEL)⁴. Ma dire che il Comune ha funzioni proprie, che esercita in quanto ente esponenziale delle rispettive collettività e rappresentative dei loro interessi, significa che può anche adottare e soddisfare interessi che non siano preventivamente previsti dalla legge, che, cioè, ha una “potenzialità di espressione politica”⁵.

Questo primo accenno al momento politico, che si pone come aspetto essenziale del potere locale del Comune, consente di individuare la prospettiva alla cui luce si intende inquadrare il problema giuridico dell'autonomia comunale.

Infatti, la vera autonomia è questa: scegliere di soddisfare interessi a

2 G. PALMA, *Itinerari di diritto amministrativo*, Padova, CEDAM, 1996, p. 52.

3 cfr. F. PINTO, *Diritto degli Enti locali*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 2.

4 Si tratta del principio di sussidiarietà orizzontale. «La formulazione del principio nel T.U. (e, ancor prima, nella l. 265/1999) è tuttavia ancora limitata, in quanto presuppone una partecipazione dei cittadini a funzioni che restano nella titolarità degli enti locali. Ben più pregnante appariva il testo dell'art 56 del Progetto della Commissione Bicamerale per le riforme istituzionali, istituita nel 1997, secondo il quale le funzioni pubbliche potevano essere attribuite ai diversi enti territoriali, sulla base del principio di sussidiarietà verticale, solo dopo il riconoscimento e il rispetto della sfera delle attività che avrebbero potuto essere svolte adeguatamente dalla autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati». S. MINIERI, A. NICCOLI, *Testo Unico Enti Locali spiegato Articolo per Articolo*, II Edizione, Napoli, Edizioni giuridiche Simone, 2004, p. 17.

5 G. PALMA, *op. cit.*, p. 53.

prescindere dal fatto che la legge lo imponga, di perseguire i propri fini sulla base di scelte assunte indipendentemente dagli indirizzi del livello di governo centrale. Perciò si può dire anche che l'autonomia, oggi esaltata dalla novella del Titolo V parte II della Costituzione, si qualifica per l'indirizzo autonomo politico-amministrativo.

Certo l'espressione "autonomia comunale" ha un contenuto molto ampio che è opportuno, oltre che doveroso, cercare di ricostruire sotto ogni altro aspetto.

Un buon punto di riferimento può essere ancora una volta, l'art. 3 comma 4 del TUEL che dice: «*I Comuni e le Province hanno **autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica***».

In primo luogo si deve porre l'accento sull'autonomia normativa comunale. Si tratta del potere che ha il Comune (sebbene distinto dallo Stato che è l'originario portatore della potestà di normazione) di porre in essere norme destinate ad operare anche nell'ordinamento generale.⁶ Essa è attualmente assoggettata solo ai principi costituzionali e si articola in autonomia statutaria e autonomia regolamentare.

In secondo luogo si parla di autonomia organizzativa la quale va intesa, come precisato dall'art. 4 l. 131/2003, nel senso che i Comuni possono modulare la propria organizzazione secondo le proprie esigenze, nel rispetto dei principi fissati da leggi statali. Tale autonomia non va però confusa con l'autonomia organizzativa che, riferita a persone giuridiche pubbliche, come i Comuni, serve ad indicarne la posizione di particolare indipendenza ed è intesa come l'autonomia di indirizzo politico-amministrativo⁷ cui si è fatto sopra riferimento.

In terzo luogo si parla di autonomia amministrativa intendendosi la capacità dei Comuni di emanare atti amministrativi che hanno la stessa efficacia di quelli statali.

Infine si parla di autonomia impositiva e finanziaria nel senso che i Comuni possono imporre tributi e provvedere ad impiegare le proprie risorse finanziarie secondo i criteri contenuti in un bilancio predisposto ed approvato dai propri organi di direzione. Tale autonomia ha trovato il suo riconoscimento costituzionale nel novellato art 119 comma 1 che dice: «*I Comuni, [...] hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa. I Comuni, [...] hanno risorse autonome, stabiliscono ed applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio*».

Con l'autonomia il Comune gode anche di autarchia, il cui concetto è parallelo a quello di autonomia.

6 C. M. IACCARINO, "Comune - diritto vigente", voce in: *Digesto. Discipline pubblicistiche*, vol. I UTET, 1993, p. 178.

7 F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, Padova, CEDAM, 2003, p. 24-25.

Il termine ha avuto nelle diverse epoche varietà di significati dottrinali⁸.

Secondo una prima concezione, assai seguita in passato dalla dottrina⁹ per autarchia doveva intendersi l'equivalente italiano dell'autogoverno inglese (self-government) e, quindi, veniva definita come la facoltà concessa ad alcuni gruppi sociali di amministrarsi mediante elementi tratti dal proprio seno. La scelta degli amministratori doveva avvenire secondo alcuni, dall'alto, secondo altri, mediante elezioni da parte degli stessi amministrati. Il principio autarchico così inteso avrebbe trovato applicazione nelle amministrazioni locali, negli ordini professionali e in genere nelle corporazioni.

Secondo un'altra corrente dottrinale¹⁰ autarchia è sinonimo di indipendenza dallo Stato. L'ente autarchico è dotato di un vero e proprio diritto pubblico soggettivo nei confronti dello Stato, «distinto concettualmente - perché rientrante tra i diritti politici - anche se assimilabile al diritto di libertà, in forza del quale, ogni soggetto può opporsi alle illegittime ingerenze nella propria sfera di libertà»¹¹.

La nozione di autarchia più largamente seguita dalla dottrina dominante¹², è infine, quella che la individua nella capacità riconosciuta ai Comuni di amministrare i propri interessi, pur essendo, questi ultimi, anche interessi dello Stato¹³. Essa comporta sia la possibilità di svolgere attività avente gli stessi caratteri e la stessa efficacia giuridica dell'attività amministrativa dello Stato¹⁴, sia la possibilità che lo Stato svolga a riguardo attività di direzione o di sostituzione.

Corollario dell'autarchia è l'autotutela nel senso che la potestà di emanare atti amministrativi con la stessa forza e lo stesso valore degli atti promananti dallo stato, deve necessariamente accompagnarsi alla capacità dell'ente autarchico di risolvere i conflitti, potenziali o attuali, insorti relativamente al momento dell'emanazione (legittimità-opportunità), dell'esecuzione e dell'efficacia degli atti.

8 cfr. P. A. CAPOTOSTI, "Autarchia", voce in *Digesto. Discipline pubblicistiche*, vol. I, UTET, 1993, p. 111; F. STADERINI *Diritto degli enti locali*, Padova, CEDAM, 2003 pp. 15-20; S. CASSESE, "Autarchia", voce in *Enc. Del Dir.* Milano, 1959, vol. IV p. 324 ss.

9 G. TREVES, *Autarchia, autogoverno, autonomia*, in: "Riv. Trim. dir. Pubbl.", 1957, p. 587.

10 Cfr. C. L. VITTA, *Diritto Amministrativo*, Torino, 1948, p. 139 ss. ; R. ALESSI, *Principi di diritto amministrativo*, Milano, 1971, vol. I, p. 69.

11 F. STADERINI, *op. cit.*, pp. 16-17.

12 G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1955, vol. III p. 119 e ss.; M. S. GIANNINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1965 vol. I, p. 219 e ss.; VIRGA, *Diritto Amministrativo*, vol. III, *Amministrazione locale*, Milano, 2003, p. 8.

13 C. M. IACCARINO, *op. cit.* p. 179.

14 G. ZANOBINI, *op. cit.*

2. INDIRIZZO POLITICO STATALE E INDIRIZZO POLITICO-AMMINISTRATIVO COMUNALE

Si è accennato al fatto che il Comune ha una potenzialità di espressione politica ed, in effetti, il momento politico si presenta sempre più "quale valore significativo della reale essenza dei poteri locali"¹⁵ oltre che come criterio qualificante delle scelte che determinano in concreto l'orientamento della condotta e l'efficace indirizzo di azione dell'ente.

Infatti il Comune individua i fini concreti da conseguire, degli interessi da soddisfare e identifica esattamente questi ultimi. Tale identificazione non può, però, essere avulsa dal contesto generale ed organico della intera condotta realizzabile dall'ente ed implica una potenziale graduabilità degli interessi da curare, cosa che non può avvenire se non in base ad una discrezionalità, se si vuole, lato sensu politica. E ciò resta valido anche e soprattutto in ordine ai fini prefissati dalla legge, poiché questi necessitano pur sempre di essere ulteriormente precisati nella loro concreta "identità"¹⁶

Un'autorevole dottrina¹⁷ configura l'autonomia locale come "la forma dell'autonomia politica applicata agli enti locali territoriali", in quanto questi sono rappresentativi della collettività comunale che è distinta dalla collettività statale.

Ora, tale autonomia deve essere compatibile con un ordinamento a struttura democratica e ciò comporta che l'indirizzo politico-amministrativo comunale può essere differente da quello statale, «ma non contrastante con esso se non nella sfera del meramente lecito»¹⁸. L'unitarietà dello Stato non comporta l'unitarietà di tutti gli interessi e quindi un'unitarietà assoluta dell'indirizzo politico, ma comporta, viceversa, la *conciliabilità* degli interessi.

L'indirizzo politico statale è un indirizzo politico generale che individua gli obiettivi fondamentali della organizzazione dell'attività dello Stato nel cui ambito si esplicano i singoli indirizzi politico-amministrativi che i Comuni derivano dalla loro comunità e con esso conciliabili.¹⁹

L'indirizzo politico statale e quello degli enti territoriali minori si svolgono su piani diversi, ma non sovrapposti: «L'attività di indirizzo politico dello stato soltanto può assumere come contenuto fini teoricamente illimitati; quella degli altri enti è, al contrario,

15 G. PALMA, *Indirizzo politico statale e autonomia comunale. Trattati di una parabola concettuale*, Napoli, Jovene, 1989, p. 2.

16 G. PALMA, *ivi*, p. 4.

17 Cfr. M.S. GIANNINI, *Autonomia locale e autogoverno*, in: "Corr. Amm.", 1948, p. 1907 e ss.; "Autonomia pubblica", voce in: *Enc. Diritto*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1989, p. 356 e ss.

18 M.S. GIANNINI, "Autonomia, Saggi sui concetti di autonomia", in: *Studi di diritto costituzionale in memoria di Rossi*, Milano, 1952, p. 225.

19 G. PALMA, *Itinerari di diritto amministrativo*, Padova, CEDAM, 1996, p. 62-63.

istituzionalmente circoscritta dalla sfera di competenza che la Costituzione e le altre leggi hanno loro attribuita»²⁰.

3. L'AUTONOMIA DI INDIRIZZO POLITICO-AMMINISTRATIVO DEL COMUNE FINO ALL'ENTRATA IN VIGORE DELLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA DEL 1948

Le difficoltà che incontra chiunque voglia effettuare una, sia pur sommaria, ricostruzione storica del problema giuridico dell'autonomia comunale, intesa come autonomia di indirizzo politico-amministrativo, sono determinate, sostanzialmente, dall'insufficiente attenzione prestata, in passato, dalla dottrina, al momento politico nella individuazione degli elementi essenziali della struttura comunale²¹.

Infatti, tale dottrina, nel ricostruire, sotto il profilo tecnico-giuridico, la struttura dell'ente locale, ha evitato accuratamente di indagare la concreta capacità dell'ente di adottare un proprio ed autonomo indirizzo politico-amministrativo, anche soltanto nell'ambito delle attribuzioni ad esso riservate dalla legge²².

In realtà è da riconoscere ai Comuni, già molto prima dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, *la capacità originaria* di "conformare la propria azione secondo scelte autonome".

Si tratta però, di una capacità, nel cui esercizio, i Comuni sono stati generalmente impediti dalla costante ingerenza statale.

Così la dottrina, intenta a ricostruire a livello teorico quanto accadeva sul piano pratico ha finito per non avvertire questa originaria capacità e, quindi, non è riuscita a precisare quella che è una delle reali dimensioni funzionali della struttura del potere comunale. Per questi motivi poi non è stata nemmeno in grado di avvertire i successivi mutamenti che, sotto questo profilo, si sono verificati.

Questo atteggiamento della dottrina trova però la sua prima e lontana origine nel dibattito generale sull'organizzazione politico-costituzionale dello Stato italiano, svoltosi nella fase della unificazione. Infatti il "problema comunale" ha finito quasi subito per essere attratto nell'orbita dell'acceso dibattito sul federalismo, ovvero sul federalismo politico²³.

La necessità di rafforzare lo Stato unitario proclamato il 17 marzo 1861

20 MARTINEZ, voce: *Indirizzo politico*, in Enc. Diritto, Milano, Giuffrè, 1989, p. 169.

21 G. PALMA, *Indirizzo politico statale e autonomia comunale. Trattati di una parabola concettuale*, Napoli, Jovene, 1989 p. 5 e ss.

22 *Ibidem*.

23 Cfr. E. SANTARELLI, *L'ente regionale. L'idea regionale nei suoi termini storici, politici e costituzionali*, Roma, 1960.

e di proteggere il «miracolo della unificazione»²⁴ oltre che l'aspirazione ad ottenere il prestigio internazionale, sono alcuni dei principali motivi che si opposero all'adozione di un vasto decentramento politico. A questi si aggiungono, sempre a titolo esemplificativo, le disomogenee condizioni economiche e sociali, le differenti tradizioni linguistiche²⁵ e culturali e le divisioni marcate tra le diverse realtà locali. Il nuovo Stato, per soddisfare esigenze di carattere pratico, doveva farsi espressione e strumento d'identità collettiva, garante delle basi fisiche della nazione, custode della memoria nazionale.

Alla scelta dell'accentramento statale ha contribuito, poi, anche il fatto che soltanto da esigue minoranze fosse sentita l'aspirazione ad un rinnovamento della società in forme veramente democratiche. Infatti il decentramento politico non può non muovere dal pensiero di una possibile maggiore partecipazione dei cittadini alla vita e allo sviluppo dello Stato. Perciò si capisce che ad avversare la creazione delle Regioni non furono solo preoccupazioni per la salvaguardia di un'unità statale faticosamente raggiunta.

Vero è che, la sconfitta del regionalismo e, quindi del decentramento politico fu decretata all'insegna dell'accentramento dell'ordine politico, ed è in tale prospettiva che si pose anche la questione dell'autonomia comunale.

Infatti, i "liberali" rinvenivano nel municipalismo dell'opposta parte politica (costituita da legittimisti e antiunitari) un ostacolo insormontabile all'affermazione definitiva dell'accentramento politico. Il punto più delicato di conciliazione dell'unità politica con il decentramento fu identificato nell'ordinamento dei Comuni e delle Province, perciò si concluse che «amministrativamente parlando» il Comune «nulla ha di politico» essendo una «mera amministrazione di interessi locali e di famiglia»²⁶.

Il problema delle amministrazioni locali è stato quindi recuperato all'indagine giuridica quasi esclusivamente sotto l'aspetto del decentramento di funzioni amministrative cioè sul piano del trasferimento di funzioni dallo Stato agli enti locali.

Chiaramente visto che i Comuni erano considerati privi di ogni implicazione politico – costituzionale, le uniche funzioni loro trasferibili erano quelle di cui l'amministrazione centrale poteva liberarsi senza pericolo per l'unità e la forza dello Stato,²⁷ e che non dovevano essere attribuite alla Provincia e all'istituenda circoscrizione amministrativa regionale.

24 A. PETRACCHI, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale*, vol. I p. 461.

25 L'Italia era un Paese dove si parlavano lingue e dialetti diversi, dove solo il 2,5% della popolazione parlava italiano (cfr. AA.VV. *Il Comune. Ordinamento, contabilità, servizi*, Napoli, Edizioni Giuridiche Simone, 2004, p. 10).

26 Cfr. "Relazione al progetto di legge presentato alla camera il 5 maggio 1854 dal Ministro Rattazzi pubblicata" in: A. PETRACCHI, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, vol. III, p. 15.

27 G. PALMA, *Indirizzo politico statale e autonomia comunale. Trattati di una parabola concettuale*, Napoli, Jovene, 1989, p. 48 e ss.

Con la prima legge comunale e provinciale dell'Italia (la l. n. 2248 del 20 marzo del 1865) che ricalca sostanzialmente la legge Rattazzi del 1959, fu definitivamente confermata l'adozione da parte del nuovo Stato nazionale di quel sistema accentratore, di imitazione francese, che già con la restaurazione napoleonica era stato recepito, con poche varianti da vari Stati italiani preunitari²⁸. L'ordinamento delineato era caratterizzato da una potente amministrazione centrale che, su base provinciale si avvaleva dell'istituto prefettizio per vigilare e provvedere affinché l'amministrazione locale si svolgesse sempre secondo direttive e indirizzi centrali.

In verità, l'estensione dell'ordinamento prefettizio a tutto il territorio nazionale non fu operata senza contrasti e riserve né mancarono progetti di legge (di Farini, di Minghetti e altri ancora) che propugnavano un'organizzazione amministrativa su base regionale che comprendesse, per un ulteriore decentramento e con significative autonomie, province, circondari, mandamenti e comuni ma che non ebbero seguito visto che prevalse la tesi centralistica.

Secondo la legge del 1865, gli enti territoriali godono soltanto di una parziale autoamministrazione, inoltre essa indica nominalmente alcune delle funzioni di competenza comunale.

È allora possibile individuare una prima distinzione tra funzioni comunali attribuite dalla legge e funzioni statali ad esso *delegata*, nonostante la scarsa attenzione ad essa attribuita, specialmente nelle prime elaborazioni dottrinali. Successivamente si consolida la tesi²⁹ che, volendo ricondurre "il Comune entro i confini dello Stato", preferisce parlare esclusivamente di *funzioni delegate*, sia pure per legge, per sottolineare "il valore eminentemente derivativo dell'intera attività comunale".

Tutte le funzioni del Comune devono considerarsi delegate perché tutta l'attività comunale deve considerarsi attività dello Stato³⁰. Perciò il Comune non è che «un ramo dell'amministrazione pubblica generale o statale che in sé conserva i caratteri principali di quest'ultima»³¹ e poiché tale attività è esercitata da enti, la si qualifica come "*amministrazione indiretta*"³² dello Stato.

Se tutte le funzioni comunali sono delegate, allora gli enti locali, lungi

28 Cfr. A. PETRACCHI, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, Venezia, Neri Pozza, 1962.

29 T. MARCHI, *L'istituto giuridico dell'autarchia*, Modena, 1904, p. 126.

30 G. PALMA, *ivi*, p. 60; «Le amministrazioni locali non rappresentano più enti del tutto diversi dallo Stato, ad esso estranei o aventi interessi in necessario conflitto col medesimo; [...] sono anch'esse parte della pubblica amministrazione ed anzitutto sono organi dello stato [...] le amministrazioni comunali e provinciali sono anch'esse parte dei pubblici servizi che l'amministrazione generale dello stato non può assumere e che deve delegare», Lacava, *La finanza locale in Italia*, Torino, 1896, p. 117.

31 T. MARCHI, *ivi*, p. 110.

32 «Gli enti autarchici non hanno un compito proprio, una funzione propria distinta da quella dello Stato» perciò «essi non sono e non possono essere che organi dello Stato», T. MARCHI, *ivi*, p. 111.

«dal poter stabilire ciò che deve essere eseguito, hanno solo la facoltà di stabilire in quale guisa dev'essere eseguito ciò che dalla legge dello Stato deve essere determinato»³³, perciò il contenuto dell'azione comunale si configura come mera "discrezionalità" amministrativa e, in quanto tale, priva di qualsiasi risvolto politico.

Ora, come si evince anche dalle considerazioni fatte sopra, l'intera problematica dell'autonomia comunale, ruota intorno alla nozione tecnica di decentramento amministrativo.³⁴

È significativo notare in questo senso che, specie nelle elaborazioni teoriche che attingono ad un certo livello teorico, l'amministrazione locale comunale è considerata unitariamente al decentramento amministrativo burocratico³⁵. Questo atteggiamento risulta, poi, generalmente condiviso, dal momento che non manca chi tende a sottolineare l'errore commesso nell'aver distinto il decentramento burocratico dal decentramento amministrativo in quanto «il decentramento amministrativo comprende necessariamente anche il decentramento burocratico»³⁶.

In realtà, si deve sottolineare che al Comune è originariamente e tradizionalmente riconosciuta la personalità giuridica di diritto pubblico e che essa è giustificata in forza di ragioni tecnico-giuridiche patrimoniali, quali sono da un lato, l'esistenza di un patrimonio dell'ente e dall'altro, nell'attribuzione di una sia pur limitata capacità impositiva. Ora, il ricorso a questa nozione assume una notevole importanza proprio ai fini di una più netta e corretta distinzione tra decentramento amministrativo o autarchico e decentramento burocratico, perché «gli organi dell'amministrazione diretta dello Stato non costituiscono persone giuridiche né pubbliche né private, e la loro volontà è soltanto volontà dello Stato»³⁷. Dunque il fatto che il Comune sia persona giuridica pubblica esclude qualsivoglia identificazione o assimilazione con gli organi burocratici dello Stato e se è vero il fatto che con riferimento ad essi, si parla, come sopra accennato, di amministrazione *indiretta*, è anche vero che, prima di relegare l'attività dei Comuni nei ristretti margini della mera discrezionalità amministrativa, in questo periodo, si dovrebbe fare i conti con la competenza comunale nel campo delle cosiddette *funzioni facoltative*.

In questo campo infatti, la legge si limita a riconoscere all'ente una generale competenza ad assumere ogni possibile funzione relativa alle esigen-

33 T. MARCHI, *ivi*, p. 106.

34 G. PALMA, *ivi*, p. 34.

35 Cfr. T. MARCHI, *Gli uffici locali dell'amministrazione generale dello stato*, in "Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano", vol. II, par. I, p. 3 e ss.; M. GIRIODI, *I pubblici uffici e la gerarchia amministrativa*, vol. I, p. 223.

36 L. FERRARIS, *Teoria del decentramento amministrativo*, p. 2.

37 G. PALMA, *ivi*, p. 68.

ze e ai bisogni della collettività territoriale, pur nel rispetto di certi limiti.

Questo è possibile perché, nel periodo liberale, lo Stato assume soltanto alcuni particolari interessi. Ad esso compete la politica, l'armata, la giustizia ed altri pochi interessi generali. Il "resto" deve essere lasciato «ai grandi centri in cui si raggruppano interessi identici e diversi a seconda delle varie località». C'è quindi una generale indifferenza per gli altri interessi sociali che si possono individuare in una località. Questa indifferenza dello Stato verso tali interessi lascia ampio spazio all'iniziativa dei Comuni nei settori sociali e consente loro di avere, contrariamente a quanto si afferma, «una vita molto ricca»³⁸.

Così i Comuni e soprattutto i più ricchi e operosi, con regolamenti edilizi, di polizia, sulle acque pubbliche, con le iniziative a favore di minorati, di anziani, ecc., hanno ricoperto tutta una serie di settori completamente ignorati dal legislatore nazionale³⁹. Infatti nella legge non è contenuta alcuna specifica disciplina attinente al modo in cui queste funzioni facoltative devono essere esercitate né, cosa più importante, sono prefissati gli interessi sociali perseguibili in concreto. Ma se la legge non stabilisce quali sono questi interessi allora gli amministratori locali sono liberi di determinarli, rilevandoli dallo stesso «corpo locale che li ha eletti»⁴⁰.

Quindi si può dire che l'idea nutrita nel periodo dell'unificazione è che il Comune sia una sorta di «associazione tra componenti la collettività, che possono autogestire gli interessi che ritengono meritevoli di tutela», e che, in termini di concezione politica, esso si presenta come un'associazione di contribuenti⁴¹.

In seguito è avvenuto, lungo l'intero arco di tempo che va dalla unificazione all'entrata in vigore della Costituzione, che lo Stato ha progressivamente compressa l'autonomia locale passando dallo stadio dell'indifferenza al più largo interesse per le nuove esigenze sociali e quindi, contestualmente alla lunga marcia dello Stato Italiano da liberale allo Stato Sociale, si è attuata la progressiva avocazione allo Stato del momento politico locale. Ora, poiché esso rappresenta una dimensione funzionale della struttura dei poteri locali, potrebbe ben concludersi, ricordando la filosofia di Marcuse, che ciò determinò l'avvento dei Comuni «a una dimensione»⁴².

Il fascismo in questo contesto temporale, ha determinato l'abbandono totalmente dei principi dello Stato Liberale democratico e l'affermazione di uno Stato italiano, accentrato e autoritario, che trovava in se stesso la fonte della sua sovranità e non nel popolo, considerato semplicemente come uno dei suoi elementi.

38 G. PALMA, *Itinerari di diritto amministrativo*, Padova, CEDAM, 1996 p. 54.

39 F. STADERINI *Diritto degli enti locali*, Padova, CEDAM, 2003, cit., p. 39-40.

40 G. BERTI, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova, CEDAM, p. 35.

41 G. PALMA, *Indirizzo politico statale e autonomia comunale. Trattati di una parabola concettuale*, Napoli, Jovene, 1989, pp. 167-168.

42 G. PALMA, *ivi*, p. 18.

In materia di autonomie locali il regime è coerente con la sua impostazione autoritaria e con due leggi del 1926 la n. 237 e la n. 910 abolisce gli organi elettivi del Comune. Al sindaco e al consiglio sostituisce un *podestà* di nomina governativa che, nei Comuni di dimensione maggiore è affiancato da una *consulta*. Viene, certo, abrogata qualsiasi ipotesi di consultazione popolare.

Nel 1934, con R.D. 383, viene emanato un nuovo testo unico, in sostituzione di quello del 1915, che ha adeguato l'ordinamento degli enti locali alle novità intervenute. In questo quadro i Comuni devono cooperare per la pura e semplice realizzazione dei fini dello Stato senza mai contrastarlo e non è mancato chi ha affermato che «l'autonomia locale entra, nel 1934 nella sua agonia, se non cala del tutto nella sua sepoltura»⁴³.

È opportuno, però, sottolineare che il fascismo, sul piano delle autonomie locali ha rappresentato l'eccessiva razionalizzazione di alcune linee di tendenza che erano già insite nel sistema.

4. AUTONOMIA COMUNALE E DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO NELLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA DEL 1948

All'opposto dello Stato monarchico unitario, che era stato rigidamente accentrato, con ulteriori accentuazioni nel periodo fascista⁴⁴, la Repubblica nasce all'insegna del riconoscimento e della promozione delle autonomie locali e dell'attuazione del più ampio decentramento amministrativo nei servizi che dipendono dallo Stato.

In verità, già nel corso dell'800 e ancor più nel '900, non erano mancate, soprattutto dopo la caduta del regime fascista, voci favorevoli al decentramento e alla valorizzazione delle autonomie locali.⁴⁵ Ciò era dovuto da una parte, al confronto con ordinamenti stranieri che si distinguevano per il loro buon funzionamento (es. la Svizzera, l'Austria, l'Inghilterra ecc.), e dall'altra, al fatto che i secolari problemi del Paese (es. differenziazioni sul piano economico-sociale ecc.) erano tutti, o quasi, ritenuti dirette conseguenze negative dell'accentramento statale.

Allora, la Costituzione Repubblicana del 1948, in aderenza con questa corrente di pensiero ma anche per reazione al centralismo del precedente regime dittatoriale, ha configurato un sistema ispirato al principio pluralistico sotto ogni aspetto e ad ogni livello: pluralismo politico, ideologico, sociale, istituzionale. Ed il pluralismo postula l'autonomia e il decentramento, cioè la sostituzione ad un unico apparato di potere posto al centro,

43 A. CIRMENI, *Il comune di domani*, in "Rinn. Amm.", 1941, p. 616.

44 T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, 1994, Giuffrè, p. 250 e ss.

45 F. STADERINI, *op. cit.*, p. 41 e ss.

contornato soltanto da enti ausiliari privi di attribuzioni definitive, di una pluralità di strutture rappresentative e di sedi decisionali.⁴⁶

È l'art. 5 della Costituzione, norma inclusa tra i solenni principi fondamentali dello Stato, che proclama il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali e sancisce il principio del decentramento amministrativo nell'ambito dell'apparato statale invitando il legislatore ordinario ad adeguare «i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento». Queste affermazioni sono precedute, poi, da una chiara riaffermazione del carattere unitario dello Stato («La Repubblica, una e indivisibile»), quasi a sottolineare che «il limite massimo, al di là del quale il decentramento autonomistico non è più consentito, è quello oltre il quale si verificherebbe il mutamento della struttura dello Stato»⁴⁷.

Certo l'autonomia comunale, è una delle "autonomie locali" che la Costituzione qui dichiara, sia pure in forma programmatica, di voler favorire.⁴⁸ E non sembra di sbagliare se si afferma che anche l'amministrazione autonoma locale, nel suo assetto complessivo costituisce una realizzazione della sovranità popolare, come si evince dall'interpretazione dell'art. 5 Cost alla luce con l'art. 1, secondo comma della nostra Costituzione. Perciò il cittadino secondo lo status civitatis delineato dalla Costituzione, deve partecipare costantemente alle decisioni politico - amministrative attivando i numerosi strumenti che all'uopo sono disciplinati⁴⁹.

Allora il potenziamento delle autonomie locali non può rappresentare ed esaurirsi in una mera operazione tecnico organizzativa, ma deve tendere alla sempre più vasta realizzazione del principio della sovranità popolare.

Da quanto detto si comprende che l'entrata in vigore della Costituzione ha comportato una trasformazione radicale. Con essa infatti vi è stata non solo l'introduzione, a fianco dei tradizionali enti locali, di un nuovo ente, la Regione, cui sono state intestate funzioni sia amministrative che legislative (art. 117 e ss. ante riforma), ma anche la consacrazione del Comune come ente autonomo, nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica chiamate a determinarne i compiti.

È significativo segnalare in tal senso quanto affermava l'art. 128 Cost., oggi abrogato: «Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni».

Qui è evidente il salto di qualità rispetto alla situazione esistente all'epoca dello Statuto albertino, quando i Comuni erano considerati, come si è visto (vedi par. 3), una sorta di «amministrazione indiretta» dello Stato.

46 Cfr. in argomento F. BENVENUTI, *L'ordinamento Repubblicano*, Venezia, 1965.

47 F. STADERINI, *op. cit.*, p. 42.

48 C. M. IACCARINO, voce: "Comune - diritto vigente" in *Digesto. Discipline pubblicistiche*, vol. I, UTET, 1993, p. 178.

49 G. PALMA, *Itinerari di diritto amministrativo*, Padova, CEDAM, 1996 p. 61.

In virtù del principio della promozione e del riconoscimento delle autonomie locali, gli ordinamenti minori delle comunità locali, sia quelli preesistenti, sia quelli creati successivamente all'avvento dello Stato Repubblicano, si inseriscono nel più generale ordinamento dello stato come sue articolazioni. Questi enti hanno con il territorio che li delimita lo stesso rapporto che lo Stato ha con il proprio⁵⁰.

Non a caso l'art. 114, nella sua formulazione originaria, dice: «*la Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni*». Una molteplicità di centri di imputazione del potere trovano, ormai nella Costituzione il loro fondamento e la loro legittimazione⁵¹.

Vero è che la Costituzione del 1948, se, per un verso, ha sancito che «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento», dall'altro ha anche previsto all'art 130, anch'esso oggi abrogato, controlli esterni di legittimità e di merito sugli atti e «criteri di collegamento in un regime di sostanziale ambiguità, idonea ad avallare interpretazioni riduttive, favorite dalla tradizione centralista»⁵².

Sul versante della legislazione ordinaria, è da segnalare che l'attuazione dell'ordinamento regionale, avvenuta all'inizio degli anni Settanta, ha rappresentato il primo notevole passo avanti verso la meta delle autonomie locali e del decentramento delineata dalla Costituzione; decentramento da intendersi come «la formula organizzativa dei poteri pubblici» in virtù della quale un complesso di poteri e di compiti di spettanza degli organi centrali dello stato viene trasferito nella sfera di competenza di organi periferici dello stesso apparato statale ovvero di «*altre soggettività giuridiche*»⁵³.

Prima di tale evento oltre ad istituire alcune Regioni a statuto speciale⁵⁴ e a ripristinare il sistema elettorale nelle amministrazioni comunali⁵⁵ e provinciali, si è soltanto attuato in maniera frammentaria un limitato e discutibile decentramento per settori specifici.

In particolare, con la legge n. 150 del 1953⁵⁶ fu attribuita al Governo la delega legislativa – poi prorogata con la successiva legge n. 343 del 1954 –

50 AA.VV. *Il Comune. Ordinamento, contabilità, servizi*, Napoli, Edizioni Giuridiche Simone, 2004, p. 15.

51 F. PINTO, *Diritto degli Enti locali*, Giappichelli, 2003 p. 14.

52 F. STADERINI, *op. cit.*, p. 42.

53 AA.VV. *Il Comune. Ordinamento, contabilità, servizi*, cit., p. 14-15.

54 In effetti per quattro di queste Regioni (Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige) fu lo stesso costituente ad approvare i relativi statuti rispettivamente con le leggi nn. 2, 3, 4 e 5 del febbraio 1948; per il Friuli Venezia Giulia, invece lo statuto è stato approvato soltanto con legge costituzionale 31 gen. 1963 n. 1.

55 La ricostruzione degli organi elettivi dei Comuni fu disposta con D. lgs 7 gennaio 1946 n. 1.

56 Cfr. R. LUCIFREDI, G. COLETTI, *Decentramento amministrativo*, Torino, 1956.

per trasferire funzioni statali di *interesse esclusivamente locale*, già di competenza di organi centrali dell'amministrazione statale, ad organi locali nonché a Comuni Province. Sulla base di tale legge fu emanata tutta una serie di decreti delegati per il decentramento dei servizi di varie amministrazioni centrali⁵⁷; furono così ampliate le attribuzioni di quasi tutti gli organi periferici dello Stato e, in minor misura, degli enti locali territoriali e di qualche altro ente (es. camere di commercio).

È da rilevare comunque che la misura del decentramento realizzato in occasione dell'entrata in vigore della Costituzione, si sia risolto in termini praticamente insignificanti. «È, anzi, addirittura dubbio che in questa vicenda, e nonostante la terminologia usata da legislatore, si possa parlare di vero e proprio decentramento»⁵⁸. Infatti per quel che riguarda, le attribuzioni devolute agli enti locali, il Governo, secondo quanto previsto dall'art. 4 della legge di delega, emanò precise direttive vincolanti l'esercizio delle competenze trasferite, cosicché gli enti locali ottennero da parte dello Stato soltanto *l'esercizio* di attribuzioni rimaste però sostanzialmente di spettanza statale⁵⁹.

L'istituzione generalizzata dell'ordinamento regionale ha segnato un mutamento dell'indirizzo politico – legislativo precedente, con una decisa iniziativa soprattutto a favore del decentramento autonomistico. Ciò è avvenuto attraverso un processo lento tra notevoli resistenze e non poche contraddizioni⁶⁰.

Secondo la Costituzione, le Regioni avrebbero dovuto essere istituite entro un anno (VIII disposizione transitoria Cost); ed invece, dopo una prima legge n. 62 del 1953, sostanzialmente fallita nei suoi intenti, si giunse alla legge n. 108 del 1968, sulle elezioni dei consigli regionali, alla legge 1084 del 1970 sugli organi delle regioni, e soprattutto alla legge 281 del 1970 la quale, pur riguardando la materia finanziaria, conteneva però all'art 17 una delega al Governo per il passaggio di funzioni statali alle regioni (tale legge fu infatti conosciuta come la finanziaria regionale).

Il trasferimento alle Regioni delle funzioni e relativi uffici statali, ministero per ministero, avvenne con decreti delegati del 1972 che però determinarono un assetto confuso, destinato a provocare solo incertezza negli amministratori e negli operatori. Perciò il legislatore emanò una nuova legge di delega al Governo (legge n. 382 del 1975) affinché provvedesse in forma più organica e coerente che nel passato, al trasferimento di funzioni alle Regioni e all'attribuzione di competenze a Province e Comuni.

57 Si trattava, rispettivamente, del ministero della marina mercantile, del ministero dell'interno, del ministero delle finanze, del ministero delle poste e delle comunicazioni, dell'industria e commercio, del turismo, della pubblica istruzione, dei trasporti e mitizzazione civile, dell'igiene e sanità pubblica, dell'agricoltura e foreste, della difesa, dei lavori pubblici, di grazia e giustizia e del tesoro.

58 F. STADERINI, *op. cit.*, p 42.

59 A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli 1989, vol. 1, p. 388.

60 F. STADERINI, *op. cit.*, p 44.

La legge 382 poneva al legislatore delegato due obiettivi di fondo: da un lato quello di attribuire a regioni ed enti locali competenze organiche, dall'altro di dotarli dei mezzi e degli strumenti necessari, intermini di poteri amministrativi, di risorse finanziarie e patrimoniali, di personale, per assumere effettivamente la piena responsabilità della programmazione e della "gestione sistemica" del territorio e dello sviluppo delle collettività locali⁶¹.

Sulla scorta di questa ultima delega furono emanati i decreti delegati nn. 616, 617 e 618 del 1977, con i quali fu dato finalmente un volto alle Regioni con un massiccio trasferimento di funzioni che interessò anche i Comuni.

In particolare con il D.P.R. 616/1977 il legislatore ha inteso ridisegnare la mappa dei poteri locali, articolandoli per settori organici⁶², con riguardo sia alle funzioni trasferite alle Regioni che a quelle attribuite a Comuni e Province.

CAPITOLO II

AUTONOMIA COMUNALE DALLA RIFORMA DEL 1990 AL TESTO UNICO DEGLI ENTI LOCALI

5. La riscoperta dei comuni nella prima Riforma degli Enti Locali: la legge n. 142 del 8 giugno 1990; 6. L'Autonomia comunale nelle riforme Bassanini; 7. Legge 265/1999: "Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali"; 8. Legge 265/1999: "Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali"; 9. L'autonomia dei Comuni nel Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali

5. LA RISCOPERTA DEI COMUNI NELLA PRIMA RIFORMA DEGLI ENTI LOCALI: LA LEGGE N. 142 DEL 8 GIUGNO 1990

Benché la Costituzione del 1948 abbia inteso attribuire garanzie e significati nuovi alle autonomie comunali e provinciali, il sistema locale italiano è rimasto a lungo disciplinato da una normativa antica e, in buona misura, ispirata a concezioni e criteri contrapposti al disegno perseguito dal costituente⁶³. In particolare l'inadeguatezza della disciplina comunale e provinciale è stata posta in risalto dall'attuazione di un punto essenziale

61 A. BARBERA, F. BASSANINI, (a cura di), *I nuovi Poteri delle regioni e degli enti locali*, Bologna, 1979, Il Mulino, p. 22.

62 I settori organici delineati dalla normativa in questione sono quelli dei: servizi sociali, sviluppo economico, assetto e utilizzazione del territorio (F. STADERINI, *op. cit.*, p 213).

63 L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, 2004, p. 26.

di tale disegno, concretatosi nell'istituzione delle Regioni ordinarie.

In questo quadro, si è sviluppato un dibattito da cui è scaturita una estesa progettazione legislativa che ha portato, alla fine del 1979, alla formulazione di un primo testo unificato (in seno al comitato ristretto della Commissione affari costituzionali del Senato). Poi, finalmente, dopo un periodo di rallentamenti e difficoltà, l'attenzione per le riforme istituzionali mostrata nel dibattito politico degli anni 1988-90, ha consentito l'approvazione, di un nuovo ordinamento delle autonomie locali con la legge 8 giugno 1990 n. 142.

La 142 del 1990 è la legge con la quale il legislatore ha delineato il riordino⁶⁴ degli enti locali cercando nel contempo di tener conto delle diversità, spesso notevolissime, esistenti nelle realtà territoriali del Paese. Tali diversità non potevano non riflettersi sulla struttura organizzativa dei Comuni la quale, fino a quel momento, aveva ricevuto una medesima soluzione organizzativa e normativa. Inoltre tale legge ha consentito, cosa ancora più importante, il recupero della politicità da parte delle comunità locali riscoprendo quel connotato che, fin dall'origine, è stato "il codice genetico" del Comune, che non consiste soltanto nel contribuire all'esercizio di certe funzioni attribuite dallo Stato, ma, «nel potere di soddisfare gli interessi sociali che la collettività di cui è esponenziale avverte in un dato momento storico»⁶⁵.

In particolare la legge 142 ha ridefinito gli assetti del sistema comunale, ha, cioè, riscritto, con contemporanea abrogazione di gran parte delle norme preesistenti, le norme sull'ordinamento locale provvedendo a fissarne i principi generali e conferendo una significativa autonomia statutaria e regolamentare ai Comuni⁶⁶ (e alle Province).

Questo è importante anche perché è la prima volta che i Comuni (e le Province) trovano nella legge ordinaria il riconoscimento dell'autonomia statutaria. Così, dopo che nel primo comma dell'art. 4 il legislatore ha detto: «*I comuni e le province adottano il proprio statuto*» riconoscendo a tali enti quindi questa facoltà di adottare il proprio statuto, il secondo comma dell'art. 4, nel testo del 1990, ne determina, sempre in termini generali, il contenuto: «*Lo statuto nell'ambito dei principi fissati dalla legge, stabilisce le norme fondamentali per l'organizzazione dell'ente ed in particolare determina le attribuzioni degli organi, l'ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici, le forme della collaborazione fra comuni e province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni ed ai procedimenti amministrativi*»⁶⁷.

64 Ivi, p. 30.

65 G. PALMA, *Itinerari di diritto amministrativo*, Padova, CEDAM, 1996, p. 56.

66 F. STADERINI, *op. cit.*

67 Il testo, sostituito dalla legge n. 265 del 1999 recita: «*Lo statuto, nell'ambito dei principi fissati*

Per quanto, infine, concerne la sua deliberazione e pubblicazione, i commi successivi affermano: «*Gli statuti sono deliberati dai rispettivi consigli con il voto favorevole dei due terzi dei consiglieri assegnati. Qualora tale maggioranza non venga raggiunta, la votazione è ripetuta in successive sedute da tenersi entro trenta giorni e lo statuto è approvato se ottiene per due volte il voto favorevole della maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche alle modifiche statutarie.*

Dopo l'espletamento del controllo da parte del competente organo regionale, lo statuto è pubblicato nel Bollettino Ufficiale della regione, affisso all'albo pretorio dell'ente per trenta giorni consecutivi ed inviato al Ministero dell'interno per essere inserito nella raccolta ufficiale degli statuti. Lo statuto entra in vigore il trentesimo giorno successivo alla sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della regione».

Tra le altre principali novità poste dalla riforma del 1990 devono essere ricordate inoltre anche la promozione e valorizzazione degli istituti di partecipazione popolare, con la previsione del Referendum consultivo (art. 6-8); l'incentivazione dei processi di fusione tra Comuni⁶⁸ (art 26); l'individuazione di nuove aree metropolitane (art. 17-20), in corrispondenza dei Comuni di maggiore ampiezza; introduzione delle aziende speciali (art. 23) e delle società per azioni a prevalente capitale pubblico locale, come nuovi strumenti per la gestione dei servizi pubblici locali; la separazione tra funzioni di indirizzo politico e funzioni di gestione con la possibilità di stipulare con i dirigenti degli enti locali, anche contratti di diritto privato.

Ma, in particolare, l'accento deve essere posto sulle funzioni comunali corrispondenti ad interessi locali.

Secondo l'art. 9 della legge «*spettano al Comune tutte le funzioni amministrative che riguardino la popolazione e il territorio comunale precipuamente nei settori organici dei servizi sociali, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e*

*dalla legge, stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente, e in particolare specifica le attribuzioni degli organi, la forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, prevedendo l'attribuzione alle opposizioni della presidenza delle commissioni consiliari aventi funzioni di controllo o di garanzia, ove costituite. Lo statuto stabilisce altresì l'ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici, le forme di collaborazione fra comuni e province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi». La legge 265 ha poi introdotto un nuovo comma, il 2 bis «*la legislazione in materia di ordinamento dei comuni e delle province e di disciplina dell'esercizio delle funzioni a essi conferite enuncia espressamente i principi che costituiscono il limite inderogabile per l'autonomia normativa dei comuni e delle province. L'entrata in vigore di nuove leggi che enunciano tali principi abroga le norme statutarie con essi incompatibili I consigli comunali e provinciali adeguano gli statuti entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore delle leggi suddette».**

68 «In relazione ai problemi concernenti i Comuni di minori dimensioni, fusioni - pur non disposte in via autoritativa - vengono perseguite mediante la previsione di incentivi e mediante una nuova forma associativa a ciò finalizzata, l'unione dei Comuni; alle comunità dei Comuni soggetti a fusione, del resto, si tende ad assicurare il mantenimento di una propria identità e di un proprio punto di riferimento con la figura del "municipio"» L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, 2004, p. 28.

dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze». La legge di riforma ha così affermato in maniera generale la competenza del Comune ad esercitare tutte le funzioni amministrative che riguardino la popolazione e il territorio comunali e che non siano state espressamente assegnate dalla legge ad altri soggetti⁶⁹.

I Comuni con la legge 142 si vedono, poi, restituire una consistente capacità impositiva. Infatti se è vero che il connotato delle autonomie locali consiste nella capacità di darsi un proprio indirizzo politico – amministrativo, è anche vero che tale capacità è, nella realtà, condizionata da una serie di fattori come quello finanziario⁷⁰. In sostanza però tale legge si è limitata ad indicare alcuni principi di carattere generale, a partire da quelli di autonomia finanziaria (fondata su certezza di risorse proprie e trasferite) e di potestà impositiva autonoma, ed ha operato un complessivo rinvio ad un futuro provvedimento di riordino della materia.

Ciò che infine è importante sottolineare è che la legge 142 del '90 ha rappresentato solo l'inizio di un processo di riforma che è proseguito in tutto il decennio intensificandosi sul finire del secolo: è la riforma che segna il passaggio tra il vecchio e il nuovo sistema degli enti locali.

6. L' AUTONOMIA COMUNALE NELLE RIFORME BASSANINI

La legge 142 del 1990 ha costituito «un serio tentativo, anche se non del tutto riuscito, di adeguare l'ordinamento comunale ai principi costituzionali delle autonomie locali»⁷¹, questo perché molte sue parti sono rimaste su carta o sono state realizzate in modo del tutto insoddisfacente⁷².

L'intenso itinerario riformatore avviato con l'approvazione della legge 142 ha seguito un percorso alquanto complesso che ha segnato il suo momento più dirompente nel '93, quando, sull'onda degli scandali di “Tangentopoli” e della crisi del sistema politico che l'ha accompagnata e ne è conseguita, è stata approvata la legge n. 81 sull'elezione diretta del sindaco⁷³.

Ma la stagione che ha modificato in modo più evidente il volto della pubblica amministrazione italiana è iniziata con la legge 15 marzo 1997, n. 59 denominata “*Delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni e enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la*

69 F. STADERINI *op. cit.*, p. 227.

70 G. PALMA, *op. cit.*

71 F. STADERINI, *op. cit.*, p. 45.

72 L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, 2004, p. 31.

73 L. VANDELLI, *ivi*, p. 35.

*semplificazione amministrativa*⁷⁴ e nota anche come Legge Bassanini, dal nome del Ministro proponente.

La legge n. 59 del 1997 ha dato avvio ad un ambizioso processo di decentramento delle funzioni dello Stato a Regioni ed enti locali, processo attuato anzitutto con il D. lgs. 112 del 1998⁷⁵.

Essa ha rappresentato una pronta risposta alle istanze fortemente autonomistiche delle comunità locali, manifestatesi negli ultimi anni nel nostro Paese⁷⁶. Contiene un'ampia delega al Governo per l'emanazione di decreti legislativi con i quali è stata avviata una vasta opera di decentramento amministrativo, non senza, però, molti elementi di incertezza e contraddittorietà.

Così compiti e funzioni statali sono stati *conferiti*⁷⁷ a enti pubblici territoriali (Regioni, Province, Comuni, Comunità montane) con il dichiarato obiettivo d'instaurare il cosiddetto "*federalismo amministrativo a costituzione invariata*".

Il progetto devolutivo di cui alla legge 59 del 1997 consisteva nel riorganizzare globalmente lo Stato, inteso in senso ampio quale "insieme di organizzazioni preposte alle pubbliche funzioni", secondo il principio orientativo dell'art. 5 Cost., "riletto come una formulazione *ante litteram* del principio di sussidiarietà"⁷⁸. L'idea era, in altri termini, quella di riassegnare le funzioni pubbliche al "giusto" livello territoriale con la precisazione che quando due livelli territoriali appaiono ugualmente adatti, senza presentare apprezzabili differenze, debba essere privilegiato il livello più vicino al cittadino.

Il Comune, quale livello di governo territoriale più prossimo ai cittadini, è, in base al suddetto principio, il destinatario privilegiato dei processi di conferimento di funzioni amministrative.

Tuttavia, nelle fase attuativa, sia statale che regionale, del decentramen-

74 R. REMOTTI, *La riforma della pubblica amministrazione: alcune riflessioni da un punto di vista giuridico*, inserito il 23 aprile 2003 in *Diritto e Diritti*, www.diritto.it

75 L. VANDELLI, *op. cit.*, p. 35.

76 Proprio allo scopo di venire incontro alle richieste di maggiore autonomia delle Regioni e realizzare una riforma in senso federale della forma di Stato, il Parlamento si era anche impegnato in un'opera di revisione della Costituzione, dando vita ad un'apposita commissione bicamerale (di cui alla legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1) i cui lavori però, nel corso del dibattito assembleare, si arenarono definitivamente nel giugno del 1998.

77 In effetti anche se il meccanismo della cessione di poteri statuali verso le periferie è molteplice, esso è compendiariamente riassunto nell'espressione tecnica "*conferimento*". Così a discrezione del legislatore delegato esso può concretizzarsi in *trasferimento*, cioè in una definitiva *dismissione di competenze da parte dello Stato*; può tradursi in *deleghe*, quindi in *cessioni a tempo indeterminato* ma, altrettanto teoricamente, *revocabili*, di esercizio di poteri dello Stato; può infine consistere nell'*attribuzione di funzioni* o compiti nuovi costituiti in occasione del ridisegno delle strutture amministrative.

AA.VV. *Il Comune. Ordinamento, contabilità, servizi*, Napoli, Edizioni Giuridiche Simone, 2004, p. 19.

78 AA.VV., *Lo Stato autonomista, funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, G. FALCON (a cura di), 1998, Il Mulino, p. X.

to di cui alla legge 59 del 1997, l'ente territoriale di base non ha usufruito di un arricchimento del proprio corredo di funzioni e compiti amministrativi così straordinario come invece era possibile pronosticare alla vigilia⁷⁹.

Ciò è stato determinato da una serie di fattori.

Innanzitutto, sia lo Stato che le Regioni, pur dismettendo un significativo complesso di funzioni amministrative, ne hanno comunque conservate assai numerose alla propria sfera di competenza non sempre in ragione della loro effettiva accertata incompatibilità con le dimensioni territoriali, associative ed organizzative di Comuni, Province e Comunità montane come richiesto dall'art. 3, comma 1, lett. a) della l. 59.

Inoltre, rispetto al complesso delle funzioni effettivamente decentrate agli enti locali, ha assunto un rilievo maggiore, come destinatario, la Provincia.

Ciò è avvenuto da un lato perché la Provincia, diversamente dal Comune, alla vigilia della riforma Bassanini, nonostante i tentativi di rivitalizzazione innescati dalla l. 142 del 1990 anche se in buona parte falliti per l'inerzia attuativa di molte Regioni, presentava una fisionomia funzionale ancora "povera" di contenuti; dall'altra perché vi era una certa "titubanza" a decentrare nuove funzioni ai Comuni giustificata dal fatto che la maggioranza dei Comuni italiani, che hanno una consistenza demografica non superiore a 5000 abitanti⁸⁰, hanno una struttura inadeguata a sostenere ulteriori carichi di funzioni e compiti amministrativi che quasi sempre, per la loro complessità e rilevanza, appaiono incompatibili con le dimensioni organizzative dei Comuni più piccoli.

Resta il fatto che, sul piano istituzionale, le soluzioni al fenomeno della polverizzazione dei Comuni introdotte con le riforme delle autonomie locali, all'atto pratico sono risultate deludenti.

Nel 1990, con la legge 142, si era pensato di realizzare un cambiamento epocale, che nell'arco di pochi anni avrebbe condotto, attraverso un massiccio numero di fusioni dei piccoli Comuni, ad un ridimensionamento del loro drastico numero. Nell'esperienza concreta l'obiettivo è fallito se si considera che sotto questo profilo dal 1990 ad oggi il numero dei Comuni è addirittura aumentato passando da dagli 8088 del 1990 agli attuali 8101⁸¹. Così il legislatore, preso atto del fallimento, nel 1999 con la l. n. 265 e l'anno dopo con il TUEL, ha iniziato a puntare non tanto sui processi di fusione dei Comuni, quanto sull'impulso alle forme associative tra enti locali: Consorzi, Unioni di Comuni, esercizio associato di funzioni e servizi.

Ciò che rappresenta la novità, quasi rivoluzionaria, della legge Bassa-

79 D. PACCHIAROTTI, *Federalismo amministrativo e riforma costituzionale delle autonomie. Funzioni e compiti amministrativi di Comuni, Province, Comunità montane e Regioni*, Maggioli Editore, 2004, p. 479.

80 I Comuni con popolazione fino a 5000 abitanti sono ben 5776 su un totale di 8101 Comuni, vale adire il 71.31% del totale.
D. PACCHIAROTTI, *ibidem*.

81 D. PACCHIAROTTI, *ivi*, p. 480.

nini è, comunque, la *quantità* di funzioni e competenze trasferite a Regioni ed enti locali.

A conferma di questo, l'art. 1 della l. 59 del 1997, ha stabilito che, con successivi decreti legislativi, «sono trasferite alle Regioni e agli enti locali [...] tutte le funzioni amministrative relative alla cura degli interessi ed alla promozione e allo sviluppo delle rispettive comunità e tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori», anche se esse vengono attualmente esercitate da organi o amministrazioni centrali o periferiche dello Stato.

Ma è l'inciso “*federalismo amministrativo a costituzione invariata*” che avrebbe dovuto suscitare le maggiori perplessità anche di ordine democratico perché qui è come se il legislatore avesse dato per scontato che nella Costituzione siano previsti i principi propri di uno stato federale⁸².

Si è sostenuto che si è parlato di “*federalismo amministrativo*”, per sottolineare che con questa legge si è voluta realizzare la massima concessione di autonomia da parte dello Stato in favore delle Regioni, delle Province e dei Comuni, mediante legge ordinaria e senza modifiche costituzionali⁸³. Certo essa si configura come «la legge ordinaria dotata del più alto potenziale costituzionale»⁸⁴.

Ma il termine “*federalismo*” è stato impiegato in modo improprio, forse adottato più per fare presa sull'opinione pubblica che per descrivere l'effettiva portata della legge. Infatti se per “*federalismo*”⁸⁵ si intende, in estrema sintesi, quel modello costituzionale che nasce non dalla dismissione di poteri da parte di uno Stato già esistente, bensì dall'aggregazione di Stati indipendenti che si federano, allora qui sarebbe stato forse più appropriato parlare di un forte decentramento amministrativo.

In realtà per comprendere bene il problema è necessario fare ulteriori considerazioni.

Alla legge n. 59 è dovuta la riformulazione del cd. “*principio del parallelismo*” tra funzione legislativa e funzione amministrativa delle Regioni, secondo cui, ai sensi degli articoli 117 e 118 della Costituzione (ante riforma), le Regioni esercitano funzioni amministrative tendenzialmente *solo nelle materie per le quali hanno competenza legislativa*. Con tale legge il principio si è trasformato nel senso che *l'amministrazione è propria delle Regioni*

82 R. REMOTTI, *La riforma della pubblica amministrazione: alcune riflessioni da un punto di vista giuridico*, inserito il 23 aprile 2003 in *Diritto e Diritti*, www.diritto.it.

83 Cfr. F. PIZZETTI, intervento in: C. DESIDERI e G. MELONI (a cura di), *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme. Interpretazione e attuazione della legge n. 59/97*, atti del Forum, Roma, 2 giugno 1997, Milano, 1998, p. 161.

84 E. CHELI, intervento in: C. DESIDERI e G. MELONI (a cura di), cit., p. 35.

85 «Federalismo è il termine con cui si vuol designare la tendenza a organizzare ordinamenti politico-giuridici ripartendo i poteri di comando tipici dello Stato, tra enti politici distinti – un apparato di Governo centrale e una pluralità di apparati di governo periferici, l'uno e gli altri sovrapposti allo strato delle semplici autorità amministrative municipali o locali», G. BOGNETTI, “Federalismo”, voce in *Digesto. Discipline pubblicistiche*, vol. VI, UTET, 1993, cit., p. 274.

e degli enti locali, anche nelle materie per le quali lo Stato esercita la funzione legislativa, salvo un ristretto elenco di materie per le quali l'articolo 1 della legge riserva l'amministrazione allo Stato (difesa etc.).

È evidente che non si tratta di una modifica di lieve portata.

L'art. 118 della Costituzione, nel testo al tempo vigente, ha sancito in modo univoco, che l'elenco delle materie indicate dall'art. 117 Cost. è tassativo e che le leggi avrebbero potuto attribuire nuove competenze a enti territoriali *solo per materie di interesse esclusivamente locale*.

Certo con questa normativa i principi costituzionali a favore delle autonomie e del decentramento sono stati interpretati in maniera più spinta e radicale che nel passato e dopo la riforma Bassanini, il sistema delle competenze è stato invertito superando «la mera logica attuativa delle disposizioni costituzionali»⁸⁶.

Fatto sta che già alla luce di questa legge sono divenute di competenza statale solo le materie espressamente indicate, mentre tutte le altre sono state attribuite agli enti locali. È evidente, perciò, che i due assetti⁸⁷ hanno forti elementi di contraddizione. Né, d'altro canto, si comprende per quale ragione, se non di ordine tecnico-politico, si volesse mantenere la Costituzione invariata⁸⁸.

Del resto, seppur in ritardo, anche il Titolo V della Costituzione è stato modificato ed è tuttora in via di riforma, rendendo il sistema legislativo - amministrativo un ordinamento più coerente, anche da un punto di vista costituzionale.

Certo l'operazione giuridica della legge n. 59 è stata molto complessa e si è dispiegata in varie fasi.

Gli strumenti legittimi previsti⁸⁹, almeno nelle intenzioni del legi-

86 F. STADERINI, *op. cit.*, p. 47.

87 Quello Costituzionale allora esistente e quello delineato dalla legge Bassanini 1.

88 R. REMOTTI, *La riforma della pubblica amministrazione: alcune riflessioni da un punto di vista giuridico*, inserito il 23 aprile 2003 in *Diritto & Diritti*, www.diritto.it

89 «Gli strumenti relativamente nuovi sono:

1. **Decreti legislativi**, già adottati entro il 31 marzo 1998, che hanno individuato in maniera tassativa le funzioni ed i compiti mantenuti in capo allo Stato, elencando poi, seppur in modo puramente esemplificativo, le funzioni conferite a Regioni ed enti locali.
2. **Leggi regionali**, da adottarsi entro sei mesi dall'entrata in vigore di ciascun decreto legislativo, con cui ogni Regione provvede a ripartire tra gli enti locali le funzioni ad essa conferite dallo Stato, trattenendo unicamente quelle funzioni che richiedono un unitario esercizio a livello regionale.
3. **Decreti del Presidente del Consiglio dei ministri**, grazie ai quali si è già provveduto parzialmente, con le modalità e nei termini stabiliti dai decreti legislativi, alla puntuale individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire nonché alla loro ripartizione tra le Regioni e tra Regioni ed Enti locali. Il trasferimento dei beni e delle risorse doveva «comunque essere congruo rispetto alle competenze trasfe-

slatore, sono molteplici, anche se, a dire il vero, soprattutto da parte degli Enti locali si è notata, troppo frequentemente, la tendenza a chiedere supporti finanziari o legislativi piuttosto che a utilizzare gli strumenti già a loro disposizione. In questo senso, è sufficiente ricordare quanto poco sia stata sfruttata l'ampia potestà legislativa, introdotta già dalla legge 142 del '90.

Dello stesso anno della Bassanini, la legge n. 127 del 1997 (cd. *Bassanini bis*) reca fondamentali innovazioni alla struttura ed al funzionamento degli enti locali. Alcune di esse hanno portata epocale, come la riforma della dirigenza locale e dei Segretari comunali (e provinciali). Lo scopo della riforma è quello di perseguire la semplificazione dell'attività amministrativa svolta dagli enti locali e la loro autonoma determinazione dell'organizzazione della stessa. Inoltre essa si propone di adeguare la struttura degli enti alle nuove competenze già ad essi attribuite ed a quelle che lo Stato avrebbe di lì a poco trasferito agli enti locali con il D. lgs. n. 112 del 1998 intitolato *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*.

Il lavoro di semplificazione, non solo dei procedimenti, ma anche dell'imputazione delle responsabilità decisionali (al fine di superare le tradizionali difficoltà nell'attribuzione delle stesse) è stato imponente ed ha comportato una radicale riorganizzazione delle strutture amministrative degli enti, tanto da richiedere un drastico mutamento di mentalità e di *modus operandi* da parte degli amministratori e della burocrazia locale.

Sull'assetto organizzativo dell'amministrazione così come delineato dalla legge 127 del 1997 sono poi intervenuti due ulteriori provvedimenti legislativi: la legge 191 del 1998 (cd. *Bassanini ter*) e la legge 50 del 1999 (cd. *Bassanini quater*). In particolare la prima legge tra l'altro ha ampliato i criteri di trasferimento di funzioni e compiti agli enti locali, introdotto innovazioni in materia di stato civile, certificazione anagrafica, edilizia scolastica ecc. nonché in materia di formazione del personale e lavoro a distanza. La seconda legge ha dato un ulteriore impulso al processo di semplificazione delle procedure amministrative.

7. LEGGE 265/1999: "DISPOSIZIONI IN MATERIA DI AUTONOMIA E ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI"

L'ultima tappa delle riforme del decennio degli anni Novanta è rappresen-

rite" e comportare "la parallela soppressione o il ridimensionamento dell'amministrazione statale periferica, in rapporto ad eventuali compiti residui" (art. 7, legge n. 59).

4. **Decreti legislativi integrativi e correttivi**, che possono essere adottati entro un anno dall'entrata in vigore dei vari decreti; in tale modo il Governo ha la possibilità di ritornare su alcune decisioni, di integrare eventuali lacune, nel rispetto dei principi posti dalla legge n. 59». R. REMOTTI, *ibidem*.

tata dalla cosiddetta “legge Napolitano -Vigneri”, del 3 agosto 1999 n. 265 con la quale l’ordinamento amministrativo delle autonomie locali è stato profondamente riveduto dal legislatore nazionale⁹⁰.

Dopo gli interventi settoriali in materia di Enti locali (cfr. Leggi “Bassanini” e D. Lgs. n. 112 del ‘98), il legislatore ha intrapreso un’ulteriore e specifica riforma dell’ordinamento delle autonomie locali, intervenendo, col sistema della novellazione⁹¹, sul corpo della preesistente legge 142 del '90.

Ma la legge 265 del 1999 non si è limitata soltanto a modificare la l. 142 del 1990. In sostanza, pur operando con gli strumenti tipici della revisione legislativa, ha puntato a ridefinire complessivamente le caratteristiche di fondo del sistema amministrativo locale. Così, se per un verso, ha costituito sicuramente una parte importante di un complessivo processo riformatore che non può dirsi ancora concluso, per l’altro ha rappresentato essa stessa una riforma tendenzialmente compiuta di un’intera parte del sistema amministrativo italiano, quello appunto concernente il sistema comunale e provinciale.⁹²

Vi si può subito rintracciare la specifica tendenza alla diretta valorizzazione dell’autonomia, specie statutaria, dei Comuni (ma anche degli altri enti locali) e del loro ruolo. Infatti essa ha riconosciuto ad ogni ente locale un’autonomia statutaria decisamente più ampia di quella già prevista dalla legge 142 del 1990 perché dagli statuti dipende la definizione dei caratteri fondamentali dell’ente prima rigidamente determinati dalla legge («*le attribuzioni degli organi, le forme di garanzia e di partecipazione e delle minoranze, l’ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici, le forme di collaborazione fra Comuni e Province, nonché le modalità della partecipazione popolare, del decentramento, dell’accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi*»). Ma ha limitato la potestà statutaria soltanto per imporre un contenuto minimo.

La legge 265 del 1999 ha rafforzato anche la potestà regolamentare.

L’art. 1 ha previsto che la potestà regolamentare si eserciti non più in osservanza della legge, bensì dei soli principi generali stabiliti dalla legge e dalle disposizioni statutarie. Ciò conferma la gerarchia delle norme interna agli enti che vede gli statuti in posizione che potrebbe dirsi “supersecondaria”, cioè assoggettata all’imperio della legge ma superiore ai regolamenti.

L’art. 2 ha incorporato nella disciplina fondamentale in materia di autonomia dei Comuni e delle Province, il principio di sussidiarietà nell’intento di armonizzare la legge del 1990 con la legge 59 del 1997. Il citato

90 L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali*, III ed., Rimini, Maggioli, giugno 2000, p. 30 e ss.; *Il governo locale*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 95 e ss.; *Le linee fondamentali dell’evoluzione legislativa in materia di autonomie locali*, Comuni d’Italia, 2000, p. 647 ss.

91 F. STADERINI *Diritto degli enti locali*, Padova, CEDAM, 2003, cit., p. 48.

92 F. PIZZETTI, *La “nuova” autonomia dei Comuni e delle Province nella legge n. 265 del 1999*, in “*Le Regioni*”, 1999, 4, pp. 627-29.

articolo stabilisce al comma 5 «I Comuni e le Province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della Regione, secondo il principio di sussidiarietà (verticale). I Comuni e le Province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali (sussidiarietà orizzontale)».

Le forme di partecipazione popolare (l'art. 3, ha sostituito integralmente l'art. 6 della legge 142 del 1990) sono state valorizzate attraverso l'allargamento delle stesse al "popolo", e non più ai soli cittadini, ed attraverso la facilitazione dello svolgimento di referendum non più solo consultivi.

L'art. 4, novellando l'art. 7 della legge 142 del 1990, ha modificato poi l'istituto dell'azione popolare estendendone l'ambito anche alle giurisdizioni diverse da quella amministrativa ed attribuendo la legittimazione attiva alle associazioni ambientaliste. La stessa norma modifica anche l'art. 23 della legge 142, estendendo il diritto di accesso alla documentazione amministrativa nei confronti di aziende speciali, di gestori di servizi pubblici, di autorità di garanzia e vigilanza. Così è stato recepito un orientamento giurisprudenziale che, seppure maggioritario, non era consolidato.

Il riconoscimento della centralità degli individui singoli o associati e la conseguente necessità dell'avvicinamento delle sedi decisionali alle comunità locali, sono state alla base anche della valorizzazione delle forme di decentramento comunale.

A questo scopo, l'art. 8 della legge 265 del 1999 ha aumentato in misura consistente l'ambito discrezionale dei Comuni, demandando loro la scelta delle modalità di elezione degli organi circoscrizionali, e attribuendo a quelli più grandi la facoltà di prevedere altre, più accentuate strutture di decentramento.

Le Province sono state confermate e rafforzate nel loro ruolo: l'art. 2 della l. 265 ne evidenzia infatti le funzioni di coordinamento, riducendo al contempo il ruolo delle Regioni nella disciplina delle forme di cooperazione degli enti locali, della programmazione socio-economica e della pianificazione territoriale.

Insieme alle Province sono state valorizzate e soprattutto integralmente ridisegnate anche le comunità montane. Sono state, inoltre, oggetto di rilancio, da parte del legislatore, le aree metropolitane e gli strumenti di coesione e di collaborazione fra Comuni (le unioni di Comuni, i consorzi, ecc.) che, come si è già avuto modo di evidenziare (par. 6), nel decennio successivo all'emanazione della legge 142 del 1990 hanno riscosso poco successo⁹³.

Altre disposizioni della legge 265 vertono in materia di funzionamento dei consigli comunali e provinciali e di autonomia organizzativa e con-

93 Cfr. D. PACCHIAROTTI, *Federalismo amministrativo e riforma costituzionale delle autonomie. Funzioni e compiti amministrativi di Comuni, Province, Comunità montane e Regioni*, Maggioli Editore, 2004, p. 480.

tabile. Qui si sono registrati un accrescimento degli spazi di autodeterminazione delle fonti normative locali e un affinamento dei meccanismi burocratici interni nella direzione della semplificazione procedurale⁹⁴.

Sempre in materia di organi di indirizzo politico vertono le disposizioni in materia di *status* degli amministratori locali tra le quali spicca l'art. 19 che ha imposto agli amministratori il rispetto dei principi di imparzialità, di buona amministrazione e del principio di separazione delle competenze con i dirigenti.

Infine per risolvere i problemi derivanti da un'eccessiva proliferazione di norme in materia di enti locali che, specie negli ultimi anni aveva in più occasioni creato difficoltà interpretative di non poco momento, la legge Napoletano-Vigneri, all'art. 31, ha delegato il Governo ad elaborare, nel termine di un anno, un apposito testo unico degli enti locali.

In verità, già la legge 142 del 1990 aveva previsto una delega⁹⁵ per l'emanazione di un nuovo testo unico, ma si trattava di un mero testo unico a carattere compilativo che era sembrato, per la sua scarsa portata, sostanzialmente inutile ed a cui pertanto non si era dato seguito. La nuova legge ha previsto, invece, un testo unico «*nel quale sono riunite e coordinate le disposizioni legislative vigenti in materia di ordinamento dei comuni e delle province e delle loro forme associative*». Un testo che, dunque, consentiva di riordinare, modificando, la normativa che si è venuta succedendo e di eliminare quelle incertezze e quelle contraddizioni che l'evolversi dei diversi interventi normativi aveva provocato⁹⁶.

Tale delega è stata attuata l'anno successivo con il D. lgs. 267/2000 *testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*.

8. L'AUTONOMIA DEI COMUNI NEL TESTO UNICO DELLE LEGGI SULL'ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI

Momento simbolicamente conclusivo del decennio di riforma che si è avuto a partire dalla l. 142 del 1990 è stato il D. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, cd. Legge Bianco, che costituisce il Testo Unico sull'ordinamento degli Enti Locali (TUEL).

Esso ha codicizzato la decennale opera del legislatore di promozione e

94 Cfr. AA. VV., *Diritto degli enti locali*, Napoli, Edizioni giuridiche Simone, 2004, p. 19 e ss.; F. CARRINGELLA, L. DELFINO, F. DEL GIUDICE, *Diritto Amministrativo*, Napoli, Edizioni giuridiche Simone, 2001, p. 288 e ss.

95 Oltre a questo tentativo compiuto nel 1990 (art. 64 della legge 142), nel 1993 il legislatore con l'art. 34 della legge n. 81 diede una delega al Governo per realizzare un testo unico di tutte le disposizioni in materia di enti locali il cui termine fu prorogato con la legge 415 del 1993, ma anche in questo caso la delega rimase inattuata. F. STADERINI *Diritto degli enti locali*, Padova, CEDAM, 2003, p. 49.

96 F. PINTO, *Diritto degli Enti locali*, Giappichelli, 2003, p. 42.

insieme di recupero del connotato di politicità degli enti locali e in primo luogo dei Comuni, le cui basi erano state gettate proprio dalla citata legge del 1990.

Con il TUEL si è inteso realizzare, per una materia complessa come questa, un “codice” di riferimento unitario, uno strumento organizzativo e coordinato, che consentisse una lettura coerente delle varie disposizioni che reggono il sistema delle autonomie locali⁹⁷.

Non si tratta di un atto meramente compilativo.

Composto da 275 articoli, il TUEL è stato impostato, anche nella disposizione degli argomenti, sulla base della legge 142 del 1990 alla quale si aggregano provvedimenti legislativi di vario contenuto e rilievo e tra cui si segnalano:

- la legge 81 del 1993, sull’elezione diretta del sindaco e del consiglio;
- la legge 59 del 1997 e il D. lgs. 112 del 1998, per quanto riguarda le funzioni;
- la legge 127 del 1998, particolarmente in materie quali i controlli e i segretari comunali e provinciali;
- la legge 265 del 1999, di modifica di una variegata serie di aspetti della l 142;
- il decreto n. 77 del 1995, e successive modificazioni, in materia di ordinamento finanziario e contabile⁹⁸.

Ma il D. lgs. 267 del 2000 non si è limitato semplicemente a raccogliere e coordinare la preesistente normativa sugli enti locali: esso ha costituito un **Testo Unico-fonte**, dal quale sono derivati, cioè, effetti modificativi nell’ordinamento. In altri termini, i redattori del Testo Unico medesimo hanno introdotto, in alcuni istituti, modifiche che non rispondono affatto ad univoche o pacifiche interpretazioni dottrinali (cosa che non sarebbe stata possibile nel caso di un Testo Unico compilativo), ma che comunque hanno il merito di fornire una risposta a problematiche applicative mediante una norma di legge che pone fine a precedenti incertezze.

Il Testo Unico ha delineato un vero e proprio «sistema regionale delle autonomie locali»⁹⁹, infatti ha finito con il configurare il rapporto tra lo Stato e gli enti locali come un rapporto prevalentemente mediato dalla Regione quale «centro propulsore e di coordinamento dell’intero sistema delle autonomie locali»¹⁰⁰.

Ciò si evidenzia dalla lettura dell’art. 4 del TUEL, le Regioni sono chia-

97 Cfr. F. STADERINI, *op. cit.*, p. 49.

98 «In termini quantitativi, la legge 142, oltre a fornire l’impianto essenziale essendo richiamata in ben 66 articoli, rappresenta il 24% delle disposizioni del TUEL; la legge 81 – cui fanno riferimento 15 articoli – il 5,5%; le leggi Bassanini, incluse in 25 articoli, il 9,1%; la 265 (17 richiami) il 6,2%; il decreto 77 – con 113 articoli – il 41%; mentre complessivamente gli articoli ripresi da altre fonti ammontano a 67 e costituiscono il 6,2%», L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, 2004, p. 36.

99 S. MINIERI, A. NICCOLI, *op. cit.*, p. 5.

100 Corte Cost. sent. 343/1991.

mate a disciplinare l'organizzazione dell'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i Comuni e le Province, nel rispetto di alcuni limiti quali:

- i principi posti dallo stesso TUEL in ordine alle funzioni comunali e provinciali;
- il criterio di ragionevolezza inteso soprattutto in termini di coerenza tra le soluzioni adottate e le caratteristiche della popolazione e del territorio;
- l'intangibilità dell'autonomia statutaria e regolamentare di cui godono i Comuni e le Province;
- infine il rispetto dei principi sanciti dall'art. 4, comma 3, l. 59 del 1997, cioè della sussidiarietà, dell'efficienza e della completezza.

Tra le novità introdotte è importante segnalare in primo luogo la competenza della fonte statutaria nella disciplina dei modi di esercizio della rappresentanza legale del Comune di cui all'art. 6¹⁰¹, comma 2¹⁰². Ciò sta a significare che, fermo restando il ruolo del Sindaco quale rappresentante legale del Comune, è possibile che questa funzione sia anche delegabile ai dirigenti.

Inoltre il TUEL ha previsto il potenziamento delle competenze dirigenziali che, ai sensi dell'art. 107 sono estese a tutti gli atti di gestione (salvo poche eccezioni) e a quelli di carattere amministrativo.

I dirigenti devono uniformarsi al principio per cui i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo spettano agli organi di governo, mentre la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica è ad essi attribuita mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali nonché l'adozione degli atti e dei provvedimenti amministrativi¹⁰³. Sempre a norma dell'art. 107 è prevista la riconduzione

101 Articolo 6 Statuti comunali e provinciali:

«1. I comuni e le province adottano il proprio statuto.

2. Lo statuto, nell'ambito dei principi fissati dal presente testo unico, stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente e, in particolare, specifica le attribuzioni degli organi e le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, i modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente, anche in giudizio. Lo statuto stabilisce, altresì, i criteri generali in materia di organizzazione dell'ente, le forme di collaborazione fra comuni e province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi, lo stemma e il gonfalone e quanto ulteriormente previsto dal presente testo unico».

102 Vedi nota prec.

103 Articolo 107 Funzioni e responsabilità della dirigenza:

«1. Spetta ai dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi secondo i criteri e le norme dettati dagli statuti e dai regolamenti. Questi si uniformano al principio per cui i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo spettano agli organi di governo, mentre la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica è attribuita ai dirigenti mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo.

2. Spettano ai dirigenti tutti i compiti, compresa l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, non ricompresi espressamente dalla legge o

funzionale agli organi di Governo dei soli atti «ricompresi espressamente dalla legge a dallo statuto fra le funzioni di indirizzo e di controllo politico amministrativo», rimarcando il principio di separazione fra la sfera politica e quella gestionale.

Tra le altre novità concernenti i Comuni introdotte dal D. lgs. 267 del 2000 si possono citare: «l'approvazione delle aliquote ICI da parte delle sole Giunte» e non anche dei Consigli (art. 42, 2 comma¹⁰⁴), «il riconoscimento agli enti locali di una più ampia autonomia» in merito alla regolamentazione delle selezioni del personale (art. 89¹⁰⁵), «l'esclusione dai controlli del

dallo statuto tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo degli organi di governo dell'ente o non rientranti tra le funzioni del segretario o del direttore generale, di cui rispettivamente agli articoli 97 e 108.

3. Sono attribuiti ai dirigenti tutti i compiti di attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti con gli atti di indirizzo adottati dai medesimi organi, tra i quali in particolare, secondo le modalità stabilite dallo statuto o dai regolamenti dell'ente...».

104 Articolo 42 Attribuzioni dei consigli:

«1. Il consiglio è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo.

2. Il consiglio ha competenza limitatamente ai seguenti atti fondamentali:

- a) statuti dell'ente e delle aziende speciali, regolamenti salva l'ipotesi di cui all'art. 48, comma 3, criteri generali in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi;
- b) programmi, relazioni previsionali e programmatiche, piani finanziari, programmi triennali e elenco annuale dei lavori pubblici, bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, rendiconto, piani territoriali ed urbanistici, programmi annuali e pluriennali per la loro attuazione, eventuali deroghe ad essi, pareri da rendere per dette materie;
- c) convenzioni tra i comuni e quelle tra i comuni e provincia, costituzione e modificazione di forme associative;
- d) istituzione, compiti e norme sul funzionamento degli organismi di decentramento e di partecipazione;
- e) assunzione diretta dei pubblici servizi, costituzione di istituzioni e aziende speciali, concessione dei pubblici servizi, partecipazione dell'ente locale a società di capitali, affidamento di attività o servizi mediante convenzione;
- f) istituzione e ordinamento dei tributi, con esclusione della determinazione delle relative aliquote; disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi;
- g) indirizzi da osservare da parte delle aziende pubbliche e degli enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza;
- h) contrazione dei mutui non previsti espressamente in atti fondamentali del consiglio comunale ed emissione dei prestiti obbligazionari;
- i) spese che impegnino i bilanci per gli esercizi successivi, escluse quelle relative alle locazioni di immobili ed alla somministrazione e fornitura di beni e servizi a carattere continuativo;
- l) acquisti e alienazioni immobiliari, relative permutate, appalti e concessioni che non siano previsti espressamente in atti fondamentali del consiglio o che non ne costituiscano mera esecuzione e che, comunque, non rientrino nella ordinaria amministrazione di funzioni e servizi di competenza della giunta, del segretario o di altri funzionari;
- m) definizione degli indirizzi per la nomina e la designazione dei rappresentanti del comune presso enti, aziende ed istituzioni, nonché nomina dei rappresentanti del consiglio presso enti, aziende ed istituzioni ad esso espressamente riservata dalla legge».

105 Articolo 89 Fonti:

«1. Gli enti locali disciplinano, con propri regolamenti, in conformità allo statuto, l'ordinamento generale degli uffici e dei servizi, in base a criteri di autonomia, funzionalità ed economicità di gestione e secondo principi di professionalità e responsabilità.

2. La potestà regolamentare degli enti locali si esercita, tenendo conto di quanto demandato alla contrattazione collettiva nazionale, nelle seguenti materie:

- a) responsabilità giuridiche attinenti ai singoli operatori nell'espletamento delle procedure amministrative;
- b) organi, uffici, modi di conferimento della titolarità dei medesimi;

CO.RE.CO. delle delibere approvate dalle Giunte in via d'urgenza» concernenti le variazioni di bilancio e ratificate dal Consiglio nei sessanta giorni successivi (art. 42, comma 4¹⁰⁶), «la possibilità riconosciuta alle Giunte comunali (e provinciali) di svolgere controlli di fatto sulla legittimità delle deliberazioni adottate dagli organi consiliari, sottoponendole ai CO.RE.CO. (art. 127, comma 3¹⁰⁷), l'estensione dell'istituto della partecipazione popolare anche ai cittadini appartenenti all'Unione europea e agli stranieri regolarmente soggiornanti (art. 8, comma 5¹⁰⁸) e la codificazione nell'ordinamento degli enti locali della società per azioni a partecipazione pubblica minoritaria» come forma specifica di gestione dei servizi pubblici locali (art 113, lett. F¹⁰⁹) nella dizione ante l. 448 del 2001.

c) principi fondamentali di organizzazione degli uffici;

d) procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro;

e) ruoli, dotazioni organiche e loro consistenza complessiva;

f) garanzia della libertà di insegnamento ed autonomia professionale nello svolgimento dell'attività didattica scientifica e di ricerca;

g) disciplina della responsabilità e delle incompatibilità tra impiego nelle pubbliche amministrazioni ed altre attività e casi di divieto di cumulo di impieghi e incarichi pubblici.

3. I regolamenti di cui al comma 1, nella definizione delle procedure per le assunzioni, fanno riferimento ai principi fissati dall'art. 36 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni ed integrazioni.

4. In mancanza di disciplina regolamentare sull'ordinamento degli uffici e dei servizi o per la parte non disciplinata dalla stessa, si applica la procedura di reclutamento prevista dal decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487.

5. Gli enti locali, nel rispetto dei principi fissati dal presente testo unico, provvedono alla rideterminazione delle proprie dotazioni organiche, nonché all'organizzazione e gestione del personale nell'ambito della propria autonomia normativa ed organizzativa con i soli limiti derivanti dalle proprie capacità di bilancio e dalle esigenze di esercizio delle funzioni, dei servizi e dei compiti loro attribuiti. Restano salve le disposizioni dettate dalla normativa concernente gli enti locali dissestati e strutturalmente deficitari.

6. Nell'ambito delle leggi, nonché dei regolamenti di cui al comma 1, le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte dai soggetti preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro».

106 Articolo 42 Attribuzioni dei consigli:

«4. Le deliberazioni in ordine agli argomenti di cui al presente articolo non possono essere adottate in via d'urgenza da altri organi del comune o della provincia, salvo quelle attinenti alle variazioni di bilancio adottate dalla giunta da sottoporre a ratifica del consiglio nei sessanta giorni successivi, a pena di decadenza».

107 Articolo 127 Controllo eventuale:

«3. La giunta può altresì sottoporre al controllo preventivo di legittimità dell'organo regionale di controllo ogni altra deliberazione dell'ente secondo le modalità di cui all'art. 133».

108 Articolo 8 Partecipazione popolare:

«5. Lo statuto, ispirandosi ai principi di cui alla legge 8 marzo 1994, n. 203, e al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, promuove forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell'Unione europea e degli stranieri regolarmente soggiornanti».

109 Articolo 113: Forme di gestione:

«I servizi pubblici locali sono gestiti nelle seguenti forme: [...]

f) a mezzo di società per azioni senza il vincolo della proprietà pubblica maggioritaria a norma dell'art. 116».

Le successive vicende hanno però, dimostrato che l'assetto ordinamentale scaturito da tale provvedimento sarebbe stato, nel giro di pochi anni, completamente stravolto¹¹⁰.

Con la riscrittura del titolo V della Costituzione, infatti, fu subito evidente che il nuovo testo costituzionale contrastava in più parti con quanto stabilito dal TUEL e poneva numerosi problemi interpretativi.

Alcuni correttivi sono stati introdotti con la legge 131/2003 (cd. Legge La Loggia) che, dando attuazione alla riforma costituzionale del 2001, detta le prime integrazioni in tema di potestà normativa degli enti locali. Nella stessa legge, tuttavia, è contenuta un'importante delega al Governo per una complessiva riforma dell'ordinamento degli enti locali che dovrebbe ridefinire nel suo complesso l'assetto di Comuni, Province e Città metropolitane allo scopo di rendere compatibili le disposizioni del Testo Unico con la nuova disciplina costituzionale¹¹¹.

In attesa di tale riordino, tuttavia il Testo Unico è già stato oggetto di diverse modifiche e integrazioni, in particolare per quanto riguarda gli aspetti finanziari e contabili, nonché in tema di servizi pubblici locali con le più volte cambiate disposizioni degli articoli 113 e 113 bis.

¹¹⁰ Cfr. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, 2004, p. 36; F. STADERINI, *op. cit.*, p. 49; F. PINTO, *op. cit.*, p. 43.

¹¹¹ S. MINIERI, A. NICCOLI, *op. cit.*, p. 3.

PARTE II

AUTONOMIA COMUNALE E RIFORMA FEDERALE

CAPITOLO I

IL COMUNE NELLA LEGGE COSTITUZIONALE N. 3 DEL 2001

9. I precedenti della riforma costituzionale del 2001; 10. Le ragioni ispiratrici della riforma federale; 11. Il ruolo primario dei Comuni nella nuova articolazione territoriale della Repubblica di cui all'art. 114 Cost.; 12. L'abrogazione degli articoli 128 e 129 Cost.; 13. L'adeguamento dell'ordinamento repubblicano alle modifiche del titolo V della Costituzione (la cd. legge La Loggia).

9. I PRECEDENTI DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE DEL 2001

Gli ultimi anni sono stati caratterizzati dalla presenza di un vivace dibattito sul cambiamento della forma dello Stato italiano che ha interessato le massime istituzioni politiche e culturali del Paese.

Il problema dibattuto era legato all'interpretazione delle disposizioni contenute nel Titolo V parte II della Costituzione. Queste, infatti, si prestavano ad una "doppia lettura" da cui derivava un equivoco di fondo su cui si era radicato lo stato di malessere delle Regioni. In sostanza, da tali disposizioni non risultava ben chiara la collocazione della Regione nell'ordinamento complessivo dello Stato: la Regione è ente di governo, dotato di poteri di autonomia politica da esercitare mediante leggi ed atti di amministrazione, o ente di amministrazione, sottoposto pertanto, in molti ambiti della sua attività, alle leggi ed alle direttive dello Stato?¹¹²

Dare una risposta univoca a tali interrogativi non sembrava possibile perché, nella concreta costruzione dello Stato decentrato sulle Regioni, era avvenuto non che uno dei modelli si fosse realizzato a scapito dell'altro o che ambedue si fossero affermati in maniera alternativa, ma, piuttosto che «*le due presunte anime del regionalismo coesistevano e convivevano (sino a sovrapporsi) in una serie molteplice di contraddizioni e di reciproche implicazioni*»¹¹³.

Il modello ambivalente¹¹⁴ di Regione che si era affermato aveva aperto ampi varchi all'intervento dei poteri centrali dello Stato – Parlamento e Governo – diretti a restringere in buona misura la sfera di autonomia delle Regioni.

Così, sia da parte della dottrina che da parte di alcune forze politiche si

112 T. MARTINEZ, *Diritto costituzionale*, Giuffrè Editore, 1994, p. 874 e ss.

113 *Ibidem*.

114 «Il precedente regime costituzionale aveva previsto un regionalismo sostanzialmente duale, con scarsi strumenti di collegamento tra i livelli di governo, funzionali soprattutto alla conservazione della posizione di supremazia dello Stato nei confronti delle autonomie locali». F. STADERINI, *op. cit.*, p. 51.

cominciò ad avanzare proposte concrete di riforma del sistema regionale che, in alcuni casi, hanno preso corpo in progetti di leggi ordinarie (si pensi in questo senso soprattutto alle riforme Bassanini) e di revisione costituzionale, al fine di contenere lo strisciante neo-centralismo o addirittura, di ribaltare il metodo di ripartizione delle competenze vigente fra lo Stato e le Regioni, secondo il modello adottato negli Stati federali (anche per quanto attiene alle ripartizioni delle risorse finanziarie, il cd “*federalismo fiscale*”).

Nel corso degli anni Novanta, in effetti, come si è visto¹¹⁵, vi sono stati diversi interventi del legislatore ordinario diretti a valorizzare il ruolo delle Regioni, delle Province e dei Comuni cui sono corrisposti, sul piano costituzionale, diversi progetti di riforma, peraltro mai attuati, fino alle leggi costituzionali n. 1 del 1999, che ha novellato gli artt. 121, 122, 123 e 126 Cost., e n. 3 del 2001 che ha modificato finalmente il Titolo V parte II della Costituzione.

Senza soffermarsi sul progetto di riforma, peraltro mai attuato, della Commissione Bicamerale per le riforme istituzionali che completò il suo lavoro nel gennaio 1994, o sulla proposta federalista dell'Emilia Romagna e sullo studio della Fondazione Agnelli, è importante accennare al progetto di revisione elaborato dalla Commissione Bicamerale istituita con la legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1.

Tale Commissione, composta da trentacinque deputati e trentacinque senatori aveva il compito di esaminare in sede referente disegni e proposte di legge e di elaborare un progetto di revisione della seconda parte della Costituzione, in particolare in materia di forma di Stato¹¹⁶, forma di Governo¹¹⁷, Parlamento, sistema delle garanzie.

Il progetto di revisione che la “Bicamerale” era giunta ad elaborare, approvato il 30 giugno 1997, era indirizzato prevalentemente a sviluppare e potenziare il principio autonomistico di cui all'art. 5 Cost., fino a farne il cardine costitutivo del nuovo ordinamento delineato dalla parte seconda che sarebbe stata intitolata “*Ordinamento federale della Repubblica*”.¹¹⁸Di

115 Cfr. retro Parte I – Capitolo II (par. 5-8).

116 «La locuzione '*forma di Stato*' sta ad indicare "il rapporto tra chi detiene il potere e coloro che ne rimangono assoggettati, e quindi il vario modo di realizzarsi della correlazione tra autorità e libertà", (C. MORTATI) la distinzione che si suole fare delle forme di Stato in Stato feudale, assoluto, moderno, sociale, è fondata appunto sulla diversa misura in cui, in ciascuna di esse, viene assicurata la partecipazione dei governati alla direzione politica dello Stato e, quindi, tutelato l'interesse generale». T. MARTINEZ, *Diritto costituzionale*, 1994, Giuffrè Editore, cit. p. 151.

117 «Con la locuzione '*forma di Governo*' si indica "il modo in cui le funzioni dello Stato sono distribuite ed organizzate fra i diversi organi costituzionali"(C. MORTATI) avuto particolare riguardo all'attività di indirizzo politico(che precede e condiziona l'esercizio delle funzioni statali) ed i modi del suo svolgimento. Forme di governo dello Stato contemporaneo sono: 1. la forma di governo *parlamentare*; 2. la forma di governo *presidenziale*; 3. la forma di governo *direttoriale*». T. MARTINEZ, *Diritto costituzionale*, Giuffrè Editore, 1994, cit. p. 189-191.

118 G. PASTORI, Il principio autonomistico, in AA.VV., *La riforma costituzionale nel progetto della Commissione Bicamerale*, numero monografico di *Diritto Pubblico*, 1997, n. 3, p. 30.

fatto preludeva ad una nuova Costituzione.¹¹⁹

A differenza della Commissione De Mita – Jotti, che, pur avendo proposto il “rovesciamento” dell’enumerazione delle competenze Stato – Regioni - enti locali, si manteneva all’interno dell’impianto sistematico tracciato dalla Costituzione del 1947, la Bicamerale aveva elaborato un progetto che si collocava per intero al di fuori di quell’impianto¹²⁰. Il processo di riforma, in linea con il modello degli Stati federali, ed invertendo la logica relazionale centro - periferia, prevedeva, infatti, che le autonomie territoriali dovesse costituire in prima battuta le sedi delle decisioni attinenti agli interessi della comunità, e che allo Stato residuassero funzioni e compiti, specificamente enumerati, concernenti gli interessi comuni all’intera nazione¹²¹: *la toga* (la giustizia), *la spada* (le forze armate), *la bandiera* (i rapporti internazionali), *la moneta* (il governo dell’economia) e *l’ordine pubblico*¹²².

Il progetto riconosceva competenza generale alle Regioni, per quanto riguardava la legislazione (articolo 58, comma 5), e ai Comuni per quanto atteneva all’amministrazione. In questo senso il dettato dell’art. 56, secondo comma, del testo di riforma, così come modificato nella seduta del 24 settembre 1997, affermava: “*nel rispetto delle attività che possono essere adeguatamente svolte dall’autonoma iniziativa dei cittadini, anche attraverso le formazioni sociali, le funzioni pubbliche sono attribuite a Comuni, Province, Regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà e differenziazione. La titolarità delle funzioni compete rispettivamente a Comuni, Province, Regioni e Stato, secondo criteri di omogeneità e adeguatezza*”.

Si rintracciano qui principi che successivamente sono stati recepiti testualmente dalla legge n. 59 del 1997 (legge Bassanini).

Analoghe considerazioni valevano per un’altra coordinata essenziale della disciplina posta dalla Costituzione del 1947: il principio del parallelismo delle funzioni alla cui stregua, come si è già accennato¹²³, “*l’amministrazione segue la legislazione*” avendo ad oggetto le materie su cui la prima è chiamata ad intervenire. Il progetto accoglieva, infatti, in luogo del suddetto principio, la regola della dissociazione tra amministrazione e legislazione in quanto, mentre le competenze legislative erano ripartite tra lo Stato e le Regioni, le competenze amministrative erano allocate – in principio – a livello comunale (per effetto dell’articolo 56, comma 2, già citato, che sottraeva a tale regola le sole funzioni che norme costituzionali o legislative

119 F. RAGUSA, *Chi parla più dell’art. 56?* in “Dove va la Costituzione? I lavori della Commissione Bicamerale per le riforme istituzionali”, RGF Editore, 1994, www.riforme.net.

120 AA.VV. *Federalismo. - la costituzione che verrà - lo Stato apre le porte alle autonomie - e l’Italia di colpo si scopre federale*, “Guida al diritto” n. 43 del 15/11/97, p. 33.

121 A. BALDASSARRE, *op. cit.*, p. 49.

122 T. MARTINEZ, *op. cit.*, p. 882.

123 Cfr. Retro par. 6.

“espressamente” attribuivano alle Province, alle Regioni o allo Stato)¹²⁴.

Un'altra rilevante novità del progetto poteva cogliersi in relazione all'organizzazione regionale, la disciplina della quale veniva da esso demandata per intero alle stesse Regioni chiamate a scegliere la propria forma di governo ed il proprio sistema elettorale.

Quanto alla forma di governo¹²⁵, le disposizioni che venivano in considerazione erano contenute nel secondo, nel terzo e nel quarto comma dell'articolo 60. Le prime due disposizioni sottraevano gli statuti regionali (ordinari) alla necessità dell'approvazione del Parlamento nazionale (richiesta dal vigente articolo 123 Cost., ultimo comma), prevedendo che essi fossero approvati a maggioranza assoluta dall'Assemblea regionale, con duplice deliberazione, e sottoposti a referendum, ove ne facesse richiesta un trentesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti dell'Assemblea regionale.

Il quarto comma, a propria volta, nel disciplinare l'oggetto della competenza statutaria, si limitava a individuare gli organi necessari della Regione (l'Assemblea, il Governo e il Presidente), senza stabilire, né che il Governo (attuale Giunta) e il Presidente dovessero essere necessariamente eletti dall'Assemblea (attuale Consiglio), secondo quanto prevedeva il vigente articolo 122, ultimo comma, Cost. né che lo statuto dovesse essere “in armonia” con la Costituzione (secondo quanto prevedeva l'articolo 123, comma 1, da cui larga parte della dottrina argomentava la necessità dell'aderenza della forma regionale di governo alla forma di governo statale).

In conseguenza di ciò, gli statuti erano in condizione di stabilire una forma di governo diversa da quella accolta dal progetto a livello nazionale, potendo - ad esempio - optare per una forma di governo parlamentare, più o meno razionalizzata.¹²⁶ I soli limiti al cui rispetto essi erano tenuti erano verosimilmente rappresentati dai principi di democraticità, rappresentatività e stabilità, che, pur espressamente riferiti alla legislazione elettorale della regione, dall'articolo 60, comma 6, logicamente non potevano non imporsi al legislatore statutario.

Nell'economia del testo di riforma, inoltre, si manifestava un nuovo assetto dei rapporti fra Regioni ed enti locali, orientato nella direzione della pari dignità istituzionale degli stessi, al punto da ravvisarsi in dottrina la scelta di un sistema autonomistico piuttosto che federale «in cui concorrono a parità di posizioni di garanzia costituzionalmente riconosciute autonomia regionale e autonomie locali»¹²⁷. Indicativa in questo senso è la formulazione dell'art. 55, comma 2, secondo cui «*I Comuni, le Province e le*

124 AA.VV. *Federalismo. - la costituzione che verrà - lo Stato apre le porte alle autonomie - e l'Italia di colpo si scopre federale*, "Guida al diritto", n.43 del 15/11/97, p. 33.

125 *Ibidem*.

126 *Ibidem*.

127 G. PASTORI, *Il principio autonomistico*, in AA. VV., "La riforma costituzionale nel progetto della Commissione Bicamerale", numero monografico di *Diritto Pubblico*, n. 3, 1997, cit., p. 30.

Regioni sono enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione». Detta previsione, infatti, nelle intenzioni del legislatore era tesa a rendere, sia pure in linea di principio, la parità e l'omogeneità costituzionale dell'autonomia regionale e dell'autonomia locale.¹²⁸

A supporto di tale tesi è possibile citare il primo comma dell'art. 55, che stabiliva in luogo dell'art. 114 Cost. allora vigente: «*La repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Regioni e dallo Stato*», secondo un riparto dei poteri pubblici ordinati dal basso verso l'alto, così da sottolineare l'importanza del ruolo istituzionale svolto dai soggetti maggiormente rappresentativi della collettività.

Sempre in coerenza con l'indirizzo autonomistico prescelto, la nuova seconda parte della Costituzione aveva previsto poi delle sessioni speciali del Senato con la partecipazione aggiunta, ai duecento rappresentanti sia di Regioni che di Province e Comuni (art. 89).

Inoltre a Comuni e Province veniva riconosciuto il diritto di promuovere davanti alla Corte la questione di legittimità costituzionale delle leggi statali e regionali quando le ritenessero invasive della «*propria competenza stabilita da norme costituzionali*» (art. 60).

Tuttavia, osservando il testo di riforma nel suo complesso, in dottrina è stato rilevato che se, in linea generale, sembra di potersi affermare che la Bicamerale ha inteso realizzare un maggiore decentramento di poteri in senso discendente in favore dei livelli istituzionali più vicini ai cittadini, in concreto, l'atteggiarsi del rapporto fra Regioni, Comuni e Province nel senso della parità istituzionale degli stessi (ex art. 55) corrisponde ad un'esigenza di separazione delle autonomie locali nei confronti delle Regioni, piuttosto che di integrazione e di coordinamento reciproco.

In definitiva, dal testo di riforma, autonomia regionale ed autonomia locale non emergevano come momenti complementari di attuazione di un unico principio autonomistico ma come forze contrapposte ed in competizione tra loro¹²⁹.

Ciò risulta particolarmente tangibile in materia di autonomia finanziaria. La disciplina prevista dall'art. 62 in merito contemplava forme di collaborazione tra Comuni, Province e Regioni unicamente in relazione all'attività di accertamento dei tributi erariali al cui gettito essi partecipano. Per il resto veniva stabilita una separata ed eguale disciplina per ciascuno di essi.

La Commissione quindi effettivamente, dopo la conclusione dei suoi lavori, ebbe a presentare un testo per la discussione e tale testo venne anche presentato in uno dei due rami del Parlamento e sottoposto a votazione per alcuni dei suoi articoli. Il contrasto tra le forze politiche restò però troppo forte e, nell'assenza di un accordo sui temi fondamentali del-

128 G. PASTORI, *ivi.*, p. 35.

129 *Ibidem*

la riforma, e più in generale, sui rapporti tra maggioranza ed opposizione, nessun risultato concreto si ebbe e tale riforma costituzionale venne lasciata cadere¹³⁰.

Ma ai tentativi mancati vanno affiancate le riforme realizzate e tra queste vi è in primo luogo la legge costituzionale n. 1 del 22 novembre 1999.

Tale legge ha modificato gli artt. 121, 122, 123 e 126 della Costituzione, optando per l'elezione diretta del Presidente della Regione ma consentendo nel contempo alle Regioni, chiamate a disciplinare il sistema di elezione ed i casi di ineleggibilità ed incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta nonché dei consiglieri regionali, di sconfessare tale scelta. La legge ha poi ampliato l'autonomia statutaria regionale, cui spetta definire la forma di governo regionale in termini che riecheggiano la procedura di revisione costituzionale¹³¹.

Infine la novella ha riformulato le norme in tema di scioglimento del consiglio regionale e di rimozione del Presidente, distinguendo fra cause che implicano il controllo statale (atti contrari alla costituzione, gravi violazioni di legge, ragioni di sicurezza nazionale) e cause interne, relative cioè al funzionamento e alle attività degli organi politici regionali. Il nuovo testo dell'art. 126 prevede che il venir meno del rapporto fiduciario fra Consiglio e Presidente eletto dal popolo, così come la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni dello stesso, comportano sia la crisi dell'Esecutivo, con le dimissioni della Giunta, sia lo scioglimento del Consiglio regionale. Lo scioglimento s'impone anche in caso di impossibilità di funzionamento del Consiglio, dovuta alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti dello stesso.

130 F. PINTO, *Diritto degli Enti locali*, Giappichelli, 2003, p. 43.

131 Due deliberazioni successive a distanza non inferiore a due mesi, prese a maggioranza assoluta dei componenti; la possibilità di sottoporre lo Statuto a referendum quando ne facciano richiesta un cinquantesimo degli elettori regionali o un quinto dei componenti il Consiglio Regionale.

10. LE RAGIONI ISPIRATRICI DELLA RIFORMA FEDERALE

Si è visto come da tempo il dibattito istituzionale e politico avesse evidenziato l'esigenza di ripensare l'intero titolo della Costituzione dedicato alle autonomie in una prospettiva di trasformazione in senso federalista del sistema italiano, motivato da esigenze di modernizzazione del Paese, di adeguamento alle tendenze del quadro europeo, di avvicinamento delle decisioni ai cittadini, di responsabilizzazione dei governanti¹³².

In effetti già al centro del progetto elaborato dalla Commissione Bicamerale del 1997 era stata posta la Riforma in senso costituzionalista dello Stato, che sembrava essere il primo dei problemi da affrontare nella logica dell'avvicinamento tra cittadini ed istituzioni rappresentative.

Le forze di maggioranza hanno deciso perciò di procedere da sole alla riforma del Titolo V della Costituzione approvando in via definitiva, l'8 marzo 2001¹³³, il testo attualmente vigente. L'approvazione non ha mancato di sollevare vivaci polemiche per la maggioranza assai ridotta, che si era determinata in sede di approvazione e che era sembrata non confacente ad una modifica di portata tanto vasta¹³⁴. Il testo costituzionale è stato peraltro sottoposto a referendum che, pur restando sulla soglia degli elettori al di sotto del 50% degli aventi diritto, ha visto una maggioranza ampia favorevole alla nuova versione del Titolo V.

La Riforma è divenuta definitiva con la legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001.

Il testo di riforma risulta di particolare rilievo e presenta contenuti fortemente innovativi, sulla forma dello Stato, o meglio sull'assetto del Governo territoriale, sui rapporti tra Stato e Regioni, tra Regioni ed enti locali e sulla stessa configurazione delle autonomie regionali e locali.

Le ragioni ispiratrici della riforma sono state diverse¹³⁵.

La prima ragione che ha reso necessaria la revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione è stata quella di eliminare quegli istituti che apparivano non più conformi all'impostazione decisamente regionalistica e autonomistica che l'ordinamento si è data nel corso degli ultimi anni.

132 L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, 2004, p. 37.

133 Dopo il voto favorevole nel referendum del 7 ottobre 2001, la riforma è stata promulgata dal Presidente della Repubblica il 18 ottobre 2001 e pubblicata nella Gazzetta ufficiale n. 248 del 24 ottobre, finalmente è entrata in vigore l'8 novembre 2001 (e cioè, secondo l'art. 73 della Costituzione e l'art. 10 delle preleggi, nel quindicesimo giorno dal giorno successivo alla pubblicazione in Gazzetta).

134 F. PINTO, *op. cit.*

135 Cfr. Stralcio dalla relazione illustrativa svolta alla Camera dei Deputati dagli On. Antonio SODA, Relatore per i profili inerenti all'ordinamento regionale, e On. Vincenzo CERULLI IRELLI, Relatore per i profili inerenti agli enti locali e ai loro rapporti con lo Stato e con le regioni. www.governo.it

La seconda ragione è stata dettata dall'esigenza di adeguare l'ambito delle competenze regionali, tanto legislative quanto amministrative, alla nuova impostazione che l'ordinamento si è dato a seguito della legge n. 59 del 1997, che non solo, ha enormemente aumentato le competenze regionali, ma ha anche invertito la relazione tra legislazione ed amministrazione, ponendo il principio che l'amministrazione spetta per regola alle Regioni (e ai poteri locali) anche nelle materie di competenza legislativa statale, salva espressa attribuzione legislativa allo Stato.

Questa scelta, così come è stata configurata dalla legislazione ordinaria, pur essendo considerata dai più conforme al sistema costituzionale vigente, si riteneva necessitasse di un completamento, di una "legittimazione" a livello costituzionale, perché altrimenti sarebbe rimasta soggetta ad ogni cambiamento "di umore", che su singole materie poteva emergere in sede parlamentare (e si sono già verificati molti esempi). Anche su questo versante la stabilizzazione dell'ordinamento poteva essere data solo dal rinnovato assetto costituzionale.

La terza ragione è, infine, da individuare nell'esigenza di adeguare i principi costituzionali in materia di finanza regionale all'orientamento emergente. Si trattava quindi, di stabilire il principio in virtù del quale di regola ciascuna Regione vive di mezzi propri, salve compensazioni dello Stato verso le situazioni più svantaggiate, laddove i mezzi propri sono rappresentati dalle risorse ricavate, attraverso l'imposizione tributaria, dal territorio di ciascuna Regione.

11. IL RUOLO PRIMARIO DEI COMUNI NELLA NUOVA ARTICOLAZIONE TERRITORIALE DELLA REPUBBLICA DI CUI ALL'ART. 114 COST.

La riforma del Titolo V della Costituzione prevede innanzi tutto il riconoscimento di tutti i livelli territoriali come componenti costitutivi della Repubblica.

Nel testo costituzionale del 1948, l'art. 114 si affermava che la Repubblica «*si riparte in Regioni, Province e Comuni*».

La legge costituzionale n. 3 del 2001 ha capovolto completamente l'assetto dell'originario art. 114 Cost. Il nuovo art. 114¹³⁶ dice, infatti, «*La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*».

La norma riconosce pari dignità costituzionale a tutti gli enti politici territoriali, che sono contitolari, nei limiti reciproci stabiliti dalla Costituzione, dei poteri e delle attribuzioni che sono manife-

¹³⁶ Art. 114 Cost.:

«La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento».

stazioni proprie della volontà popolare¹³⁷.

In un certo modo riprendendo una ormai classica distinzione tra Stato-Ordinamento e Stato-apparato¹³⁸, la disposizione distingue, in questi termini, la Repubblica dallo Stato, considerando quest'ultimo quale componente della prima, insieme agli altri enti territoriali. Ma tutti gli enti costitutivi della Repubblica sono sullo stesso piano, ferme restando le peculiarità dei vari livelli¹³⁹. Questo significa però, che le differenze tra i vari livelli rimangono ancora, e sono di notevole rilievo, per cui la norma non può essere interpretata come se riconoscesse lo stesso ruolo nell'ordinamento a tutti gli enti territoriali.

C'è pari dignità ma ruoli diversi.

Se nel 1948 è lo Stato che assume il ruolo centrale, seguito immediatamente dalle Regioni, dalle Province e dai Comuni, nel nuovo art. 114 Cost. lo Stato è all'ultimo posto mentre i Comuni sono all'inizio: «*esso concorre alla pari degli altri enti, posti in ordine ascendente a costituire la Repubblica*»¹⁴⁰.

Dunque la riforma ha determinato un radicale mutamento di atteggiamento rispetto al passato perché è evidente che oggi ci si trova di fronte ad uno Stato che dichiara di «muoversi sulle gambe dei Comuni».

La nuova Carta costituzionale riscopre i Comuni quali enti autonomi capaci di scegliere i servizi più adatti alla propria popolazione e li pone al primo posto perché i Comuni sono la vera cellula politica. Ciò significa che ad un unico progetto di ristrutturazione sociale (dello Stato), si sostituiscono tanti progetti quanti sono i Comuni¹⁴¹.

A questa radicale rivisitazione della intrinseca qualità dei rapporti e dei ruoli istituzionali, corrispondono poi, molteplici e cospicue conseguenze che si riverberano ed illuminano l'architettura della nuova Costituzione¹⁴².

137 Cfr. Stralcio dalla relazione illustrativa svolta alla Camera dei Deputati dagli On. Antonio SODA, Relatore per i profili inerenti all'ordinamento regionale, e On. Vincenzo CERULLI IRELLI, Relatore per i profili inerenti agli enti locali e ai loro rapporti con lo Stato e con le regioni. www.governo.it

138 «Il termine "Stato" designa l'apparato autoritario, vale a dire quel complesso di autorità e relativa organizzazione, cui l'ordinamento attribuisce formalmente il potere di emanare ed applicare le norme ed i comandi mediante i quali lo Stato fa valere la sua supremazia», T. MARTINEZ, *Diritto Costituzionale*, Giuffrè editore, 1994, p. 182.

139 L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali*, III ed., Rimini, Maggioli, giugno 2000, p. 38.

140 F. STADERINI, *op. cit.*, p. 52.

141 Si comprende allora che l'unico modo per far coesistere tanti centri decisionali è la programmazione quale metodo di governo che consente di far guadagnare in autonomia decisionale (di indirizzo politico-amministrativo) ciò che si perde in esecuzione. Cfr. G. PALMA, *Itinerari di diritto amministrativo*, Padova, CEDAM, 1996, p. 52.

142 V. Antonelli, A. Bianco, G. Carbonara, F. Clementi, D. Guidi (a cura di), *I processi di autoriforma degli enti locali nell'ambito delle modifiche del Titolo V della Costituzione*, http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/site/it-IT/Rubriche/Autonomie_Locali

La sussidiarietà¹⁴³, principio affermato con decisione nella legge ordinaria viene ora riportata al cuore della nuova impostazione delle “funzioni” e delle potestà sia della Regione che degli Enti locali: diviene il cardine su cui ruota il sistema delle relazioni tra i soggetti di Governo.

La sussidiarietà è principio che non solo ordina la nuova logica dell'articolo 118 con l'attribuzione *ope constitutionis* di tutte le funzioni amministrative ai Comuni e il “conferimento” delle stesse, qualora occorra garantirne l'esercizio unitario, alle Province e, secondo un meccanismo che procede “dal basso”, alla Regione e allo Stato centrale; ma anche “riorganizza” il sistema delle fonti normative, vuoi legislative dello Stato e delle Regioni, vuoi regolamentari di Stato, Regioni ed Enti locali (Comuni, Comunità montane, Province).

L'ambito in cui si svolge l'autonomia delle Regioni e degli Enti locali ed in particolare dei Comuni, è molto ampio. Infatti il secondo comma dell'articolo 114, secondo il modello della equa ordinazione, li definisce «enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione».

La Costituzione ha riconosciuto ai Comuni, per la prima volta¹⁴⁴, l'autonomia statutaria, intesa come potere dell'ente di porre in essere un proprio statuto, che, insieme all'autonomia regolamentare è espressione dell'autonomia normativa intesa quale potere di porre in essere norme che, come tali, si impongano ai cittadini appartenenti alla comunità rappresentata dall'ente stesso.

Si può osservare che il nuovo titolo V della Costituzione contiene in sé due modelli, due diverse chiavi di lettura di tutto il sistema Stato-Regioni-Autonomie locali che non sono tra loro corrispondenti. Secondo un primo modello, al quale possiamo far riferimento in relazione all'art. 114 comma I, ci si troverebbe di fronte ad una serie di soggetti che si rapportano ad un ordinamento generale, all'interno del quale operano in una condizione di rispetto l'uno dell'altro, tutti organizzati in base alla regola della competenza, che distinguerebbe i compiti di ciascuno. Secondo invece il secondo modello, che traspare dallo stesso II comma dell'art. 114 Cost. ci si troverebbe di fronte ad un diverso assetto, non più governato dalla competenza ma dalla supremazia di un ente rispetto agli altri, dello Stato, cioè, rispetto alle Regioni ed agli enti locali. Secondo il relatore all'interno del titolo V numerosi sono gli elementi a favore dell'una e dell'altra impostazione per cui risulta difficile comprendere quanto debba prevalere il canone della competenza e quanto invece quello della supremazia. Dipenderà dalla sensibilità degli interpreti nonché dalle situazioni storico-politiche la prevalenza della prima sulla seconda o viceversa.

Ma nonostante l'apparente pari ordinazione degli enti elencati, nel II comma dell'art. 114 sussiste una differenza sostanziale tra l'autonomia

143 DICKMANN R. "Sussidiarietà, Sovranità, regionalismo, il ruolo delle assemblee parlamentari" 1994, Diritto e Società, fasc. n.3, p 6.

144 Il primo riconoscimento dell'autonomia statutaria dei comuni si è avuto a livello di legge ordinaria con la l. 142/90.

fissata per le Regioni e la posizione dei Comuni e degli altri enti locali, che sono posti in una condizione diversa fin dal momento della definizione dell'autonomia statutaria. Quella delle Regioni infatti, non solo è proclamata dalla Costituzione, ma da essa è disciplinata a seguito delle modifiche degli artt. 121, 122, 123, 126 ad opera della Legge costituzionale n. 1 del 1999. Essa quindi si caratterizza per il suo oggetto che non riguarda semplicemente «l'organizzazione interna della Regione» ma «la forma di governo e principi fondamentali di organizzazione e funzionamento». Negli statuti degli enti locali non vi è questa corrispondenza, infatti, la disciplina della forma di governo, del sistema elettorale, è rimessa dal secondo comma dell'art. 117, lettera p), alla legge dello Stato, il che rappresenta una sostanziale differenza e dà vita a particolari conseguenze nel modo di essere degli enti medesimi¹⁴⁵.

È evidente comunque che sono cambiati, e di molto, i confini entro i quali le autonomie territoriali si possono esprimere, andando al di là delle delimitazioni imposte dalle leggi statali o regionali. Ciò consente una libera manifestazione della autodeterminazione organizzativa e funzionale dell'autonomia locale¹⁴⁶.

La condivisione, anzitutto sul terreno della titolarità delle funzioni pubbliche e delle responsabilità nei confronti dei cittadini e del territorio da parte dei Comuni, concentra l'attenzione sul ruolo oggi assegnato alle Istituzioni locali. Detto ruolo è certamente più coerente con l'idea portante di un sistema istituzionale ordinato verso la compartecipazione delle comunità locali agli interessi generali e nazionali. Viene meno, infatti, nel mutato linguaggio costituzionale, l'espressione "interesse nazionale" è "quello di altre Regioni", utilizzato dalla precedente formulazione dell'articolo 117 della Costituzione.

Non sembra arbitrario, quindi, trarre da tale nuovo impianto dell'articolo 114, comma 1, un legame finalistico con l'articolo 5 Cost., un'idea precisa e generale che obbliga l'intero sistema dei poteri rappresentativi ad osservare condotte cooperative, collaborative e, ove necessario, concertative, in via sistematica.

I richiami specifici ai doveri di "intese", "forme di coordinamento", o "sentiti", che si rinvergono nel nuovo testo costituzionale del Titolo V sono, in effetti, prescrizioni puntuali che discendono da un implicito progetto, avente il respiro e l'orizzonte largo della solidarietà che deve intercorrere tra i diversi livelli istituzionali, chiamati a convergere sugli obiettivi dell'interesse nazionale e della unità della Repubblica. Ciò si spinge fino a legittimare e conferire pregnanza di significato al concetto, al di là del ricorso ad aspetti terminologici, di "federalismo solidale", inteso appunto

145 S. MANGIAMELI, *Riassetto dell'amministrazione locale, regionale e statale tra le nuove competenze legislative, autonomie normative ed esigenze di concertazione*, in: Laura Lamberti (a cura di), atti del convegno: "Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione", Roma, 31 gennaio 2002, Luiss Guido Carli - Centro di Ricerca sulle Amministrazioni Pubbliche "Vittorio Bachelet", <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/index.htm>.

146 V. ANTONELLI, A. BIANCO, G. CARBONARA, F. CLEMENTI, D. GUIDI (a cura di), *I processi di autoriforma degli enti locali nell'ambito delle modifiche del Titolo V della Costituzione*, http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/site/it-IT/Rubriche/Autonomie_Locali.

come compartecipazione alla unità e indivisibilità della Repubblica (in chiave apertamente autonomistica).

Di notevole portata è, poi, il superamento, già contenuto nel progetto di legge elaborato dalla commissione Bicamerale del 1997, del precedente “parallelismo” tra le potestà legislative e le funzioni amministrative delle Regioni. Da tale sistema, che aveva comportato notevoli difficoltà di interpretazione del disegno costituzionale, era derivata una sottovalutazione e un restringimento del ruolo dei Comuni e delle Province in ordine all’esercizio delle funzioni amministrative. Il nuovo modello costituzionale, che assegna alle Regioni responsabilità primarie nel campo legislativo e ai Comuni tutte le funzioni amministrative, salvo quelle che per unitarietà di esercizio possono essere conferite dalla legge regionale e statale a livelli meno prossimi alle comunità di base, viene affermato, in maniera non più equivoca e dubitabile, che l’amministrazione pubblica deve essere ordinata e costruita secondo il principio della sussidiarietà, in uno con un sistema di relazioni prossimo ai destinatari finali delle funzioni, i cittadini delle comunità locali. Ne deriva che la Regione viene caratterizzata sempre più per l’esercizio della attività legislativa, oggi sensibilmente accresciuta, e per compiti di programmazione e di coordinamento del sistema regionale ed infraregionale.

Le funzioni amministrative vengono attribuite in via generale ai Comuni sulla base dei principi di sussidiarietà, ma anche di adeguatezza e di differenziazione. Vi è molto chiaro ed esplicito il principio della possibile assunzione da parte degli Enti locali di ulteriori funzioni “libere”, non spettanti per legge ad altri soggetti della pubblica amministrazione; anche in questo caso, rimettendo alla potestà normativa locale il compito di disciplinare le modalità attuative e organizzative per l’esercizio delle funzioni, anche attraverso il reperimento delle necessarie risorse.

Va tenuta presente la simmetria logica e funzionale che corre tra l’attribuzione delle funzioni, da un lato, e il riconoscimento della autonomia statutaria e regolamentare degli Enti locali dall’altro.

12. L’ABROGAZIONE DEGLI ARTICOLI 128 E 129 COST.

L’art 128, nel testo originario abrogato dalla l. costituzionale n. 3/2001 recitava: «Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell’ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni».

Esso conteneva, in piena aderenza al dettato dell’art. 5 Cost, l’esplicito riconoscimento del Comune (e della Provincia) come enti autonomi la cui autonomia si esplica nell’ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica.

L’art. aveva voluto riconoscere ai Comuni e alle Province il diritto ad ordinamenti autonomi limitando, a garanzia di questa autonomia, la potestà legislativa ordinaria dello Stato in materia, alla posizione

di “principi” da effettuarsi con “leggi generali”¹⁴⁷.

La norma costituzionale in esame adempiva quindi, ad una funzione di garanzia dell'autonomia comunale e provinciale, non soltanto nei confronti delle Regioni, cui era implicitamente preclusa ogni ingerenza per quanto riguardava l'ordinamento e l'individuazione degli altri due enti locali territoriali, ma anche dello Stato che, nel disciplinare la materia, avrebbe dovuto avvalersi soltanto di un particolare strumento garantistico, “la legge generale” per di più contenente soltanto “principi”.

In questo modo il legislatore costituzionale aveva, da un lato, recepito il regime unitario ed uniforme di Comuni e Province (da sempre in vigore nel nostro ordinamento) elevandolo a dignità costituzionale con la connessa garanzia di pari trattamento in ordine all'ambito d'autonomia riconosciuto; dall'altro, con la riduzione a soli principi del contenuto di questa disciplina generale, lasciava spazio ad una normativa secondaria che differenziasse e caratterizzasse l'ordinamento di ciascun ente.

Era questa anche la formula seguita dall'art. 117 Cost., con riguardo alla competenza legislativa delle Regioni, limitando l'intervento del legislatore ordinario nelle materie ivi elencate, alla posizione di principi fondamentali che le Regioni potessero liberamente svolgere, in relazione alle peculiarità delle esigenze locali.

Nessuno dubitava in questo caso che il limite posto alla potestà legislativa dello Stato avesse come scopo quello di garantire una competenza legislativa di 2° grado alle Regioni ovvero di ripartire nelle materie indicate la competenza legislativa tra Stato e Regione, limitando la prima alla emanazione di principi e la seconda alla disciplina di dettaglio.

Ma analoga interpretazione applicata al disposto dell'art. 128 Cost., là dove riconosceva l'autonomia dei Comuni e delle Province nell'ambito dei principi della legislazione statale, non poteva non portare a ritenere ugualmente che, anche questa volta, scopo della formula adottata fosse quello di salvaguardare una regolamentazione secondaria o di dettaglio. In altri termini, posto che ogni ente deve avere un certo ordinamento, una certa disciplina, cioè, delle sue strutture fondamentali, se ristretta a dei principi è la regolamentazione proveniente dall'esterno (dal legislatore ordinario) non poteva non residuare uno spazio per l'autoregolamentazione dell'ente locale, cioè tecnicamente, per l'esercizio di una sua potestà statutaria.

Questa tesi trovava poi ulteriore conforto nella formulazione dell'art. 115 Cost. (anch'esso abrogato), secondo cui «*Le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione*». L'analogia con il disposto dell'art. 128 Cost., è qui di palmare evidenza e sarebbe stato difficile evitare di trarne tutte le conseguenze del caso. Se le Regioni sono enti autonomi secondo i principi, sono titolari di un po-

147 F. STADERINI, *op. cit.*, p. 60.

tere statutario, per svolgere tali principi e adattarli alle proprie esigenze, analogo potere doveva essere riconosciuto ai Comuni e Province, anch'essi enti autonomi nell'ambito dei principi sia pure fissati da una legge ordinaria, anziché dalla stessa Costituzione.

E non sarebbe stata un'obiezione valida quella fondata sulla constatazione che, mentre alle Regioni la Costituzione riconosceva espressamente (art. 123 Cost.) una potestà statutaria, nulla diceva per gli enti locali, perché ciò era evidentemente una conseguenza del fatto che le stessa Costituzione fissava direttamente i principi dell'ordinamento delle Regioni e non anche dei Comuni e delle Province.

Il punto nel testo, ora abrogato, dell'art. 128 che merita di essere ancora ricordato, consiste nel precetto che le funzioni degli Enti locali debbano essere determinate da leggi della Repubblica.

La lettura prevalente di questa norma era tale da garantire un ambito all'interno del quale fossero gli stessi enti, nell'esercizio della loro autonomia, ad individuare funzioni che potessero essere appropriatamente svolte nell'interesse delle comunità amministrative¹⁴⁸.

Infatti il sistema degli enti locali non può essere inteso come una struttura statica di norme e di comportamenti, ma costituisce strumento d'intervento di cui le comunità locali dispongono e di cui possono avvalersi per la realizzazione di interessi generali, o riferiti a specifici sottogruppi, o individui.

Le regole di formazione delle volontà collettive, nonché quelle che si riferiscono alla individuazione degli interessi che possono essere realizzati, come era stabilito nell'art. 128 Cost., dovevano essere, tuttavia, come ricordato, determinate con leggi generali della Repubblica. Ciò comportava, almeno in linea di principio, una valutazione, a livello nazionale degli interessi che fossero privilegiati a di quelli eventualmente sacrificati e che, ancora una volta, fosse considerato rilevante (al livello costituzionale) il principio dell'eguale trattamento dei cittadini appartenenti ad enti locali diversi.

La specificazione relativa alle leggi della Repubblica che esso conteneva va letta, allora, nel senso che nella materia in tanto potessero avere rilievo leggi regionali, in quanto lo Stato definisse con legge generale gli ambiti all'interno dei quali la legge regionale operasse. In questo senso, il testo unico degli enti locali (TUEL) poteva essere inteso come legge generale della Repubblica in cui sono stabiliti i principi che definiscono l'autonomia degli enti locali.

La riforma del titolo V ha abrogato anche l'art. 129 che recitava: «Le Province e i Comuni sono anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale.

Le circoscrizioni provinciali possono essere suddivise in circondari con funzioni esclusivamente amministrative per un ulteriore decentramento».

¹⁴⁸ F. PICA, *L'ordinamento finanziario dei Comuni e la riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, Giappichelli Editore, 2003.

Nel regime previgente alla riforma recata dalla l. n. 3 del 2001 dalla lettura combinata degli articoli 128 e 129 si evidenziava la duplice qualificazione giuridica di Comuni e Province.

Laddove infatti l'art. 128 attribuiva a Province e Comuni la qualità di enti autonomi ovvero di centri di potere distinti dallo Stato, l'art. 129 li configurava come appendici locali dell'amministrazione centrale attraverso le quali si realizzava il decentramento burocratico inteso come processo interno all'organizzazione amministrativa dello Stato in virtù del quale si verifica uno spostamento di competenze dagli organi centrali agli organi periferici.

Analogamente, rispetto alla Regione, il legislatore costituzionale con l'art. 129 pareva avvertire la necessità che la creazione del nuovo ente territoriale (la Regione, appunto) non si traducesse nell'appesantimento dell'apparato burocratico ma, al contrario, si risolvesse in un più snello ed efficace funzionamento della Pubblica Amministrazione.

Pertanto come precisato dall'originario art. 118 Cost. la Regione esercitava normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alla Provincia, al Comune o ad altri enti locali o valendosi dei loro uffici snellendo, in questo caso, la propria struttura burocratica senza, però decentrare i processi decisionali.

La l. cost. 3 del 2001, nel conferire pari dignità istituzionale alle differenti e concentriche dimensioni territoriali della Repubblica, non può confermare la qualificazione di Comuni e Province quali «*circoscrizioni di decentramento statale e regionale*» tanto più che, in ossequio al principio di sussidiarietà, le funzioni amministrative rispetto al cui esercizio il decentramento burocratico trovava attuazione, sono nel nuovo ordinamento radicate in capo agli enti territorialmente più vicini ai cittadini.

13. L'ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO REPUBBLICANO ALLE MODIFICHE DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE (LA CD. LEGGE LA LOGGIA)

L'attuazione della riforma costituzionale del 2001 si è rivelata nell'esperienza, complessa e contrastata.

In assenza della integrazione della Commissione Parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali, secondo il modulo previsto dall'art. 11¹⁴⁹ della legge cost. 3 del 2001,

149 Articolo 11:

«1. Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali.
2. Quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha

questa attuazione si è trovata stretta, da un lato da tendenze ad un recupero di un ruolo tradizionale da parte dello Stato in direzione di un nuovo accentramento e, dall'altro, da proposte alternative di ulteriore intervento sulla Costituzione, per riconoscere ad ogni singola Regione di attribuirsi potestà esclusive in materia di sanità, istruzione e polizia locale¹⁵⁰.

In questo intricato contesto si è pervenuti comunque all'approvazione della legge n. 131 del 5 giugno 2003, cd. legge La Loggia, dal nome del Ministro per gli affari regionali, recante «*disposizione per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 3/2001*».

Essa è stata considerata da molti come *legge cornice*¹⁵¹ in quanto si prodiga nel dettare principi finalizzati a mettere ordine nell'assetto istituzionale del Paese notevolmente inciso dalla novella del 2001, rinviando però a successivi decreti legislativi, da adottarsi entro un anno dall'entrata in vigore della stessa legge, il compito di dare completa attuazione alla Riforma, ponendo fine alle numerose questioni rimaste ancora aperte.

Nei contenuti, il disegno "La Loggia" tratta diversi aspetti connessi alla Riforma 2001:

- dalla nuova configurazione della legislazione regionale e dei suoi rapporti con quella statale ai poteri normativi di Comuni e Province;
- dalla partecipazione delle Regioni in materia comunitaria alla loro attività internazionale; dall'esercizio delle funzioni amministrative alla disciplina dei poteri sostitutivi riservati allo Stato dall'art. 120 cost.;
- dal regime dei ricorsi alla Corte Costituzionale alla previsione del rappresentante dello Stato per i rapporti con le autonomie sino alla regolazione degli effetti sulle Regioni a statuto speciale delle novità introdotte per le Regioni a statuto ordinario¹⁵².

In effetti due sono principali le linee direttrici tracciate nella legge 131 del 2003 riguardanti gli assetti funzionali dei Comuni:

- la prima riguarda esclusivamente il legislatore statale e concerne l'individuazione - delegata al Governo dall'art. 2, comma 1, legge 131/2003 - delle funzioni fondamentali di cui all'art 117, comma 2, lett. p)¹⁵³, essenziali per il funzionamento dei Comuni (oltre che delle Province e delle Città metropolitane), nonché per il soddisfacimento dei

svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti».

150 L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, 2004, p. 46.

151 Lo Stato stabilisce per ogni materia con sue leggi (cd. Leggi cornice) i principi fondamentali. T. MARTINEZ, *Diritto Costituzionale*, 1994, Giuffrè Editore, p. 821.

152 L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali*, III ed., Maggioli, Rimini, giugno 2000, p. 46.

153 F. PINTO, *Diritto degli Enti locali*, Giappichelli, 2003, p. 48-49.

bisogni primari delle comunità di riferimento;

– la seconda, su cui ci si soffermerà ampiamente in seguito¹⁵⁴, riguarda l'attuazione dell'art. 118 Cost. e coinvolge lo Stato, ma anche e in misura prevalente, le Regioni, chiamati entrambi, ai sensi dell'art. 7 della legge La Loggia¹⁵⁵, a provvedere, nelle materie di rispettiva competenza, al conferimento delle funzioni amministrative da loro esercitate alla data di entrata in vigore della medesima l. 131 del 2003, attribuendo a province, città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, soltanto quelle di cui occorre assicurare l'unitarietà di esercizio, mentre tutte le altre funzioni amministrative, non diversamente attribuite spettano ai Comuni che le esercitano in forma singola o associata, anche mediante le Comunità montane e le Unioni di Comuni¹⁵⁶.

L'art 2 della l. 131/2003 contiene una fondamentale delega al Governo circa l'emanazione di uno o più decreti volti ad individuare le *funzioni fondamentali*, di cui all'art. 117, comma 2 lettera p) Cost., *essenziali* per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane, nonché «*essenziali per il soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità da essi rappresentate*»¹⁵⁷.

La norma attribuisce all'Esecutivo il compito non già di stabilire ma, più semplicemente, di “*individuare*”, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p) Cost., le funzioni fondamentali degli enti locali¹⁵⁸.

La disposizione deve essere quindi intesa come attributiva al Governo del potere di riconoscere nel sistema le funzioni che rappresentano il nucleo fondamentale, il cd. *ambito minimo*, delle attribuzioni di Comuni, Province, Città metropolitane in un sistema improntato alla

154 par. 24.

155 L. VANDELLI, *op. cit.*, p. 47.

156 D. PACCHIAROTTI, *Federalismo amministrativo e riforma costituzionale delle autonomie. Funzioni e compiti amministrativi di Comuni, Province, Comunità montane e Regioni*, 2004, Maggioli Editore, p. 481.

157 Art. 2 (commi 1 e 2):

«1. Il Governo é delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri per gli affari regionali, per le riforme istituzionali e la devoluzione e dell'economia e delle finanze, uno o più decreti legislativi diretti alla individuazione delle funzioni fondamentali, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, essenziali per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane nonché per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento.

2. Con i decreti legislativi di cui al comma 1, si provvede, altresì, nell'ambito della competenza legislativa dello Stato, alla revisione delle disposizioni in materia di enti locali, per adeguarle alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3».

158 M. A. SANDULLI, *Le 'funzioni fondamentali' degli enti locali*, in: P. CAVALIERI, E. LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo titolo V parte II della Costituzione commento alla legge 'La Loggia', legge 5 giugno 2003 n. 131*, Torino, Giappichelli Editore, 2004, p. 28.

regola base della sussidiarietà nel riparto delle funzioni pubbliche.

Il Parlamento sembra interpretare in senso estremamente rigoroso e restrittivo l'aggettivo "*fondamentali*", facendo coincidere l'ambito delle funzioni riservate ai predetti enti con quelle "*essenziali*" ed addirittura "*imprescindibili*" per il funzionamento degli stessi e per il soddisfacimento dei bisogni "*primari*" della comunità di riferimento, tenuto conto delle funzioni storicamente svolte.

I termini di riferimento ("*essenziali ed imprescindibili*" e "*bisogni primari*") costituiscono in questo senso, un evidente indice della volontà legislativa di circoscrivere al massimo l'ambito delle funzioni necessariamente affidate agli enti locali minori.

Il rilievo trova conferma nel raffronto con la precedente versione di questo articolo in commento che era contenuta nell'art. 1-bis inserito da un emendamento firmato Bassanini - Vitali, ma poi soppresso in sede di approvazione da parte del Senato. Questa versione precedente infatti indicava come principio - guida per l'individuazione delle predette funzioni, l'esigenza di «*riconoscere, ad ogni livello vocale, la titolarità di un nucleo di competenze, connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente essenziali e imprescindibili per il soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento*», aggiungendo, alla successiva lett. "c" l'esigenza di considerare nella determinazione (e, si badi non "*individuazione*") di tali funzioni, quelle storicamente svolte e riconoscibili come "*proprie*".

La diversa formula utilizzata sembrava spingere nell'art. 1-bis verso un criterio che, pur imponendo di tenere conto delle funzioni proprie identificate a loro volta in quelle storicamente svolte, vi aggiungeva quelle comunque fondamentali per i bisogni primari della popolazione, che acquisivano dunque rispetto alle prime autonoma e pari dignità. Nel nuovo testo invece, queste ultime assumono un ruolo prioritario, e le restanti funzioni fondamentali sono legate alla sussistenza di requisiti molto più rigidi.

L'indicata volontà restrittiva risulta poi confermata dalla indicazione del «*fine della tutela e della coesione dell'ordinamento della Repubblica*», infatti, dal momento che nel nuovo quadro costituzionale quest'ultima è costituita da Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, il richiamo sembra essere diretto a confermare il valore primario del principio di unità enunciato dall'art. 5 Cost. e, almeno formalmente, non modificato dal nuovo Titolo V.

Da ciò deriva l'indubbio risultato di esaltarne la portata e circoscrivere, entro l'insuperabile ambito di questa, il nuovo ruolo riconosciuto dalla riforma del 2001 agli enti locali ed in particolar modo ai Comuni. Si deve ancora una volta sottolineare che la tutela e la coesione dell'ordinamento sono significativamente introdotte nel testo definitivo della legge come scopo della norma e non soltanto come limite alla ricognizione delle funzioni proprie dei suddetti enti.

Non è possibile poi trascurare sotto questo profilo, il rilievo della posizione assunta dalla Corte Costituzionale nella recentissima sent. n. 303 del 2003 nella quale è stato posto l'accento sulle "istanze unitarie" che trovano tuttora sostegno nella menzionata proclamazione di unità ed indivisibilità della Repubblica, tanto da giustificare addirittura una deroga al riparto di competenze legislative tracciato dal nuovo Titolo V. I dubbi di costituzionalità che, sotto il profilo sopra tracciato, potevano investire il progetto di attuazione disegnato dall'art. 2 l. 131, appaiono pertanto sostanzialmente "smontati" alla luce del modello ricostruito dalla Consulta. Il primato delle istanze unitarie, anche nei confronti delle nuove autonomie, trova ormai un significativo avallo nel massimo interprete del dettato costituzionale.

Secondo alcuni primi commentatori, con riferimento ai Comuni e alle Province un ausilio per l'individuazione dei bisogni primari potrebbe essere peraltro rinvenuto nell'elenco degli oggetti e dei servizi che gli artt. 91 e 144 t. u. c. e p. 383 del 1934 includeva nell'elenco delle spese obbligatorie di tali enti. La tesi sembra però ancora una volta limitare la portata della riforma, ancorandola a criteri inadeguati al nuovo ruolo che il costituente ha voluto riconoscere agli enti locali e in particolare ai Comuni.

La seconda indicazione fornita dalla lett. b) riguarda le funzioni storicamente svolte dagli enti locali che sono il parametro primario di riferimento.

Quest'ultimo criterio se può avere il merito di tutelare gli enti minori rispetto ad una potenziale invasione delle loro tradizionali sfere di competenza da parte delle Regioni, rischia ancora una volta di costituire un criterio riduttivo della portata della Riforma che doveva essere presumibilmente lasciato allo stesso potere costituente e mai e poi mai affidato addirittura a quello governativo delegato. Anche in questo caso la disposizione deve essere raccordata con la successiva lettera "c".

Detto articolo 2 vuole costituire la cerniera tra il profilo istituzionale degli enti locali da un lato, e quello della connessa riorganizzazione dell'esercizio delle funzioni amministrative dall'altro. Rappresenta la continuità tra le strutture e le funzioni nel sistema delle autonomie locali¹⁵⁹.

Con tali disposizioni deve provvedersi altresì ad una revisione di tutte le disposizioni di leggi statali riguardanti gli enti locali rientranti negli ambiti di legislazione esclusiva dello Stato al fine di adeguarle alla L. cost 3/2001. Ricollegabili a questo secondo punto sono i dettami di cui al comma 4, lett. g) e p) del citato art. 2.

Con il primo si richiede di procedere alla revisione delle disposizioni legislative sugli enti locali, comprese quelle contenute nel D. lgs. 267/2000 che risultino in contrasto con il nuovo impianto istituzionale, mediante

¹⁵⁹ M. GOLA, *Il nuovo ordinamento locale secondo la legge La loggia: alcune considerazioni preliminari*, in P. CAVALIERI, E. LAMARQUE (a cura di), *op. cit.*, p. 33.

modificazioni, integrazioni, soppressioni e coordinamento formale, anche al fine di assicurare coerenza sistematica, aggiornamento della normativa nonché semplificazione del linguaggio adoperato.

Il secondo richiede invece, che vengano indicate espressamente le norme implicitamente abrogate sia a mezzo della l. cost. 3 del 2001 che mediante successive disposizioni.

CAPITOLO II

IL NUOVO ASSETTO DEI RAPPORTI STATO-COMUNI E REGIONI-COMUNI

14. I rapporti con lo Stato; 15 La Conferenza Stato-Città ed autonomie locali e la partecipazione al procedimento legislativo dello Stato; 16. La centralità della Regione nel nuovo sistema costituzionale delle autonomie locali e i suoi rapporti con i Comuni; 17. Quali controlli sugli enti locali dopo l'abrogazione dell'art. 130 Cost.; 18. Il Consiglio delle autonomie locali istituito dall'ultimo comma dell'art. 123 Cost.

14. I RAPPORTI CON LO STATO

L'analisi dei rapporti tra i Comuni e lo Stato non può non partire che dalla lettera dell'art. 114 Cost. come risulta a seguito dell'intervento riformatore della legge Cost. 3/2001.

Secondo tale norma la Repubblica è costituita oltre che dallo Stato anche, e anzi in primo luogo, dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane e dalle Regioni, tutti enti autonomi dotati di propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi dettati dalla stessa Carta costituzionale.

In altri termini, tutti i distinti livelli di Governo si intendono collocati su di uno stesso piano istituzionale e sono tutti dotati di un'autonomia piena che trova vincoli alla sua esplicazione esclusivamente nei principi fissati dalla Costituzione.

La prima novità che balza agli occhi è, dunque, l'equiparazione dello Stato con gli altri enti territoriali dalla quale deriva, secondo un'autorevole dottrina, l'impossibilità di identificare la Repubblica con lo Stato.

In sostanza, «non c'è più un soggetto che impersona la Repubblica e la fa agire come un ente unitario; essa è la risultante di una interazione fra più soggetti tra i quali si colloca, in parità con gli altri, anche lo Stato»¹⁶⁰.

Tuttavia, sebbene il primo comma del citato art. 114 Cost. contenga un'elencazione dei soggetti che compongono la Repubblica che non lascia trapelare alcun elemento di differenziazione tra la Stato e gli altri enti

160 G. U. RESCIGNO, *Forme di Stato e forme di Governo*, in Enc. Giur., vol. VI.

territoriali, il secondo comma dello stesso articolo¹⁶¹, nell'elencare gli enti dotati di autonomia (propri statuti, propri poteri, proprie funzioni) vi esclude proprio lo Stato.

Con ogni probabilità ciò che il legislatore costituzionale ha inteso significare con tale esclusione è che lo Stato, fermo restando la sua equiparazione con gli altri enti sopra menzionati, conserva rispetto a questi un ruolo "particolare", derivante dalla sua funzione di salvaguardare gli interessi e l'unità nazionale, che rende superfluo qualsivoglia aggancio alla Costituzione, ovvero qualsiasi riconoscimento di autonomia da parte della stessa. Riconoscimento che, all'opposto, risulta fondamentale per enti quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, e le Regioni che, pur essendo necessari ai fini della composizione della Repubblica, sono portatori di interessi circoscritti ad ambiti territoriali più piccoli.

Non bisogna trascurare, inoltre, che la riforma ha lasciato immutato il disposto di cui all'art. 5 Cost. che afferma l'indivisibilità e l'unitarietà della Repubblica, principi che non vengono in alcun modo messi in discussione anche perché garantiti da tutta una serie di poteri che fanno capo allo Stato - persona¹⁶² a salvaguardia di una politica nazionale unitaria.

Ciò significa che unico ente sovrano resta comunque soltanto lo Stato anche se diversi compiti e funzioni, prima spettanti esclusivamente ad esso sono, ora, affidati alle autonomie locali sulla base del principio della *sussidiarietà verticale* secondo cui le funzioni amministrative vanno gestite dagli enti più prossimi alla popolazione.

Le stesse Regioni non sono dotate di un potere sovrano e, pur godendo, nell'ambito dell'ordinamento nazionale, di importanti attribuzioni normative ed amministrative, non hanno titolo per intervenire in settori fondamentali dell'organizzazione statale (quali, ad esempio, la giustizia, la difesa, la politica economica e monetaria ecc.).

Inoltre, un'autorevole dottrina¹⁶³ ha fatto notare come il novellato art. 114 Cost. realizzando degli snodi territoriali, che si vanno ad aggiungere agli snodi politici, è volto, in ultima analisi, a meglio garantire il principio del *pluralismo democratico*.

Per quanto poi concerne i rapporti tra ordinamento comunale e legi-

161 114, comma 2, «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione».

162 «Il termine stato in un secondo significato designa l'apparato autoritario, vale a dire quel complesso di autorità cui l'ordinamento attribuisce formalmente il potere di emanare e di applicare le norme ed i comandi mediante i quali lo stato fa valere la sua supremazia. Allo stato così inteso, che possiamo definire Stato apparato o Stato Governo, l'ordinamento può conferire la personalità giuridica, ed allora esso sarà anche definito Stato-soggetto o Stato- persona». T. MARTINEZ, *Diritto Costituzionale*, 1994, Giuffrè Editore.

163 B. CARAVITA DI TORITTO, *Il problema dell'attuazione della riforma del titolo V della Costituzione*, in: AA. VV., atti del convegno di studio promosso dall'associazione italiana dei costituzionalisti: "Il nuovo titolo V parte II della Costituzione, primi problemi della sua attuazione", Bologna, 14 gennaio 2002.

slazione ordinaria, si deve evidenziare che nel previgente sistema costituzionale delle autonomie locali emergeva in maniera inequivocabile la volontà di radicare nella fonte legislativa statale la disciplina dell'ordinamento comunale e del relativo apparato di competenze e di funzioni.

La suddetta intenzione del legislatore non è da considerarsi mutata neanche a seguito delle modifiche al Titolo V, Parte II della Costituzione.

La legge Cost. n. 3/2001, infatti, pur avendo abrogato gli art. 115, 128 e 130 Cost., ha riformulato l'intero art. 117 Cost, disegnando un nuovo assetto di competenze che, in sostanza, finisce per riconfermare la volontà di ricondurre nell'alveo del legislatore statale la disciplina dell'ordinamento e dell'organizzazione dell'ente comunale.

Infatti l'art. 117, comma 2 lett. p) del novellato Titolo V riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la regolamentazione in materia di «*legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane*».

La ratio della decisione di conservare alla volontà dell'ordinamento generale la disciplina del nucleo forte delle materie che interessano gli enti locali è senz'altro da rinvenirsi nell'avvertito timore degli enti locali stessi di fornire altrimenti alla Regione un pretesto per attivare un potenziale strumento di oppressione anziché uno strumento di maggiore autonomia.¹⁶⁴

Ad eccezione delle materie su indicate, comunque, le leggi regionali pare possano dettare la disciplina ordinamentale locale in tutte le materie previste attualmente dal TUEL, ivi compreso l'ordinamento finanziario. In quest'ultimo ambito, però, la legislazione regionale sarà da considerarsi concorrente con quella statale giacché l'art 117, comma 3 Cost. individua tra le materie di legislazione concorrente *l'armonizzazione di bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*.

Ad ogni modo, concorrono certamente a delineare l'assetto ordinamentale del Comune anche lo statuto ed i regolamenti, strumenti attraverso i quali si estrinseca la potestà normativa riconosciuta agli enti locali già a livello costituzionale e ribadita in ultimo dal legislatore ordinario per mezzo della l. 131 del 2003, cd. Legge La Loggia (art. 4).

La dottrina¹⁶⁵, tuttavia ha avuto modo di constatare come la potestà statutaria risulti, nell'ambito della Costituzione meno garantita rispetto a quella regolamentare che, proprio nell'art. 117 comma 6, vede individuati, seppure in linea di principio, i propri contenuti. Diversamente, laddove si tratta dell'autonomia statutaria, l'art. 114 Cost, comma 2, la riferisce indifferentemente a tutti gli enti territoriali che compongono la Repubblica ai sensi del comma precedente dello stesso articolo, senza altro aggiungere

164 164 S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 60.

165 A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione e sistema amministrativo*, in "Le regioni", Bologna, Il Mulino, 2001, p. 1302.

circa i suoi contenuti e le sue caratteristiche.

Alla genericità del dettato costituzionale, comunque, pone rimedio il legislatore ordinario che all'art. 6 del d. lgs. 267 del 2000 oltre a specificare la funzione ed i contenuti degli statuti in questione ne disciplina anche le procedure per l'adozione, mentre con l'art. 4 della legge 131 del 2003 detta le basi per l'attuazione degli articoli della Costituzione in materia di potestà normativa degli enti locali.

A questo punto dell'analisi dei rapporti con lo Stato è opportuno soffermarsi anche sui poteri sostitutivi dello Stato stesso.

Il novellato articolo 120 Cost.¹⁶⁶ disciplina al comma 2 un meccanismo particolarmente delicato nei rapporti fra i diversi livelli di Governo: l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del livello centrale di fronte alle inadempienze delle autonomie territoriali.

In particolare è previsto che il Governo possa sostituirsi agli organi dei Comuni qualora ricorrano i presupposti elencati dal testo del secondo comma della norma medesima.

La norma costituzionale affida ad una legge statale il compito di definire le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto di due principi che presiedono i rapporti fra i livelli di Governo: quello di sussidiarietà e quello di leale collaborazione.

Difformi sono gli orientamenti manifestati in relazione alla previsione costituzionale di tale potere.

Secondo alcuni esso è finalizzato a tutelare le popolazioni e non è stretto da schemi territoriali predefiniti, stante la possibilità di intervenire su più aree di Governo locale.

Diversamente, altri hanno avvertito che l'aver mantenuto al Governo centrale il potere di sostituirsi ad organi non solo delle Regioni, ma anche degli enti locali denuncia una volontà di controllo centralistico e contraddittorio rispetto al principio di sussidiarietà, tanto più negativo dal momento che l'esautoramento di organi democraticamente eletti in Regioni ed enti locali può avvenire sulla base di criteri che si prestano a larga intrusione di considerazioni politiche di parte, come può accadere per criteri quale la tutela dell'unità giuridica e dell'unità economica o la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni sociali¹⁶⁷.

¹⁶⁶ art. 120 Cost.

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

¹⁶⁷ AA.VV., *Il Comune, ordinamento contabilità e servizi*, 2004, Napoli, Edizioni giuridiche Simo-

Del resto, osservando attentamente la formulazione letterale dell'art. 120 Cost., si è notato che il revisore non ha fatto alcun riferimento "all'omissione di atti o di attività determinate ma parli invece di un potere del Governo di sostituirsi direttamente agli organi delle autonomie locali"¹⁶⁸: il che configurerebbe l'intervento sostitutivo del potere statale alla stregua di uno strumento atto ad escludere in via generale, e non solo a fronte di inerzie, la legittimazione di determinati soggetti ad essere titolari di un determinato ufficio.

Eppure è lo stesso art. 120 Cost. che, riservando alla legge la definizione di procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione, si impegna a non incidere sul sistema dei rapporti tra Stato, Regioni ed Enti locali delineatosi a seguito della l. Cost. 3/2001.

Il richiamo al principio di sussidiarietà in questo ambito, infatti, deve essere inteso nel senso che il potere sostitutivo non può e non deve essere utilizzato in modo da scalfire la divisione delle funzioni tra i vari livelli di Governo operato appunto in base al principio di sussidiarietà.

Dunque le funzioni amministrative sono di competenza dell'ente più vicino alla collettività cioè del Comune, e possono essere devolute ai livelli di Governo sovraordinati solo qualora non possano essere adeguatamente svolte a livello locale.

In sostanza «l'intervento sostitutivo non deve comprimere o pregiudicare la sfera delle attribuzioni dei soggetti autonomi, ma deve assolvere ad una funzione meramente sollecitatoria e di garanzia della funzionalità complessiva del sistema»¹⁶⁹.

Allo stesso modo, anche in riferimento al principio di leale collaborazione, è volto a garantire che l'intervento dello Stato sia effettivamente giustificato dalla presenza di uno dei presupposti indicati dall'art. 120 Cost., oltre che volto realmente al perseguimento di interessi che coinvolgono tutti i livelli di governo e non venga utilizzato, quale strumento per comprimere l'autonomia degli enti territoriali.

Quanto alle procedure da seguire nel dare luogo all'esercizio del potere sostitutivo del governo, la legge La Loggia all'art. 8 detta una serie di norme che in sostanza riproducono quanto già previsto dall'art. 137 del TUEL, seppure quest'ultimo riferisca l'esercizio del potere in questione ad ipotesi ancora più generiche rispetto a quelle contemplate dall'art. 120 cui fa espresso richiamo il citato art. 8.

Tanto l'art. 137 del TUEL, quanto l'art. 8 della legge 131, pongono come

ne, p. 47

¹⁶⁸ *Ibidem*; cfr. anche A. PIRAINO, *Le autonomie locali nel sistema della Repubblica*, Torino, Giapichelli, 2001, p. 126.

¹⁶⁹ G. ROLLA, T. GROPPI, *L'ordinamento dei Comuni e delle Province*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 97.

garanzia procedurale all'esercizio del potere sostitutivo l'obbligo per il Governo di far precedere il proprio intervento da una diffida all'ente inadempiente ad agire entro un congruo termine, trascorso il quale senza che l'ente suddetto abbia provveduto, si può procedere all'esercizio del potere sostitutivo.

Per questo motivo si ritiene che l'inadempienza che legittima l'uso del potere sostitutivo debba riguardare il compimento di atti sottoposti a termini perentori e considerati necessari per la tutela di rilevanza costituzionale. Si tratta di condizioni di fondamentale importanza in quanto servono a dimostrare come l'intervento sostitutivo sia uno strumento eccezionale cui si deve ricorrere come estrema ratio¹⁷⁰.

14. IL SISTEMA DELLE CONFERENZE E LA CONFERENZA STATO-CITTÀ ED AUTONOMIE LOCALI

In questi ultimi anni il legislatore ha previsto degli strumenti per garantire il raccordo ed il coordinamento tra lo Stato e gli altri enti nella programmazione ed attuazione degli indirizzi di politica generale¹⁷¹.

L'art. 3, lett. "c" della legge n. 59 del '97 ha infatti stabilito la creazione o la modifica di strutture che prevedono la presenza di rappresentanti dello Stato, delle Regioni e delle autonomie locali¹⁷².

Si tratta di tre Conferenze:

- la Conferenza permanente Stato-Regioni;
- la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali;
- la Conferenza Unificata.

La Conferenza permanente Stato-Regioni¹⁷³, è stata istituita dall'art. 12 della legge n. 400 del 1988 di riforma del Governo e delineata come luogo permanente di confronto politico tra Stato e Regioni in relazione agli indirizzi di politica generale suscettibili di incidere sulle competenze regionali.

Con d.p.c.m. del 2 luglio 1996 è stata poi creata¹⁷⁴ la Conferenza permanente Stato - Città e autonomie locali per il confronto e il coordinamento sulle problematiche connesse alle funzioni proprie degli enti locali.

¹⁷⁰ Ivi, p. 98.

¹⁷¹ Cfr. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 33.

¹⁷² F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, Padova, CEDAM, 2003, cit. p. 46.

¹⁷³ G. PASTORI, *La Conferenza Stato-Regioni fra strategie e gestione*, in "Le regioni", 1994, p. 1261 e ss.

¹⁷⁴ Essa è composta dal Presidente del Consiglio dei Ministri, dai ministri dell'interno, per gli affari regionali, delle finanze, dei lavori pubblici, della sanità, dai presidenti dell'ANCI (associazione nazionale comuni d'Italia) e dell'UPI (unione province italiane), da 14 sindaci designati dall'ANCI e 6 Presidenti di Provincia designati dall'UPI.

Il D. lgs. n. 281 del '97 (emanato sulla scorta della delega di cui all'art. 9 della legge 59 del '97) il Governo ha provveduto ad ampliare le attribuzioni della Conferenza Stato-Città, unificandola, per le materie di interesse comune, con la Conferenza Stato-Regioni.

È stata così istituita la Conferenza Unificata Stato-Regioni e Stato-Città ed autonomie locali, che «*assume deliberazioni, promuove e sancisce intese ed accordi esprime pareri, designa rappresentanti*»¹⁷⁵ delle varie sedi istituzionali ove previsto, e soprattutto esprime pareri sul disegno di legge finanziaria, sui disegni di legge ad essa collegati e sugli altri disegni di legge di specifico interesse.

Per quanto concerne specificamente la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, essa si è presentata, sin dal momento della sua istituzione, come sede istituzionale di confronto fra Governo e sistema delle autonomie locali parallela, ma anche, e allo stesso tempo, necessariamente distinta dalla Conferenza Stato-Regioni. Essa ha compiti di coordinamento, studio, informazione e confronto sulle problematiche connesse agli indirizzi di politica generale che possono incidere sulle funzioni proprie dei Comuni (e delle Province) e su quelle delegate ai medesimi enti da legge dello Stato¹⁷⁶.

Con il D. lgs 281 del 1997 è stata organizzata in modo compiuto dal legislatore con contestuale attribuzione di funzioni maggiormente qualificanti.

La Conferenza in particolare è sede di discussione e di esame:

- dei problemi relativi all'ordinamento e al funzionamento degli enti locali, ivi compresi gli aspetti concernenti le politiche finanziarie e di bilancio e le risorse umane e strumentali, nonché delle iniziative legislative e degli atti generali del governo a ciò attinenti;
- dei problemi relativi alle attività di gestione e di erogazione dei servizi pubblici;
- di ogni altro problema connesso con gli scopi di cui sopra che venga sottoposto al parere della Conferenza dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Presidente delegato.

La Conferenza svolge altresì il compito di favorire:

- l'informazione e le iniziative per il miglioramento dei servizi pubblici locali;
- le attività relative alla organizzazione di manifestazioni che coinvolgono più comuni da celebrare in ambito nazionale.

In effetti, a suo tempo, l'istituzione della Conferenza Stato-Città e auto-

¹⁷⁵ Art. 9 D. lgs 281 del 1997

¹⁷⁶ AA.VV., *Il Comune, ordinamento contabilità e servizi*, Napoli, Edizioni giuridiche Simone, 2004, p. 50-51.

nomie locali aveva incontrato non poche ostilità e non erano mancate critiche almeno da due diversi punti di vista¹⁷⁷.

Secondo alcuni, istituire questa Conferenza significava dare indebito spazio e ruolo al sistema delle autonomie locali. Per questa linea di pensiero le autonomie locali avrebbero dovuto dialogare con il Governo solo per interposte Regioni e dunque solo nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni ed attraverso la rappresentanza istituzionale dei Presidenti regionali.

Sotto un secondo e diverso profilo, anch'esso sostenuto da molti, sarebbe stato meglio procedere immediatamente soltanto all'allargamento della Conferenza Stato-Regioni, inserendo in questo collegio anche una adeguata rappresentanza delle città e delle autonomie locali ed evitando di moltiplicare le sedi di confronto.

La soluzione adottata è sembrata tuttavia quella più adatta a conciliare le diverse e contrastanti posizioni, altrimenti assolutamente inconciliabili.

Del resto già dai primissimi mesi di funzionamento della nuova Conferenza, l'esperienza ha dimostrato che la scelta compiuta era sostanzialmente positiva ed utile, anche se le difficoltà di convivenza fra le due Conferenze e la complessità derivante dalla necessità di dover spesso trattare separatamente in due sedi diverse, problemi di comune interesse, ha consolidato l'opinione che sia comunque necessario provvedere anche all'istituzione di un terzo collegio, nel quale il raccordo potesse avvenire direttamente tra il Governo da un lato, ed il sistema complessivo delle Regioni e delle autonomie locali dall'altro¹⁷⁸.

La legge 59 del 1997 di conseguenza, saggiamente, ha riconfermato la scelta compiuta con il d.p.c.m. del 2 luglio 1996 e provveduto innanzitutto a dare a questo nuovo organo la necessaria copertura legislativa.

Allo stesso tempo, e sotto un secondo aspetto, quella stessa legge ha provveduto anche a delineare le linee essenziali di una riforma dei poteri e del ruolo della stessa Conferenza Stato-Regioni poi puntualmente attuate dal D. lgs 281. È in questo contesto che sono stati irrobustiti rispetto alla disciplina precedente i poteri di concertazione e i casi in cui è necessaria l'intesa in Conferenza tra Stato e Regioni e soprattutto è stato significativamente accentuato il ruolo della Conferenza per quanto attiene ai rapporti fra Italia e Unione Europea.

Inoltre, come si è già accennato sopra, vi è un terzo aspetto importante, perché la legge 59, ha previsto la creazione di una terza Conferenza risultante dalla pura somma delle due precedenti.

Il sistema complessivo costituito dall'insieme delle tre Conferenze poteva apparire un po' barocco e non fu certamente facile ma, in ogni caso,

177 F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di Governo italiana*, in "Le Regioni"/a. XXVIII, n. 3-4, giugno-agosto 2000 p. 478.

178 F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di Governo italiana*, in "Le Regioni"/a. XXVIII, n. 3-4, giugno-agosto 2000 p. 479.

con l'entrata in vigore del D. lgs 281 del 1997 questo complesso sistema, "uno e trino" di relazioni istituzionali fra governo centrale e i governi regionali e locali fu messo definitivamente a punto.

L'istituzione delle tre Conferenze, così come avvenuto a seguito della legge n. 59 del 1997 e del D. lgs. 281 dello stesso anno, le modalità concrete con le quali esse hanno operato e gli ambiti nei quali esse hanno sviluppato le loro azioni hanno determinato una significativa mutazione della forma di governo italiana¹⁷⁹.

Gli aspetti principali di questa mutazione ante riforma costituzionale, hanno riguardato sia la composizione di queste Conferenze che il loro modo concreto di funzionamento. Quello che conta sottolineare riguardo alla composizione è che essa conduce ad una situazione nella quale si fronteggiano e dialogano veramente tutti i "governi" che a diverso titolo concorrono a governare il sistema italiano complessivo, considerato nelle sue articolazioni al livello statale, a quello regionale e a quello degli enti territoriali subregionali.

In particolare la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali¹⁸⁰, che confluisce insieme alla Conferenza Stato-Regioni per la sua parte nella conferenza unificata, è formata da una rappresentanza di sindaci e di Presidenti di Provincia designati rispettivamente dall'ANCI e dall'UPI. Fanno parte inoltre della Conferenza i Presidenti nazionali dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNICEM¹⁸¹.

La tradizione e la forza delle associazioni nazionali dei Comuni, delle Province, delle Comunità montane in Italia è tale da consentire alle delegazioni presenti nella Conferenza Stato-Città ed autonomie locali di parlare e trattare veramente a nome di tutto l'universo rappresentato.

Questo aspetto è particolarmente importante da sottolineare non solo perché dimostra, coi fatti, la bontà della scelta compiuta nel delineare l'istituzione della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, prima, quella Unificata, poi, ma anche perché rende ragione dell'efficacia che il sistema complessivo ha dimostrato di avere in questi anni.

Infatti, è stata proprio la capacità di rappresentanza che rende forti le Conferenze e le fa essere sedi autorevoli del confronto e del coordinamento tra governi.

Un altro aspetto importante da sottolineare è che la prassi ha dimostrato concretamente che, in tutte e tre queste sedi il raccordo fra governo centrale, governi regionali, e governi locali è avvenuto a prescindere da ogni distinzione tra governi espressione delle forze che in sede nazionale

179 P. CARETTI, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi*, in "Le Regioni" / a. XXVIII, n. 3-4, giugno-agosto 2000.

180 F. PIZZETTI, *La Conferenza Stato -Città e autonomie locali*, in "Giornale di diritto amministrativo", 7, 1997, p. 668 e ss.

181 F. PIZZETTI, *op. cit.*, p. 480.

sono in maggioranza e governi espressioni di forze che sono invece, in quella sede, opposizione.

In altri termini, in queste sedi di raccordo la dimensione del confronto politico e istituzionale è finora avvenuto secondo le distinzioni connesse ai livelli di governo e non già secondo le distinzioni delle forze politiche che esprimono i diversi esecutivi.

Anche questo è un aspetto assolutamente rilevante di questo nuovo sistema di relazioni istituzionali.

Mentre in Parlamento il Governo si è trovato a dover fronteggiare la tradizionale dinamica maggioranza-opposizione, propria appunto delle democrazie parlamentari legate alla rappresentanza di un unico corpo elettorale, in queste sedi si è trovato piuttosto ad operare dentro la dinamica propria dei diversi livelli di governo e non dell'articolazione politica nazionale esistente all'interno dell'unico corpo elettorale costitutivo dell'intero Stato o di tutta la nazione.

La terza considerazione che viene fatta, è che quasi sempre in tutte e tre le Conferenze tutte le decisioni sono assunte all'unanimità e che anche laddove talvolta le differenziazioni esistono queste riguardano sempre l'eventuale distinzione di posizione fra i diversi livelli di governo e mai fra i diversi colori politici dei governi regionali e locali.

Anche questo è importante.

L'esperienza¹⁸² sta infatti a dire che tanto le Regioni quanto i Comuni, le Province e le Comunità montane tendono a pervenire ad una posizione comune nei confronti del governo nazionale, cercando ove necessario, una mediazione al proprio interno pur di non segnare differenze e contrapposizioni.

Questo, come si è detto, avviene normalmente tanto nella Conferenza Stato-Regioni, tanto nella Conferenza Stato-Città e autonomie locali, nella quale la mediazione è ricercata addirittura fra i diversi livelli di governo locale e le loro associazioni nazionali. Questo avviene anche però all'interno della Conferenza Unificata dove, almeno da un punto di vista teorico, le occasioni di conflitto e di divaricazione tra le Regioni da un lato e il sistema locale dall'altro potrebbero, e forse dovrebbero essere frequenti.

Può essere interessante a questo punto soffermarsi sulla Conferenza Stato-Città ed autonomie locali all'indomani della Riforma del Titolo V della Costituzione.

L'articolo 9 della legge 131 del 2003 di attuazione della Riforma costituzionale (cd. Legge La Loggia), modificando la l. 87 del 1953 attribuisce alla Conferenza in esame un potere di iniziativa per quanto concerne i ricorsi alla Corte Costituzionale avente ad oggetto la legittimità di statuti regionali.

Infatti detto articolo ha stabilito che la questione di legittimità costituzionale di una legge regionale è sollevata dal Presidente del Consiglio dei Ministri, previa delibera del Consiglio stesso, «anche su proposta della

182 F. PIZZETTI, *op. cit.*, p. 482.

Conferenza Stato-Città ed autonomie locali» e, specularmente, che la questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge dello Stato è sollevata dal Presidente della giunta regionale, previa deliberazione della giunta stessa, «anche su proposta del Consiglio delle autonomie locali». Analoga previsione manca invece, inspiegabilmente per il ricorso regionale contro una legge di altra Regione.

In ogni caso non c'è alcun dubbio che con queste previsioni della legge di attuazione della legge Cost. n. 3 del 2001 abbia voluto fornire agli enti locali un surrogato del ricorso diretto al giudice delle leggi¹⁸³, ad essi negato in sede di Riforma Costituzionale¹⁸⁴. I titolari del potere di proposta, infatti sono gli organi collegiali che si pongono l'uno quale "sede di coordinamento tra lo Stato e le autonomie locali"¹⁸⁵ (la Conferenza) e l'altro quale "organo di consultazione tra la regione e gli enti locali"¹⁸⁶ (il consiglio delle autonomie), e quindi sono le sedi istituzionalmente deputate al confronto dei rappresentanti degli enti locali con gli esecutivi statali¹⁸⁷ e regionali.¹⁸⁸

La proposta, tuttavia, non sembra in alcun modo vincolante per la mancanza di una espressa previsione in tale senso.

Lo conferma, a contrario, l'art. 5, comma 2 della stessa legge n. 131, il quale invece prevede che il Governo sia tenuto a proporre il ricorso dinanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee qualora sia richiesto dalla conferenza stato Regioni a maggioranza assoluta delle Regioni e delle Province autonome.¹⁸⁹

183 Di "palliativo" discorrono S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, p. 231. In questo senso anche G. VESPERINI, *La legge di attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione*, in "Giornale di diritto amministrativo", 2003, il quale nota anche che l'effettiva proposizione del ricorso è rimessa non ad un unico, ma a un duplice assenso del Governo: quello prestato nella Conferenza Stato-Città, e quello per intraprendere l'iniziativa davanti alla Corte Costituzionale.

184 Cfr. E. ROZO ACUNA (a cura di), *Lo Stato e le autonomie*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 41, ove si ricorda come «l'effettività dell'autonomia locale dipenda dalle possibili forme di tutela che i soggetti possono esercitare» e si lamenta che la riforma costituzionale del 2001, pur riconoscendo un ambito proprio di competenza costituzionalmente garantita agli enti locali, non abbia dato loro la possibilità di adire la Corte Costituzionale.

185 Così il d. p. c. m. 2 luglio 1996, istitutivo della Conferenza, e l'art. 10, comma 5, del D. lgs. 281 del 1997.

186 Così l'art. 123 Cost. ultimo comma, introdotto dalla legge Cost. n. 3 del 2001, che aggiunge la disciplina del Consiglio delle autonomie locali all'elenco degli oggetti che formano il contenuto necessario dei nuovi statuti regionali.

187 P. CARETTI, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in "Le regioni", 2000, p. 547.

188 G. MARCHETTI, *Le autonomie locali fra stato e regioni*, Milano, 2002, p. 193 e ss.

189 Cfr. M. CARTABIA, *Articolo 5*, in: P. CAVALIERI, E. LAMARQUE (a cura di), "L'attuazione del nuovo titolo V parte II della Costituzione commento alla legge 'La Loggia', legge 5 giugno 2003 n. 131", Torino, Giappichelli, 2004, p. 244.

Ciò non di meno, sembra¹⁹⁰, che l'art. 9 attribuisca agli enti locali qualcosa di più di un potere di pressione esclusivamente politico, imponendo comunque al Consiglio dei Ministri e alla Giunta regionale di deliberare sulla proposta qualora naturalmente essa intervenga in tempo utile, e di motivare l'eventuale rifiuto, parziale o totale di adire la Corte Costituzionale.

Ancora, si può dire¹⁹¹ che l'introduzione di un potere di proposta in ordine alla proposizione della questione di legittimità costituzionale in via principale, specie se inteso come implicante un onere di motivazione in caso di rifiuto, aumenta anche le possibilità di difesa delle attribuzioni costituzionali di Comuni e Province in sede di giudizio incidentale.

Qualora infatti la questione venga eccepita dall'ente locale nel corso di un giudizio comune, una pregressa proposta in ipotesi ben argomentata e un rifiuto di sollevare la questione in via principale supportato da motivazioni eventualmente insufficienti o politiche, se portati entrambi a conoscenza del giudice da parte dell'ente locale, potrebbero essere in grado di influire positivamente sulla valutazione di non manifesta infondatezza della questione¹⁹².

16. LA PARTECIPAZIONE AL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO DELLO STATO

Una delle questioni lasciate aperte dalla novella costituzionale del 2001, è stata la mancata previsione della Camera delle Regioni e delle autonomie, considerata da più parti un indispensabile organismo di raccordo parlamentare fra Stato e sistema delle autonomie¹⁹³. Si tratterebbe, tra l'altro, di una Riforma di non poco conto, dal momento che realizzerebbe un cambiamento sostanziale nella struttura del Parlamento: il Senato dovrebbe essere trasformato, appunto, in una Camera delle Regioni, composta da esponenti politici regionali, chiamata ad esercitare il proprio potere legislativo solo in relazione alle leggi che interessano alle regioni. Alla Camera dei Deputati sarebbe comunque riservato il voto di fiducia nei confronti del Governo.

A tale Riforma, come è noto, non si è dato ancora luogo, e molti hanno ravvisato nella legge Cost. n. 3 del 2001 un'importante occasione mancata¹⁹⁴.

Tuttavia in questa fase transitoria occorre evidenziare che un ruolo particolarmente rilevante quale strumento di garanzia delle prerogative e del ruolo delle autonomie regionali e locali rispetto alla legislazione nazio-

190 E. LAMARQUE, *Articolo 9*, in: P. CAVALIERI, E. LAMARQUE (a cura di), *op. cit.*, p. 244.

191 *Ibidem*.

192 T. GROPPPI, *La tutela giurisdizionale dell'art. 128 Cost., ovvero il ricorso diretto dei comuni e delle province alla Corte Costituzionale*, in "Le regioni", 1994, p. 1396.

193 B. CARAVITA, *Prime osservazioni di contenuto e di metodo sul contenuto della riforma del titolo V della Costituzione*, in www.statutiregionali.it; T. GROPPPI, *op. cit.*

194 AA.VV. *Il Comune. Ordinamento, contabilità, servizi*, Napoli, Edizioni Giuridiche Simone, 2004, p. 52.

nale viene assunto dalla Commissione bicamerale per gli affari regionali.

L'articolo 11 della legge Cost. n. 3 del 2001 al primo comma prevede, infatti, che sino alla revisione del Titolo I della parte II della Costituzione, ovvero sino alla istituzione di una camera federale, «*i regolamenti di Camera e Senato possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali*».

Così integrata la Commissione in parola può intervenire nel processo legislativo in materia di competenze concorrenti tra Stato e Regioni e in materia di finanza regionale.

Tale possibilità, comunque non è immediatamente operativa, ma dovrà essere disciplinata dai regolamenti della Camera e del Senato e, quindi, sul piano legislativo, si renderà opportuno disciplinare specificamente le modalità di individuazione dei rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali chiamati ad integrare la Commissione.

17. LA REGIONE NEL NUOVO SISTEMA COSTITUZIONALE DELLE AUTONOMIE LOCALI E I SUOI RAPPORTI CON I COMUNI

Nel testo Costituzionale successivo alla Riforma della l. Cost. 3/2001 si evidenzia un mutato assetto di rapporti fra Regioni ed enti locali, orientato decisamente nella direzione della pari dignità istituzionale degli stessi, al punto da ravvisarsi in dottrina la scelta di un sistema autonomistico piuttosto che federale «in cui concorrono a parità di posizione di garanzia costituzionalmente riconosciute autonomia regionale e autonomie locali»⁹⁵.

Indicativo in proposito è il dispositivo dell' art. 114 cost. laddove al secondo comma prevede che «*Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione*».

A sottolineare la nuova prospettiva dei rapporti tra regioni ed enti locali concorre anche il primo comma dell'articolo su menzionato che, stabilendo «*La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*», secondo un riparto dei poteri pubblici ordinati dal basso verso l'alto, sottolinea l'importanza del ruolo istituzionale svolto dai soggetti maggiormente rappresentativi della collettività. E, ancora, sull'argomento, non può trascurarsi di menzionare il dispositivo dell'art. 118 Cost. che attribuisce in via generale le funzioni amministrative ai Comuni (salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato), così consacrando sul piano costituzionale

195 G. PASTORI, *Il principio autonomistico*, in AA.VV., "La riforma costituzionale nel progetto della Commissione Bicamerale", numero monografico di Diritto Pubblico, 1997, n. 3, p. 137.

quello che è stato chiamato il municipalismo di esecuzione¹⁹⁶.

È bene tuttavia ricordare che, prima dell'intervento riformatore il legislatore costituzionale non si mostrava aperto alla possibilità che la Regione assumesse un ruolo qualificato ed egemonico all'interno del sistema delle autonomie locali. L'art. 128 Cost. affidava, infatti a leggi statali generali il compito di determinare le funzioni di Province e Comuni garantendo anche quella sostanziale uniformità di disciplina che un intervento legislativo regionale avrebbe messo seriamente in discussione.

Contestualmente, il previgente art. 118 Cost. da una parte imponeva alle Regioni di esercitare normalmente le proprie funzioni amministrative delegandole agli enti locali minori o avvalendosi dei loro uffici dall'altra, consentiva allo Stato di ritagliare dalle stesse quelle di interesse esclusivamente locale, attribuendole a Province e Comuni (una sorta di intervento collettivo da attuare laddove le Regioni provvedessero troppo "timidamente" alla delega di funzioni proprie).

Infatti, anche il revisore costituzionale contiene la portata del ruolo che le Regioni, a seguito della Riforma, andranno a ricoprire nel sistema degli enti locali. Ci si riferisce alla circostanza, che il novellato art. 117, comma 2, lett. p) della costituzione riserva alla competenza legislativa dello Stato la disciplina elettorale nonché la disciplina degli organi di governo e quella delle funzioni fondamentali dei Comuni, Province e Città metropolitane.

18. QUALI CONTROLLI SUGLI ENTI LOCALI DOPO L'ABROGAZIONE DELL'ART. 130 COST.

Le modifiche che ha subito il sistema dei controlli sono il segno del profondo cambiamento subito dall'ordinamento degli enti locali.

L'articolo 130 della Costituzione, nel testo precedente all'entrata in vigore del nuovo titolo quinto disponeva¹⁹⁷ che «*un organo della Regione costituito nei modi della legge della Repubblica, esercita, anche in forma decentrata, il controllo di legittimità sugli atti delle Province dei Comuni, e degli altri enti locali. In casi determinati dalla legge, può essere esercitato il controllo di merito nella forma della richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione*».

La legge n. 62 del 1953, nota come legge Scelba dal nome dell'allora Ministro degli Interni, aveva previsto all'art. 55 l'istituzione presso ogni capoluogo di Regione, di un comitato regionale di controllo (CO.RE.CO.) per le Province, composto da tre esperti in discipline amministrative no-

¹⁹⁶ espressione che la dottrina ha mutuato dal modello del federalismo d'esecuzione adottato in Germania dove le funzioni amministrative sono affidate ai Lander. AA.VV., *Il Comune, ordinamento contabilità e servizi*, Napoli, Edizioni giuridiche Simone, 2004, p. 54.

¹⁹⁷ L. VANDELLI, *La riforma dei controlli degli enti locali*, 1978 p.183

minati dal Consiglio Regionale, garantendo la rappresentanza delle minoranze, da un membro nominato dal Commissario del Governo e da un giudice del TAR. Tale legge aveva però il torto di aver inserito in seno a detto Organo di controllo, un rappresentante dello Stato-Amministrazione, facendone così, sostanzialmente, un organo misto statale-regionale¹⁹⁸.

Il Comitato aveva la stessa durata del Consiglio Regionale e sceglieva un Presidente. Potevano essere istituite, qualora lo statuto regionale lo avesse previsto, ma come in realtà quasi sempre avveniva, sezioni distaccate per gli enti locali delle singole Province o potevano essere assegnati compiti di controllo al Comitato previsto per le Province¹⁹⁹.

Il controllo di legittimità era un tipico e puntuale controllo sugli atti.

Gli atti, sia di competenza della Giunta o del Consiglio venivano sottoposti ad un controllo preventivo che si inseriva nella fase di integrazione dell'efficacia. Essi diventavano perciò, esecutivi solo qualora avessero riportato il visto favorevole dell'organo di controllo, fatta salva la possibilità che sotto la propria responsabilità, l'organo deliberante ne disponesse immediata eseguibilità²⁰⁰.

Accanto al controllo di legittimità era previsto un controllo di merito per particolari categorie di atti.

In particolare, quest'ultimo era previsto nei confronti degli atti che incidevano in maniera rilevante sulla disponibilità del patrimonio comunale (per es. per le locazioni ultranovennali). Il controllo di merito si sostanzialmente nella richiesta di una nuova deliberazione da parte del Consiglio sull'opportunità della scelta effettuata, e ciò anche qualora l'atto fosse stato adottato dalla Giunta. Il Consiglio, allora, avrebbe dovuto deliberare con il voto favorevole della maggioranza dei componenti.

Sul sistema dei controlli si erano appuntate forti critiche²⁰¹ e perplessità rilevanti.

Innanzitutto esso appariva fortemente limitativo e per certi versi mortificante per l'autonomia degli enti locali. Il sistema era coerentemente inserito in un contesto che tendeva a reprimere, piuttosto che a favorire, l'emergere delle autonomie locali e che appariva mosso da analoghi prin-

198 A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, I, Napoli, Jovene, 1989, p. 531.

199 E. RIGHI, *I controlli sugli atti degli enti locali nell'ordinamento regionale*, 1973, Torino, p. 320; F. PINTO, *Diritto degli Enti locali*, Giappichelli, 2003, p. 367.

200 «L'eventuale annullamento dell'atto avrebbe dovuto essere disposto nel termine perentorio di venti giorni, dalla sua trasmissione, trascorsi i quali, anche in mancanza di una esplicita approvazione, l'atto si intendeva positivamente vistato. In sede di controllo il Comitato poteva chiedere chiarimenti e in tal caso i termini avrebbero avuto decorrenza dal momento in cui i chiarimenti fossero stati forniti». Cfr. F. PINTO, *Diritto degli Enti locali*, Giappichelli, 2003, p. 376.

201 Cfr. G. SCIULLO, *Il controllo sugli enti locali e la riforma costituzionale*, in "Giorn. Dir. amm.", 2002, p. 899; F. PINTO, *op. cit.*, p. 368.

cipi anche nei confronti dell'autonomia regionale, per la quale faceva da controaltare, al Comitato di controllo, la Commissione di controllo sugli atti della Regione, organo dello Stato, prevista dalla allora vigente art. 125 Cost. in ciascuna delle Regioni ordinarie.

Lo Stato confermava la sua originaria vocazione centralistica ed il controllo, seppure nelle diverse forme e con le diverse accentuazioni in cui si esercitava, appariva il migliore e in definitiva il più tradizionale degli strumenti per assicurare l'unitarietà del suo indirizzo.

Il controllo per come era strutturato, non consentiva inoltre alcuna valutazione sull'effettiva efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, infatti, avveniva su un piano esclusivamente formale.

Tale controllo formale rallentava l'azione amministrativa che diveniva lunga e complessa con costi che, sulla base della contabilità degli enti locali non venivano evidenziati, ma che, se solo si fosse introdotta una qualsiasi valutazione di stampo aziendale, sarebbero apparsi immediatamente assai elevati e, in alcuni casi, sicuramente molto più onerosi rispetto ai benefici effettivamente conseguiti.

Una evidente prova dell'inefficienza dei sistemi di controllo si era avuta nel momento in cui erano emersi fenomeni di mal costume che detto sistema non era stato in grado di frenare e in alcuni casi aveva addirittura moltiplicato.

L'espandersi delle competenze degli enti locali dopo l'entrata in vigore del DPR 616 del 1977 aveva portato all'emanazione di un numero di atti che diveniva quasi indeterminabile e che finiva perciò per travolgere i comitati di controllo i quali nel periodo relativamente breve loro assegnato dalla legge difficilmente potevano esercitare un serio riscontro di quanto loro trasmesso. Il controllo era di conseguenza *episodico* e *mirato*, nel senso che solo talune delibere, magari opportunamente segnalate²⁰², venivano fatte oggetto di controllo o, al contrario, con le stesse segnalazioni si otteneva che altre delibere venissero sottratte al controllo e vistate per silenzio. Facile appariva infatti, in tale situazione, giustificare qualsiasi comportamento e qualsiasi magari apparente inefficienza.

La situazione aveva stimolato per unanime convinzione dei commentatori²⁰³, una spinta alla politicizzazione dell'attività di controllo. La carica di componente dell'organo di controllo, per la quale non era richiesta alcuna specifica qualificazione professionale, era vista come uno strumento di particolare importanza per ulteriori cariche politicamente più rilevanti.

La legge 142/90 non ha modificato nei suoi elementi fondamentali il sistema, anche se indubbie sono state le sue novità.

Il controllo è rimasto un controllo preventivo di legittimità sugli atti, anche se è stato abrogato il controllo di merito.

202 Cfr. F. PINTO, *op. cit.*, p. 369 e ss.;

203 Cfr. F. TRIMARCHI BANFI, *Il controllo di legittimità*, Padova, CEDAM, 1984, pp. 192-93

Esso è rimasto in affidamento al CO.RE.CO. il quale però ha cambiato composizione al fine di accentuarne la professionalità.

È stato poi stabilito, con una norma molto discussa, che la legge regionale avrebbe dovuto disporre le modalità di funzionamento dei comitati, le indennità dei componenti, le funzioni del presidente e del vice presidente, le forme di pubblicità dell'attività la consultazione in sede di decisione e le procedure per il rilascio delle copie.

Questa norma appariva da un lato, per i sostenitori dell'autonomia regionale, eccessivamente debole per una legislazione regionale che tendeva ad appropriarsi delle stesse competenze relative all'elencazione degli atti soggetti a controllo, dall'altro, per i sostenitori di una riserva di forti competenze statali, appariva eccessivamente ampia nei confronti della legislazione regionale. Le diverse posizioni apparivano, infatti, entrambe sostenibili, in quanto scontavano l'ibrida situazione che veniva a determinarsi per effetto di un organo regionale costituito per esplicito disposto costituzionale, con legge dello Stato.

Il controllo si distingue ora in controllo necessario e controllo eventuale.

Al primo sono soggetti i soli atti di competenza del consiglio che sono tassativamente indicati dalla legge. Al secondo sono soggette le delibere della giunta relative agli acquisti, alle alienazioni, appalti, e in generale tutti i contratti, contributi, indennità, compensi, rimborsi ed esenzioni ad amministratori dipendenti o terzi, le assunzioni, lo stato giuridico economico del personale e tutte le delibere che si ritengono viziate per incompetenza o in contrasto con atti motivati del consiglio.

La legge 127/1997 costituisce un ulteriore passo in avanti verso l'attuale sistema dei controlli.

La situazione che, con la legge 127/1997 si era apparentemente definita, tanto da essere fatta propria dal TUEL ha avuto vita assai breve. La normativa intensa di controlli nel testo unico è stata infatti quella che più direttamente è stata messa in discussione dalle nuove norme del titolo V della Costituzione

Il titolo V nella sua attuale formulazione non si affida all'organo regionale di controllo sugli atti degli enti locali. In realtà la legge costituzionale n. 3 del 2001 non ha positivamente affermato la sottrazione degli atti amministrativi di Regioni ed enti locali ad ogni verifica di legittimità. In altri termini non ha sostituito le vecchie formule con delle nuove dal seguente tenore: " gli atti... non sono soggetti a controllo preventivo di legittimità" al contrario ha abrogato il precedente sistema.²⁰⁴

In una prima interpretazione si è ritenuto che, essendo stata abrogata la norma costituzionale di riferimento, si sarebbe dovuto ritenere abroga-

204 G. BALSAMO, *Garanzia di legalità e controlli interni negli enti locali alla luce del nuovo assetto costituzionale*, 10 luglio 2003, www.federalismi.it, rivista telematica osservatorio sul federalismo e i processi di governo.

to l'intero sistema dei controlli cosicché sarebbe immediatamente cessato l'obbligo per gli enti dell'invio degli atti.

Il problema si presentava, in realtà più complesso, in quanto in tutte le Regioni a statuto ordinario, leggi regionali avevano provveduto a dare esecuzione all'art. 138 Cost. cosicché era, semmai, da porre in termini di illegittimità costituzionale sopravvenuta la situazione di queste ultime. Esse restavano, dunque, in vigore fino a quando la Corte Costituzionale non ne avesse dichiarato l'illegittimità. L'abrogazione opererebbe, infatti, solo nel caso di norme collocate sullo stesso piano gerarchico e nel caso di specie, non avrebbe avuto, perciò, riflessi diretti nei confronti della legislazione regionale concorrente.

Di qui la necessità di un intervento esplicito della Regione, o dello Stato che dichiarassero venuto meno il controllo.

Il problema è stato risolto, anche se con modalità di dubbia legittimità²⁰⁵, con una formula che è stata generalmente accettata dalle Regioni interessate.

Il Ministro per gli affari regionali ha inviato, infatti, a tutti i presidenti delle Regioni ordinarie una lettera con la quale ha dichiarato che avrebbero dovuto ritenersi esauriti i controlli in quanto ormai cessati per effetto dell'entrata in vigore del nuovo testo costituzionale, superando, in verità con eccessiva superficialità qualsiasi discussione circa il dilemma tra illegittimità sopravvenuta e abrogazione.

Tale soluzione è assai dubbia visto che è venuto meno qualsiasi potere di indirizzo nei confronti dell'ordinamento regionale e essendo stata operata in una sede del tutto informale.

Ciononostante, essa è stata tale da provocare l'immediato adeguamento ad essa delle Regioni, che hanno ritenuto, anche esse con una formula non del tutto esatta, ormai definitivamente cessato il sistema dei controlli operato dal CO. RE. CO²⁰⁶.

Venuto meno l'organo regionale di controllo, altri e diversi sono i sistemi attraverso i quali si effettua l'attività di riscontro dell'operato degli enti locali.

Le linee direttive del sistema attuale sono due.

La prima tende a spostare il livello del controllo dal livello formale del singolo atto, all'attività complessiva in cui l'atto si inserisce e ciò sia con riferimento alla verifica della efficienza ed efficacia del complesso degli atti attraverso i quali si manifesta l'attività dell'apparato burocratico.

In questo senso, va distinta una attività, del tutto assente in passato, che ha spostato l'oggetto dell'indagine dall'esame di quanto posto in essere dagli organi elettivi, all'esame dell'organo amministrativo di suppor-

205 F. PINTO, *op. cit.*, pp. 375 e ss.

206 S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'autonomia istituzionale e normativa degli enti locali dopo la revisione del titolo V, Parte II della Costituzione, Il caso dei Controlli*, in "Le regioni", 2002, p. 445.

to. Questo secondo aspetto, in passato del tutto inesistente, determinava spesso l'impossibilità di comprendere il soggetto dell'imputazione sostanziale dell'atto. Si operava così una vera e propria *fictio* sovrapponendo l'imputazione formale all'imputazione sostanziale.

Il soggetto cui imputare l'atto in via definitiva diveniva il soggetto responsabile dell'intero procedimento che lo precedeva. Il sistema era funzionale tanto alla parte politica, che pure lo subiva, tanto all'apparato amministrativo che veniva totalmente deresponsabilizzato. La separazione tra atti di indirizzo e atti di gestione rende impossibile perpetrare tale impostazione e rende perciò necessario separare i controlli che si riferiscono, ora, tanto all'attività d'indirizzo che all'attività di gestione.

La seconda direzione lungo la quale si muove il nuovo sistema dei controlli è data dalla trasformazione dei controlli da interni ad esterni. I controlli non sono intesi come momento di riscontro di mera regolarità ma sono intesi anche come *strumento volto ad accertare l'efficienza del sistema in funzione del programma politico che gli elettori hanno votato*. Il riscontro della regolarità formale diviene cioè uno degli strumenti di controllo ma non più l'unico né quello assorbente.

Il controllo, oltre quello esercitato nella forma del parere di regolarità dei responsabili dei servizi, avviene attualmente facendo perno su tre organi tra loro distinti: i revisori dei conti, il nucleo di valutazione e gli uffici preposti al controllo di gestione.

19. IL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI ISTITUITO DALL'ULTIMO COMMA DELL'ART. 123 COST.

Il dispositivo dell'ultimo comma dell'art. 123 Cost. aggiunto dalla legge cost. n. 3/2001, istituisce il Consiglio delle autonomie locali²⁰⁷ quale organo di consultazione tra Regioni ed enti locali: «*In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali*».

Con tale previsione si appalesa la volontà di istituzionalizzare un organo di coordinamento che dia voce alle esigenze del territorio e che crei un immediato contatto fra la Regione e le disomogeneità locali. Tuttavia non è mancato chi ha considerato l'istituzione di tale organismo come una mera timida operazione di inserimento degli enti locali nel sistema regionale, in base all'osservazione che l'aggiunta di tale comma «non innesta in modo deciso la rappresentanza degli enti locali nel processo decisionale della Regione, e può persino risultare

²⁰⁷ L. VIOLINI, *Il Consiglio delle autonomie, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, ivi, p. 1004; G. FALCON, *Funzioni Amministrative ed enti locali nei nuovi art. 117 e 118 Cost.*, ivi, p. 381.

limitativo rispetto a regioni che intendessero farlo»²⁰⁸.

La norma costituzionale definisce, infatti, il Consiglio delle autonomie locali come organo che svolge soltanto funzioni consultive, rendendo quindi, discutibile la legittimità di previsioni statutarie che volessero trasformarlo in una sorta di Conferenza permanente alla stregua di quelle previste a livello nazionale, vale a dire Conferenza Unificata Stato-Regione e autonomie locali²⁰⁹.

Il revisore costituzionale demanda allo statuto regionale la disciplina di tale organo collegiale, attribuendo al legislatore regionale un ampio margine di discrezionalità riguardo alla composizione e al funzionamento dello stesso.

Parte della dottrina²¹⁰ rileva la sussistenza di una serie di difficoltà organizzative nell'istituzione e nella disciplina del funzionamento del Consiglio.

In primo luogo, si rileva quanto ampia possa essere la base partecipativa dell'organo di consultazione in parola, attesa l'esistenza di " realtà istituzionali variegata e quantitativamente consistenti" esistenti sul territorio regionale.

In altre parole, gli enti chiamati a partecipare e a sedere nel Consiglio di autonomie locali non sono solo le Province, i Comuni e le Città metropolitane ma anche, in subordine le Comunità intercomunali come le Comunità montane e isolane, che pure l'articolo 2 TUEL definisce enti locali, le forme associative tra enti locali come le Unioni di Comuni, nonché altri organismi che devono essere considerati come articolazioni di decentramento di enti locali maggiori quali municipi, circoscrizioni e circondari.

In secondo luogo, la mancata indicazione di un ambito oggettivo di materie al quale riferire la funzione consultiva esercitata dal consiglio, espone la pregnanza del suo ruolo ad una possibile e forte diversificazione da Regione a Regione, ponendo così un grosso punto interrogativo sulla nascita della Riforma.

Si ricorda infine, come già sottolineato in precedenza,²¹¹ che ai sensi dell'art. 32 della l. n. 87 del 1953, novellato dall'art. 9 della legge La Loggia²¹², il Consiglio delle autonomie locali può proporre alla Giunta regionale il ricorso alla Corte Costituzionale avverso leggi o atti aventi forza di legge dello Stato. Il ricorso viene poi promosso dal Presidente della Giunta previa delibera della stessa.

Sempre la legge La Loggia prevede inoltre all'art. 7, comma 8 , che il

208 L. VIOLINI, *ibidem*.

209 T. GROPPI, Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario. Il consiglio delle autonomie locali, in *Ist. Fed.*, 2001, p. 1068 e pp. 1071-1072.

210 AA.VV. *Il Comune. Ordinamento, contabilità, servizi*, Napoli, Edizioni Giuridiche Simone, 2004.

211 PAR. 15

212 E. LAMARQUE, *Articolo 9*, in: P. CAVALIERI, E. LAMARQUE (a cura di), "L'attuazione del nuovo titolo V parte II della Costituzione commento alla legge 'La Loggia', legge 5 giugno 2003 n. 131", Torino, Giappichelli, 2004, p. 244.

Consiglio in questione funga da tramite per Comuni, Province e Città metropolitane che intendano richiedere alle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria dell'efficacia dell'azione amministrativa e dell'efficienza, nonché pareri in materia di contabilità pubblica, analogamente a quanto possono fare le Regioni pur senza detto tramite.

A tal proposito ricordiamo anche che le succitate sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti possono essere integrate da due componenti di cui uno è designato proprio dal Consiglio delle autonomie locali e l'altro dal Consiglio regionale, salvo diversa disposizione degli Statuti delle Regioni.

20. Le funzioni amministrative del Comune nella Costituzione del 1948; 21. Le funzioni amministrative del Comune nella riforma costituzionale del 2001; 22. La costituzionalizzazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione; 23. Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art 118, comma 4 Cost.; a) la prospettiva della sussidiarietà circolare e di una nuova forma di Stato nell'art 118, comma 4 Cost.; 24. L'autonomia normativa dei Comuni; a) L'autonomia statutaria; b) L'autonomia regolamentare; 25. L'attuazione dell'art. 118 della Costituzione;

20. LE FUNZIONI AMMINISTRATIVE DEL COMUNE NELLA COSTITUZIONE DEL 1948

Come è già stato rilevato in precedenza²¹³, la Costituzione repubblicana del 1948 ha voluto potenziare le autonomie locali, considerate come un aspetto essenziale della democrazia²¹⁴.

Infatti, il principio di autonomia locale, in quanto specificazione ed applicazione del principio democratico, comporta che al Comune, ente territoriale di base, sia attribuito il massimo delle funzioni compatibili con le dimensioni del Comune stesso. Comporta, inoltre, che a livello superiore si trovino solo quelle attribuzioni che producono effetti economico-sociali traboccanti dall'ambito territoriale del Comune o che consentano, se esercitate a dimensione più vasta, una migliore economicità di svolgimento o una idonea o migliore qualificazione tecnico-specialistica.

Ora, si è detto che il Comune si qualifica per l'autonomia di indirizzo politico-amministrativo, ma, oltre a questa, altro strumento indispensabile per dare alla collettività locale l'effettiva capacità di governarsi ed amministrarsi da sé è l'autonomia funzionale. Questa comporta il conferimento agli enti della titolarità di una serie di attribuzioni che li pone in grado di curare tendenzialmente la generalità degli interessi espressi dalle rispettive collettività senza condizionamenti e vincoli specifici all'esterno²¹⁵.

Il sistema di distribuzione delle funzioni amministrative delineato

213 Retro par. 4.

214 «Questo perchè, soprattutto attraverso le autonomie locali sarebbero risultati rafforzati il profilo garantistico dei diritti e delle libertà dei singoli e degli enti minori e il profilo partecipativo dei cittadini all'esercizio del potere», A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, Jovene Editore, 1989, I, p. 437.

215 G. PASTORI, "Comune", voce in *Digesto. Discipline pubblicistiche*, vol. I, UTET, 1993, p. 230.

dalla Carta, si basava sul noto, e già citato²¹⁶, *principio del parallelismo* tra le funzioni legislative e le funzioni amministrative. Così, la Costituzione dapprima individuava le materie in cui fosse riconosciuta competenza legislativa alle Regioni (art. 117 Cost.), per sancire, quindi, nei medesimi ambiti, una corrispondente competenza amministrativa regionale (art. 118 Cost. «*Spettano alla Regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo*»). In sostanza, la Regione doveva amministrare e gestire laddove legiferava.

Questa impostazione di principio era, tuttavia, fortemente temperata da due elementi: da un lato, la regola secondo cui, in via di principio, la Regione eserciterebbe «*normalmente le sue funzioni amministrative delegando alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici*» (art. 118 Cost., comma 3), dall'altro la facoltà, per la legge dello Stato, di individuare, all'interno delle materie regionali, delle funzioni «*di interesse esclusivamente locale*» attribuite direttamente agli stessi enti locali.²¹⁷ Del resto, la determinazione delle funzioni di Province e Comuni era riservata, a norma dell'oggi abrogato art. 128 Cost., a «*leggi generali della Repubblica*».

In effetti, sotto questo profilo «funzionale» diveniva particolarmente rilevante il problema dell'individuazione delle funzioni del Comune in rapporto a quelle che dovevano essere attribuite alle altre istituzioni territoriali (cioè lo Stato, la Regione o la Provincia) portatrici di interessi di più ampio riferimento territoriale.

Infatti tale rapporto tra funzioni comunali e funzioni di altre istituzioni territoriali poteva atteggiarsi in termini diversi.

Ove si ponesse l'accento sulla *separatezza* fra interessi locali e interessi di ambito territoriale più ampio, si tendeva a configurare come funzioni del Comune, funzioni o complessi a sé stanti di funzioni riferite a interessi circoscrivibili sul piano locale (con la eventuale possibilità per il Comune di intervenire anche al di fuori di espressa previsione di legge, come nel caso delle spese cd. facoltative).

Ove si spingesse invece l'accento *sull'interdipendenza e l'integrazione* fra i due ordini di interessi e di attribuzioni in relazione all'unitarietà degli obiettivi da perseguire per il territorio e la collettività di livello superiore, si tendeva a configurare piuttosto come funzioni del Comune il momento locale di esercizio e/o la partecipazione all'esercizio di funzioni che sono, come tali, ripartite fra due o più livelli: ad esempio adozione del piano regolatore del Comune e approvazione dello stesso da parte della Regione.

Nel testo Costituzionale (ante riforma) non vi erano elementi univoci a favore dell'una o dell'altra prospettiva. In verità, l'art. 118, comma 1, nel prevedere la possibilità per la legge nazionale di attribuire

216 Cfr. retro par. 6.

217 L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2004, p.117.

agli enti locali “*funzioni di interesse locale*” anche nelle materie regionali, faceva pensare che si fosse tenuta presente l’idea della separazione degli interessi e delle funzioni relative, così come altre norme costituzionali parevano confermare in generale in una prospettiva di garanzia reciproca fra i livelli politico istituzionali.

Allo stesso tempo, la prospettiva dell’integrazione sembrava accolta nel testo costituzionale quasi in aggiunta alla precedente (si vedano le disposizioni dell’art. 118 Cost., commi 2 e 3, ante riforma²¹⁸, in tema di delega di funzioni alla Regione agli enti locali e dallo Stato alla Regione).

La legislazione ordinaria fin dagli inizi degli anni settanta si era mossa prevalentemente su un modello di *integrazione* che più si avvicinava alla configurazione delle spese dei Comuni, come spese obbligatorie dello stesso, contrapponendo integrazione e separazione con la ben nota dicotomia spese obbligatorie e spese facoltative.

In seguito, nel corso degli anni settanta, si era cercato di comporre le due prospettive, che si sono, poi, rivelate, sia l’una, sia l’altra insufficienti per opposte ragioni.

Infatti, l’una – *la prospettiva dell’integrazione* – partendo dall’esatta premessa della continuità, se non dell’identità, fra interessi di diverso livello, legittimava l’intervento del Comune su un ampio ventaglio di materie e di interventi, ma finiva per condurre anche ad una configurazione riduttiva delle singole attribuzioni che, secondo l’allora vigente l’art. 128 Cost., andavano conferite agli enti nella loro qualità e pienezza di funzioni vere e proprie.

A sua volta, l’altra prospettiva, presupponendo una *separazione* non più attuale alla luce della stessa parte sostanziale della Costituzione e dell’attuazione di questa, legittimava l’intervento del Comune nel modo più pieno e autonomo con riferimento alle funzioni di interesse locale che gli erano attribuite, ma finiva anche, per portare a una riduzione delle materie e degli interessi su cui esso poteva intervenire²¹⁹.

Perciò si volse l’attenzione ad un modello che si può definire di *coordinamento* secondo il quale, sulla base delle riconosciute continuità degli interessi di vario livello, si attribuiva al Comune un ruolo funzionale proprio per materie e complessi organici di materie nell’ambito di una distribuzione e differenziazione di ruoli funzionali fra i diversi livelli di governo ricordati tra loro sul piano della programmazione e delle procedure relative. Era questo, il modello fatto proprio dal DPR 616 del 1977. Esso

218 Art 118 Cost, commi 2 e 3:

«Lo Stato può con legge delegare alla Regione l’esercizio di altre funzioni amministrative. La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici».

219 G. PASTORI, *op. cit.*

aveva dato, fra l'altro, un'interpretazione del tutto peculiare delle "funzioni di interesse locale" di cui all'art. 118 Cost., primo comma, intendendole come complessi organici di funzioni, non di interesse locale, bensì esplicabili in sede locale nell'ambito del coordinamento regionale (in breve si era trasformato il criterio dell'interesse in quello della dimensione locale). Va altresì ricordata al riguardo la soppressione, disposta dall'art. 7 del d.l. n. 702 del 1978 convertito in legge n. 3 del 1979, della distinzione tra spese obbligatorie e spese facoltative, almeno per quanto concerneva le funzioni fino ad allora in atto e ai fini finanziari.

In tal modo il Comune diveniva sempre più «l'amministrazione pubblica in sede locale o, come si è detto, lo Stato in sede locale»²²⁰.

Il modello non ha avuto però realizzazione compiuta e anzi successivamente si ripropose la contrapposizione tra separatezza ed integrazione che, in quanto nodo problematico dell'assetto delle funzioni, costituiva una delle difficoltà per il varo della legge generale su Comuni e Province.

In mancanza di tale legislazione generale, che si è avuta solo negli anni novanta, le funzioni comunali costituivano, almeno dal punto di vista formale, un insieme stratificato ed eterogeneo di attribuzioni per modo e titolo di conferimento o di assunzione.

Così nella Costituzione del '48 si possono schematicamente individuare:

1. Funzioni del Comune estranee alle competenze legislative e amministrative delle Regioni, vale a dire le funzioni *proprie* dei Comuni, determinate da leggi generali della Repubblica ex art. 128 Cost. Tendenzialmente prevaleva qui uno schema di separazione tra i vari livelli e, in particolare, tra enti locali e Regioni, spettando allo Stato, in questi ambiti, la disciplina delle funzioni;

2. Funzioni esercitate dai Comuni in materie regionali, o in base a *delega* (da intendersi come strumento *normale* di svolgimento delle funzioni amministrative delle Regioni) o in base a una *diretta attribuzione* da parte del legislatore statale secondo quanto consentito dal primo comma dell'art. 118 Cost., trattandosi di "funzioni di interesse esclusivamente locale". Quest'ultima formula poi, è stata interpretata in un'accezione quanto mai ampia dal DPR. 616 del 1977 in particolare nel settore dei servizi sociali. In questi ambiti, comunque, la Regione conservava pienamente la propria potestà di emanare leggi ovviamente incidenti in maniera diretta sull'esercizio di tali funzioni da parte degli enti locali in genere. Dopo il DPR 616 del 1977, volendo dare un minimo di sistemazione all'insieme, si può ritenere che, al di là della diversa occasione in cui sono sorte, le attribuzioni comunali si potevano distinguere, secondo lo schema costituzionale, in funzioni *proprie* e funzioni *delegate* (dallo Stato²²¹ o dalla Regione).

²²⁰ G. PASTORI, *op. cit.*, p. 232 e ss.

²²¹ Sent. Corte Costituzionale n. 77 del 1987.

Le funzioni proprie comprendevano quelle espressamente conferite dalla legge dello Stato o di Regione a statuto speciale a ciò legittimata e, quelle assunte dal Comune in forza di due clausole generali previste dalla legislazione, vale a dire le spese facoltative di cui al T.U. del 1934 e i servizi municipalizzati ai sensi del T.U. del 1925. Di entrambe le clausole va sottolineata la rilevante importanza data la possibilità così offerta ai Comuni di espandere la propria azione, con interventi di prestazione di servizio, nei campi più vari, in rapporto alle esigenze via via emergenti. Le funzioni delegate dallo Stato comprendevano quelle del sindaco come ufficiale del Governo e ogni altra funzione attribuita dalla legge nazionale con riserva di poteri di direzione appositi. A ciò si aggiungevano le funzioni delegate dalle diverse Regioni ordinarie e speciali. Le funzioni proprie e delegate si sogliono distribuire poi, dopo il DPR 616 fra i settori organici in esso previsti: ordinamento e organizzazione amministrativa; servizi sociali o servizi alla persona; assetto e utilizzo del territorio e servizi reali relativi; sviluppo economico (anche se non sempre una funzione si può ascrivere con sicurezza ad un solo settore)²²².

La legge 142 del 1990 (nell'art. 3 ripreso nell'art. 4 del TUEL) intendeva definire i termini dell'intervento della legislazione regionale sulle funzioni locali, affermando che le Regioni «*organizzano l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i Comuni e le Province*», identificando a tal fine gli interessi comunali (e provinciali) in rapporto alle caratteristiche demografiche e territoriali. In questi termini si introduceva la possibilità per le Regioni di non soltanto *delegare* ma anche *attribuire* funzioni ai Comuni (e alle Province). Allora esse si ispirano, nell'operare tale decentramento, a criteri di differenziazione e modulazione delle funzioni a seconda delle reali condizioni dei destinatari. Del resto, la distinzione tra materie riconducibili e materie estranee nell'elenco dell'art. 117 Cost. risultava netta e determinante anche nei trasferimenti operati alla fine degli anni Novanta attraverso il D. lgs. 112 del 1998 attuativo della legge Bassanini n. 59 del 1997. Qui, infatti, pur se si accomunavano nell'unico, nuovo concetto di "conferimento", le ipotesi di trasferimento, delega o attribuzione, poi si differenziava nettamente il regime, stante che, tra l'altro, il conferimento stesso ai Comuni (e alle Province) era effettuato, per le materie riconducibili all'art. 117, dalle Regioni (art. 4, comma 1), mentre per le materie estranee è lo Stato ad attuare il principio di sussidiarietà, conferendo direttamente funzioni e compiti agli enti locali (art. 4, comma 2)²²³;

3. Compiti del Comune per servizi di competenza statale, svolti dal Comune stesso non in quanto soggetto autonomo esponenziale della collettività locale, ma in quanto "organo decentrato dello Stato", e per interessi

²²² G. PASTORI, *op. cit.*, p. 232 e ss.

²²³ L. VANDELLI, *op. cit.*, p. 118.

generali che ad esso facevano capo. Si trattava di funzioni che si riferivano, ad esempio, allo stato civile, all'anagrafe, alle liste elettorali, alla leva militare ecc., e in questi ambiti, generalmente, il sindaco operava in veste di ufficiale del Governo. Pur contestato sotto vari profili, questo schema – confermato dalla legge 142 del 1990 e poi dal TUEL all'art. 54 – aveva trovato conforto anche nella giurisprudenza costituzionale, che aveva individuato negli articoli 5²²⁴ e 97²²⁵ Cost. un nuovo supporto alla logica tradizionale. Logica che – nell'interpretazione della Corte Costituzionale – evitava la creazione, da parte dello Stato anche nelle località più decentrate, di propri ed appositi organi, che potevano costituire un doppione di quelli degli enti territoriali; ripartizione della complessiva struttura della Repubblica di cui lo Stato ben può avvalersi per l'esercizio, in via indiretta, delle proprie funzioni amministrative²²⁶.

21. LE FUNZIONI AMMINISTRATIVE DEI COMUNI NELLA RIFORMA COSTITUZIONALE DEL 2001

La Riforma del Titolo V Parte II della Costituzione, tenendo conto dell'evoluzione e delle tendenze interpretative degli anni Novanta che hanno sottoposto ad una sostanziale rilettura l'impianto della Costituzione del '48, ha adottato un disegno fortemente innovativo, in cui gli enti locali e, in primo luogo i Comuni, occupano una posizione centrale negli assetti delle funzioni amministrative. Il primo comma dell'art. 118 Cost. nella sua nuova formulazione dice infatti: «*Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*» e qui, il potenziamento dell'attività amministrativa dei Comuni è evidente²²⁷.

Mentre il vecchio art. 118 Cost. si concentrava sulle Regioni, titolari di tutte le funzioni amministrative nelle materie in cui avevano a norma del vecchio 117 Cost., anche funzione legislative «*salvo quelle di interesse esclusivamente locale*» che **potevano** «*essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali*», il nuovo si concentra sui Comuni.

Infatti, se a norma dell'originario 118 Cost., da un lato (comma 1), il Comune esercitava le funzioni di interesse esclusivamente locale che *potevano essergli attribuite* (quindi non è detto che lo fossero) da leggi della

224 «*La Repubblica [...] attua nei servizi che dipendono dallo stato il più ampio decentramento amministrativo*».

225 *Buon andamento della Pubblica amministrazione*, Sent. 27 giugno 1987 n. 150.

226 Sent. 27 giugno 1987 n. 150.

227 F. PINTO, *Diritto degli Enti locali*, Giappichelli, 2003, p. 64 e ss.

Repubblica e dall'altro, (comma 3) quelle ad esso *delegate* dalla Regione, adesso in base alla lettera della Costituzione, il Comune svolge le funzioni amministrative che gli spettano.

Dunque costituzionalmente la distribuzione delle funzioni amministrative fa capo in via prioritaria ai Comuni.

Ciò significa, da un lato, che spettano ai Comuni tutte le funzioni che, in conformità ai principi costituzionali, non sono espressamente riservate ad altri soggetti; dall'altro, che gli stessi legislatori – statale e regionali, a seconda delle materie di cui si tratti – sono tenuti ad esercitare i propri poteri di allocazione di funzioni partendo dagli enti più vicini ai cittadini, salendo progressivamente ai livelli più ampi, soltanto quando gli enti si presentino non rispondenti ai criteri di idoneità ottimale²²⁸.

Inoltre, precisa il secondo comma, il Comune è «titolare di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze». In altri termini, la Riforma ha ripreso ed elevato al rango di norma costituzionale quanto il legislatore ordinario aveva già affermato nella legge 142 del 1990 all'art 2, comma 5 «I Comuni e le Province sono titolari di funzioni proprie. Esercitano, altresì, secondo le leggi statali e regionali, le funzioni attribuite o delegate dallo Stato e dalla Regione» esaltando ulteriormente l'autonomia comunale. Il Comune dunque non solo può scegliere di soddisfare interessi della collettività di cui è esponenziale a prescindere dal fatto che la legge lo imponga, ma ha delle funzioni proprie, cioè delle potestà pubbliche riconosciute dalla Costituzione per il perseguimento di quegli stessi interessi.

Ma come si è visto, letteralmente, il nuovo Titolo V, riguardo alle funzioni dei Comuni parla di “*funzioni proprie*”, “*funzioni conferite*”, “*funzioni attribuite*” per cui la dottrina²²⁹ si è chiesta se si tratti solo di una questione di nomi.

La tesi che sembra di gran lunga prevalente suggerisce di distinguere solo due categorie perchè le funzioni “*fondamentali*” (di cui alla lettera p dell'art. 117, comma 2) e le funzioni “*proprie*” (di cui all'art. 118, comma 2) sarebbero la stessa cosa.

Le funzioni “*conferite*” (art. 118, comma 2) sarebbero invece quelle “*aggiunte*” dalle leggi statali e regionali: “*conferite*” e “*attribuite*” sarebbero poi la stessa cosa (che l'art. 118, comma 1, sembri usare i due termini in opposizione deriva forse soltanto da una scelta “*stilistica*” del legislatore, anche se una delle poche)²³⁰.

Forse c'è lo spazio però per un'altra lettura, un po' più sottile: “*attribuite*” sarebbero soltanto le funzioni “*proprie*” degli enti locali, diverse quindi

228 Cfr. L. VANDELLI, *op. cit.*, p. 121.

229 R. BIN, *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione – Primi problemi della sua attuazione, la funzione amministrativa*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/convegni/aic2001/bin.html.

230 *Ibidem*.

da quelle “*delegate*”; “*attribuite*” sarebbero necessariamente tutte le funzioni dei Comuni, ai quali non è consentito di “*delegare*” funzioni ulteriori, dato che esse sono in *principio* tutte di loro spettanza. In altre parole, lo stato iniziale sarebbe che tutte le funzioni amministrative hanno un unico titolare, il Comune, cui sono “*attribuite*” dalla Costituzione stessa; poi, per ragioni di adeguatezza, alcune funzioni potrebbero essere “*conferite*” agli altri enti, su su sino allo Stato. Allo Stato sarebbe riservato il compito di definire le funzioni “*fondamentali*”, che spettano ad ogni ente di un determinato livello; rispetto a queste funzioni (si pensi, per esempio, ai servizi anagrafici) non potrebbe operare il principio di differenziazione, il quale invece potrebbe agire sulle funzioni “*proprie*” dei singoli enti, riservate ai soli enti “*adeguati*”. Abbiamo quindi:

- funzioni *fondamentali*: attribuite dalla legge dello Stato, per esse vale il principio di eguaglianza tra gli enti dello stesso livello;

- funzioni *proprie*: attribuite dalla legge dello Stato o dalla legge regionale, possono essere “*differenziate*”, in base al principio di adeguatezza, tra gli enti dello stesso livello;

- funzioni *conferite*: sono il risultato del “*moto ascendente*” della sussidiarietà, ossia sono le funzioni che, “*per assicurarne l’esercizio unitario*” (art. 118, comma 1) possono essere “*sottratte*” ai Comuni (cui, in principio, tutte le funzioni amministrative sono attribuite) e collocate a livello più alto.

La questione potrebbe apparire solo terminologica, ma non lo è: perché si tratta di determinare l’ambito in cui opera il “*principio di differenziazione*”.

Possono essere “*differenziate*” le funzioni fondamentali?

Funzioni che siano “*fondamentali*” per un certo tipo di ente (per i Comuni, per esempio) e al contempo “*differenziate*” (quindi attribuite soltanto ad una parte degli enti appartenenti a quel “*tipo*”, per esempio soltanto ai Comuni di dimensione demografica superiore ad una certa quota) parrebbero al centro di un ossimoro irrimediabile²³¹. Però, se si accetta l’impostazione terminologica qui proposta, ne deriva la conseguenza che la “*riserva*” alla legge dello Stato, di cui all’art. 117, comma 2, lett. p), dovrebbe riguardare un nucleo assai ristretto di funzioni: quelle che costituiscono la proiezione dell’organizzazione delle funzioni di interesse statale (i «*Compiti del Comune per servizi di competenza statale*», come si esprime l’art. 14 del TUEL), nonché quelle che sono imprescindibili, connaturate e connotanti i diversi livelli del governo locale.

Difficile immaginare come potrebbe essere formulato questo elenco, se non nei termini assai vaghi con cui lo traccia l’attuale Testo unico. Ma è illusorio porsi il problema come se fosse davvero una questione di elenchi. La porta della lettera p) potrebbe socchiudersi per far passare le innumerevoli disposizioni, più o meno consapevolmente inserite nelle

231 *Ibidem*.

leggi di settore, che affideranno, fuori da un quadro unitario, singoli compiti a questo o quell'ente locale: o almeno questa sarà la tesi del Governo. È ovvio che sarebbe una degenerazione del quadro costituzionale tracciato dal nuovo Titolo V.

In principio, infatti, "leggi statali di settore" potrebbero esserci solo nelle materie enumerate come competenza "esclusiva" dello Stato dall'art. 117, comma 2: in quanto tali, di poco o nessun interesse (sempre ragionando per principi) per le Regioni.

Il problema si riformula quindi in un altro quesito: lo Stato può individuare, con singole leggi di settore, le funzioni fondamentali degli enti locali anche fuori dalle materie di sua competenza esclusiva?

Qui non si tratta – si badi – di interpretare poteri e limiti della legge statale in ambito di legislazione concorrente: nessuno troverebbe da obiettare se il legislatore statale ponesse, come "principio fondamentale della materia", qualche indicazione generale sul "conferimento" delle funzioni agli enti locali da parte della legge regionale, così come aveva fatto a suo tempo la legge Bassanini.

Il problema è un altro: si tratta di interpretare il "modo", e quindi la misura in cui lo Stato può esercitare la sua potestà esclusiva, fissata dalla lett. p). Se si ammettesse che le funzioni "fondamentali" possano essere previste, non solo con leggi generali, ma anche con singole leggi di settore, vuoi perché chiamate a dettare i "principi fondamentali" della potestà concorrente, vuoi perché si preoccupano di garantire il ruolo degli enti locali nelle materie non elencate (e perciò di competenza regionale), la potestà legislativa regionale subirebbe una compressione enorme.

Come si potrebbero disciplinare, per esempio, le funzioni amministrative "fondamentali" dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane in materia urbanistica, senza dettare al contempo una disciplina fortemente condizionante le scelte del legislatore regionale?

Infatti «laddove la legge statale definisse il livello di esercizio di una certa funzione, avrebbe rivendicato a sé qualsiasi ulteriore valutazione circa la sussidiarietà, la differenziazione e l'adeguatezza e, la legge regionale, di conseguenza, ne verrebbe definitivamente esclusa»²³².

22. LA COSTITUZIONALIZZAZIONE DEI PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ, ADEGUATEZZA E DIFFERENZIAZIONE

Il legislatore ha individuato nel principio di sussidiarietà, costituzionalizzato nel nuovo art. 118, il criterio ispiratore nell'attribuzione delle com-

232 *Ibidem*.

petenze amministrative, modificando il precedente assetto dei rapporti tra lo Stato e gli altri enti territoriali.

Con la costituzionalizzazione del principio si sono ridefinite le sfere di attribuzione delle competenze, modificando il criterio di regolazione dei rapporti tra lo Stato e gli altri enti territoriali e abbandonando la precedente configurazione gerarchica, tale per cui allo Stato era riconosciuto e riservato il potere-dovere di curare gli interessi generali.

Il nuovo assetto costituzionale vede tutti i soggetti istituzionali pari ordinati, tutti tenuti a collaborare per la realizzazione degli interessi comuni.

Il fatto che l'art. 118 Cost. faccia riferimento al principio di sussidiarietà come ad un principio in sé, senza ulteriori specificazioni che ne limitino l'ampiezza e la dirompente potenzialità innovativa rispetto al previgente assetto costituzionale costituisce una innovazione assoluta sia rispetto alla vigente normativa comunitaria, sia rispetto alla formulazione del principio contenuta nella legge n. 59 del 1997²³³.

Infatti il fatto che sia il primo che il quarto comma fanno esplicito riferimento al principio di sussidiarietà senza alcuna altra specificazione, aggettivazione o limitazione, non permette di «spezzare in due quello che nella Costituzione è invece un unico ed unitario principio di sussidiarietà»²³⁴.

Il principio valorizza le entità inferiori, quali soggetti responsabili e creativi, in un'ottica di organizzazione umana non gerarchizzata, ma che rispetta e valorizza le diversità, un'organizzazione in cui a ciascuno è concessa la possibilità di realizzarsi in ambiti e forme diverse, secondo le proprie esigenze e possibilità. È un principio di politica legislativa sia statale che regionale.

La sua funzione è quella di indicare una generale e generica preferenza per il conferimento legislativo delle funzioni amministrative al livello più basso della piramide politico-amministrativa, quello comunale, sempre che non vi siano ragioni valide per richiamare l'esercizio ad un livello più basso, ed il suo valore è un bilanciato equilibrio tra il principio di autoamministrazione delle collettività locali e il principio di efficienza²³⁵.

Infatti, i presupposti filosofici del principio di sussidiarietà derivano da una precisa visione dell'individuo, inteso come singolo, e della società, quale luogo all'interno del quale si esprimono le singole individualità²³⁶.

233 F. PIZZETTI, *Il ruolo delle istituzioni nel quadro della "democrazia della cittadinanza". Il principio di sussidiarietà nel nuovo art. 118*, in www.unife.it/forumcostituzionale.

234 *Ibidem*.

235 R. BIN, *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione-Primi problemi della sua attuazione, la funzione amministrativa*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/convegni/aic2001/bin.html; U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in "Diritto Pubblico", I, Bologna, Il Mulino, 2002.

236 In tal senso, la sussidiarietà è un principio antichissimo che trova le sue origini nello spirito greco, nella filosofia cristiana medioevale e nella visione germanica della società. I primi cenni di una riflessione sul principio di sussidiarietà si trovano già nell'opera di Tommaso

Il principio, nel primo comma del novellato articolo 118 Cost., diventa, assieme ai principi di differenziazione ed adeguatezza, il criterio regolatore nell'allocazione delle funzioni tra i diversi livelli di governo (*sussidiarietà verticale*). Nel quarto comma, invece, è invocato quale criterio di distribuzione delle competenze tra i diversi enti pubblici e le formazioni sociali (*sussidiarietà orizzontale*).

Il principio di sussidiarietà verticale²³⁷ ha ad oggetto i rapporti tra enti pubblici rappresentativi e rappresenta una strada per ridistribuire le competenze pubbliche fra soggetti pubblici, in un'ottica di derivazione comunitaria²³⁸ (art. 5, comma 2, TCE²³⁹), presente nel nostro ordinamento all'art. 4, comma 3, lett. a) della l. 15 marzo 1997, n. 59²⁴⁰, che vuole che gli

d'Aquino, per essere poi ripresi anche nell'opera di Altusio. Nel XX secolo la concezione liberale del principio di sussidiarietà converge con la dottrina sociale e trova esplicazione in alcune encicliche papali.

237 Cfr. U. RESCIGNO, *Stato Sociale e principi di sussidiarietà*, relazione al convegno "Le Regioni, tra riforma amministrativa e revisione costituzionale", Genova, 25-26 gennaio 2002.

238 Art. 5, comma 2, TCE:

«Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la comunità interviene secondo il principio di sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario».

L'Unione europea ha imboccato una strada in cui – scrive Torchia – «Il fine ispiratore ultimo della Costituzione europea è identificabile nella volontà di costruire una unione sempre più stretta fra i popoli d'Europa. Alla pluralità dei popoli che costituisce l'elemento fondativo e fondamentale della Costituzione europea corrisponde ad una particolare definizione della sovranità e di suoi modi di esercizio. La ricognizione dei contenuti della Costituzione europea non deve limitarsi ai Trattati, ma estendersi alle costituzioni nazionali, che fanno parte a pieno titolo, sin dall'origine, della Costituzione europea, contribuendo a definire la sua natura, come plurale e composta o come multilivello», L. TORCHIA, *Una Costituzione senza Stato*, op. cit., p. 419;

«La causa immediata dell'introduzione del principio di sussidiarietà nel trattato dell'Unione europea è il messaggio di Mitterand e Kohl del 6 dicembre 1990, nel quale si parla di natura federale dell'Unione. [...] È "la parola che ha permesso di salvare il trattato di Maastricht". Essa, infatti, permette di affermare la competenza di principio degli Stati, ma di riconoscere anche che l'Unione europea estende la sua azione a tutte le materie proprie degli Stati. Dunque, si può ritenere che il principio di sussidiarietà sia stato introdotto come contropartita dell'allargamento delle funzioni dell'Unione europea. [...] In questo modo, all'Unione europea sono state attribuite più funzioni, il cui esercizio è condizionato dalla prova dell'insufficienza degli Stati membri nello svolgerle», S. CASSESE, *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in *Foro it.*, 1995, V, 374; G. BERTI, *Considerazioni sul principio di sussidiarietà*, in "Jus", 1994, p. 405 ss.

239 Cfr. U. RESCIGNO, *Stato Sociale e principi di sussidiarietà*, relazione al convegno "Le Regioni, tra riforma amministrativa e revisione costituzionale", Genova, 25-26 gennaio 2002.

240 Il principio di sussidiarietà, con l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province ed alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative ed organizzative, con esclusione delle sole funzioni incompatibili con le medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, all'autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati. Art. 4, comma 3, lett. a) l. n. 59/97.

interessi della collettività siano soddisfatti dall'ente più vicino alla stessa, al fine di dare risposte mirate alle diverse esigenze, alle diverse realtà locali.

Ma se principio di *sussidiarietà verticale* significa che le funzioni amministrative devono essere svolte dall'ente più vicino al cittadino e, dunque, in primo luogo dai Comuni, fintanto che ciò sia possibile, è necessario non confondere tale principio con un mero decentramento di funzioni.

Allo stesso modo la *sussidiarietà orizzontale* non va confusa con lo spontaneismo sociale.

Il nuovo art. 118, infatti non autorizza una qualsivoglia forma di decentramento o di liberismo, né una rinuncia della Repubblica alla sua funzione primaria. Esso non mira in alcun modo a valorizzare il particolarismo in sé, né ad interrompere i collegamenti tra i diversi livelli di Governo e le diverse articolazioni sociali. Non si tratta di un principio che mira alla chiusura dei vari livelli su se stessi ma, anzi, rappresenta un movimento di apertura progressiva che non travolge le formazioni intermedie ma le "apre" a quelle successive²⁴¹.

Lo Stato sussidiario rispetta l'autonomia di ogni livello di aggregazione sociale, perché si tratta di un'autonomia che non restringe, ma che si apre naturalmente ai livelli superiori²⁴².

Si deve evidenziare poi come il principio di sussidiarietà sia inscindibilmente connesso agli altri due principi di adeguatezza e differenziazione di cui al primo comma dell'attuale art. 118 Cost²⁴³.

Infatti, il principio di sussidiarietà non si identifica, puramente e semplicemente con quello di prossimità²⁴⁴, vale a dire di vicinanza ai cittadini, ma lo ricomprende e lo modula tenendo conto dell'adeguatezza seguendo da vicino l'impostazione concettuale che regge la configurazione delle competenze dell'Unione europea la quale, secondo i principi del trattato di Maastricht dispone che il livello superiore intervenga «*soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli stati membri e possono essere sufficientemente realizzati dagli stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario*».

L'applicazione di questi parametri a realtà fortemente eterogenee come quelle comunali richiede una necessaria modulazione, tenendo conto dell'eterogeneità sostanziale delle situazioni, in una gamma di Comuni che varia da poche decine a qualche milione di abitanti. Il principio

241 F. PIZZOLATO, *Il principio di sussidiarietà*, in T. Groppi, M. Olivetti, "La Repubblica delle Autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V", Torino, Giappichelli, 2003, p. 206.

242 In tal senso la sussidiarietà è stata identificata non tanto con il decentramento, quanto con la funzione di un ascensore, che sposta le competenze da un piano all'altro, in funzione di un fine. Cfr. R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 96.

243 L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, 2004, Il Mulino, p. 117.

244 L. VANDELLI, *ivi*, p. 121.

di differenziazione diviene così altrettanto fondamentale, nella raggiunta consapevolezza che, applicare le medesime regole a realtà profondamente diversificate può condurre non ad una diminuzione ma ad un aumento delle ineguaglianze sostanziali.

Sussidiarietà e differenziazione poi, sono principi tra loro strettamente connessi se si considera che non può esistere sussidiarietà senza differenziazione, anche se è vero il contrario.

Infatti un sistema centralizzato a legislazioni derogatorie speciali potrebbe, infatti, introdurre molta differenziazione ma non per questo essere sussidiario²⁴⁵.

La ponderazione di questi principi e la loro applicazione in concreto spetta al legislatore statale o regionale secondo le rispettive competenze. Questo significa, in sostanza che in materie riservate alla competenza statale sarà lo Stato a valutare l'adeguatezza dei Comuni, quindi degli altri livelli e a definirne puntualmente le funzioni, mentre nelle materie spettanti alle Regioni sono queste ad applicare i criteri e a disciplinare le funzioni.

In questa relevantissima funzione di allocazione e regolazione delle funzioni tuttavia le Regioni devono tenere conto di un'altra competenza statale: quella trasversale, ad individuare, anche nelle materie di competenza legislativa regionale, le funzioni fondamentali di Comuni, Province e città metropolitane.

Dunque, mentre prima esisteva una netta contrapposizione tra amministrazione centrale ed enti territoriali, i quali erano definiti per differenza, oggi il sistema amministrativo è essenzialmente governo locale ed in quanto tale, pienamente autonomo e tale da agire secondo regole e caratteristiche completamente diverse dalle precedenti²⁴⁶.

Il baricentro del sistema amministrativo si sposta sull'amministrazione locale in virtù dell'applicazione del principio di sussidiarietà e superando, per altro verso, la logica del parallelismo.²⁴⁷ Ma la titolarità generale delle funzioni amministrative in capo al Comune, e la sua stessa autonomia, trova il suo limite nell'esigenza di esercizio unitario delle funzioni stesse che ne determini il conferimento a Province, Comuni, Città metropolitane, Regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

La Riforma costituzionale sembra dunque aderire alle moderne realtà

245 M. CAMMELLI, *Principio di sussidiarietà e sistema amministrativo nel nuovo quadro costituzionale*, in atti del convegno: "Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione", Roma, 31 gennaio 2002, Luiss Guido Carli-Centro di Ricerca sulle Amministrazioni Pubbliche "Vittorio Bachelet", <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/index.htm>.

246 Ibidem.

247 G. C. DE MARTIN, *Processi di rideterminazione delle funzioni amministrative*, (a cura di Daniela Bolognino), in: atti del convegno, cit.

del *multilevel constitutionalism*, ossia un sistema istituzionale a rete, secondo il quale sia lo Stato, sia gli altri livelli di Governo sono, nella loro rispettiva autonomia organizzativa, normativa e politica elementi costitutivi della Repubblica, nel pieno rispetto dell'art. 5 della Costituzione che sancisce l'unità e indivisibilità della Repubblica.

Infatti, le istanze di unità e quelle di autonomia costituiscono espressione di uno stesso valore e non di valori diversi e, addirittura contrapposti. L'unità è nell'autonomia grazie proprio alla promozione di quest'ultima e non del suo sacrificio, così come parimenti l'autonomia è nell'unità, altrimenti si smarrisce ed appassisce col fatto stesso dell'eventuale frantumazione dell'unità.

In ogni caso «permane in capo allo Stato, accanto al fondamentale ruolo di sintesi politica un ruolo di supremo garante dell'ordinamento giuridico»²⁴⁸. Si tratta di una funzione ineliminabile, nella quale lo Stato diventa il garante dei valori e diritti tutelati dalla Costituzione perché, in uno Stato di diritto, vi è l'ineludibile esigenza di sistemi di garanzia posti a tutela delle fonti di produzione normativa e dell'azione amministrativa, qualunque ne sia il titolare²⁴⁹.

«L'attuale conformazione del titolo V della Parte II della Costituzione, di impronta solidaristica, ha disegnato, per lo Stato un ruolo di salvaguardia dell'eguaglianza sociale in un contesto improntato a quella che è stata definita la diversità accettabile»²⁵⁰.

Proprio l'equilibrata armonizzazione delle garanzie a favore dei diversi livelli di Governo ed il pieno dispiegarsi del principio di sussidiarietà sembra possa essere indicata come una tra le sfide più importanti in sede di attuazione della Riforma, cui i destini della stessa e, in definitiva, di un funzionamento soddisfacente del complessivo sistema amministrativo appaiono inscindibilmente legati²⁵¹.

23. IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE NELL'ART. 118, 4 COMMA DELLA COST.

L'art. 118, comma 4 dice: «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgi-

²⁴⁸ Atti parlamentari, XVI legislatura, Doc. XVII, n. 6; I Commissione permanente del Senato, Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione.

²⁴⁹ *Ibidem*.

²⁵⁰ A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 128.

²⁵¹ P. GIANGASPERO, *La disciplina delle funzioni e i controlli sugli enti locali*, in atti del convegno regionale: "Analisi ed effetti per la regione Friuli Venezia Giulia e per gli enti locali delle riforme di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001", Codroipo (UD), 9 novembre 2002.

mento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».

Questa norma costituzionalizza il principio di sussidiarietà orizzontale²⁵² il quale, pur essendo uno strumento adoperato dai pubblici poteri ormai da lungo tempo, ha ottenuto soltanto con la legge costituzionale n. 3 del 2001 la giusta istituzionalizzazione. Infatti già l'art. 2 del TUEL attuava, al comma 5, una forma di sussidiarietà nei confronti dei privati affermando che i Comuni svolgono le loro funzioni anche attraverso «le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali».

In realtà l'art. 118, comma 4 Cost.²⁵³, è una norma che pone problemi non piccoli anche rispetto alla sua portata.

Se è vero che essa è contenuta in un articolo che ai suoi due primi commi si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, è vero anche che il quarto comma (come peraltro anche il terzo) non sembrano facilmente limitabili alle sole funzioni amministrative²⁵⁴.

In particolare il quarto comma, che è quello che ora interessa, sembra riferirsi a un obbligo generale, che fa capo allo stesso modo a tutti i soggetti di cui all'art. 114 Cost. e che tutti questi soggetti devono rispettare quali che siano le funzioni e le attività di volta in volta esercitate. Questo obbligo consiste appunto nel dovere di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, indipendentemente dal fatto che tali attività riguardino le funzioni amministrative proprie di questi enti²⁵⁵.

Da questa osservazione derivano almeno due conseguenze rilevanti.

La prima è che tale obbligo incombe sugli enti nell'esercizio di ogni loro attività, compresa quella legislativa e quella regolamentare.

La seconda è che tale obbligo comporta il dovere di favorire l'attività di interesse generale dei cittadini anche quando essa non abbia un nesso funzionale immediato con l'ambito delle funzioni e delle competenze proprie degli enti stessi. Sembra infatti che sia del tutto sufficiente che l'attività di interesse generale perseguita dai cittadini ricada nell'ambito delle competenze e delle funzioni proprie dei diversi enti territoriali perché questi siano tenuti a favorirla.

252 Per un'ampia trattazione si veda: P. DURET, *La sussidiarietà orizzontale: le radici e le suggestioni di un concetto*, in "Jus", 2000, pp. 107-114.

253 G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, relazione al convegno "Cittadini attivi per una nuova amministrazione", Roma 7-8 febbraio 2003; cfr. G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 Cost.*, in "Le Regioni", p. 398.

254 F. PIZZETTI, *Il ruolo delle istituzioni nel quadro della "democrazia della cittadinanza". Il principio di sussidiarietà nel nuovo art. 118*, in www.unife.it/forumcostituzionale.

255 Ibidem.

Allora, risulta chiaro che davvero l'art. 118 Cost., quarto comma²⁵⁶ rappresenta l'estrinsecazione più completa del passaggio da una democrazia dei rappresentati a una democrazia dei cittadini.

Non si tratta dunque solo di definire quali attività rientranti nelle competenze e nelle funzioni degli enti territoriali possano meglio essere svolte dai cittadini singoli o associati e quindi comportare l'obbligo per questi enti di favorirne l'esercizio da parte dei cittadini.

Né si tratta solo di definire meglio quali limiti e vincoli, positivi e negativi, gli enti possano e debbano trovare di fronte al manifestarsi della volontà dei cittadini di svolgere attività di interesse generale.

La questione sembra essere molto più complessa.

Si tratta infatti di comprendere che dietro il quarto comma dell'art. 118²⁵⁷ non sta solo un nuovo modello di amministrazione ma un nuovo modello di democrazia.

Ed è alla costruzione di questo nuovo modello di democrazia che cittadini e istituzioni, ciascuno dal proprio canto e nel proprio ambito, devono ora dedicarsi se vogliono essere pienamente rispettosi del nuovo dettato costituzionale.

Si tratta di un compito che non può vedere cittadini e istituzioni contrapposti ma che deve vederli reciprocamente attenti gli uni alle altre e reciprocamente interlocutori disponibili.

Il nuovo testo dell'art. 118 Cost. spinge a passare senza esitazioni alla democrazia dei cittadini, lasciando alle spalle quella democrazia dei rappresentanti che pure in questi cinquanta anni, operando nel rispetto di un quadro costituzionale fortemente orientato non solo a governare ma anche a trasformare la società italiana, ha concorso alla crescita del Paese. Una crescita che ora, come sancisce l'art. 118 quarto comma, Cost., non può più essere affidata alle sole istituzioni, neppure a quelle fondate sulla democrazia rappresentativa e sull'espressione delle comunità locali, ma che deve invece essere ormai affidata prima di tutto ai cittadini e alla loro capacità di perseguire scopi e attività di interesse generale.

Il concetto di sussidiarietà orizzontale è stato poi ribadito ulteriormente dalla legge n. 131 del 2003 che, all'art. 7 afferma che gli enti locali, le Regioni e lo Stato, nell'esercizio delle attività di interesse generale, devono usufruire, favorendola, dell'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati.

Ad ogni modo gli enti che decidono, nell'ottica della sussidiarietà orizzontale, di avvalersi della collaborazione dei privati sono tenuti anche a garantire un efficace controllo sull'operato degli stessi.

256 Cfr. D. BOLOGNINO, *Il principio di sussidiarietà nell'art. 118, comma 4, cost: un'interpretazione*.

257 Cfr. A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in: *Dir. Pubbl.*, 2002, I, p. 62 e ss.

A) LA PROSPETTIVA DELLA SUSSIDIARIETÀ CIRCOLARE E DI UNA NUOVA FORMA DI STATO NELL'ART. 118, COMMA 4, COST.

È emersa una particolare interpretazione dell'art. 118, comma 4, Cost., quella di "sussidiarietà circolare" quale rapporto di alleanza tra cittadini, amministrazioni e politica²⁵⁸.

La "sussidiarietà circolare" viene intesa come «una cooperazione tra cittadini ed istituzioni, una sorta di circolo virtuoso tra pubblico e privato sociale, in cui, senza rapporti di supremazia e gerarchia, si coamministra, assicurando lo sviluppo della persona umana»²⁵⁹. Le istituzioni devono, in omaggio all'art. 3, comma 2, della Costituzione, assicurare la rimozione degli ostacoli, sostenendo le iniziative, che realizzano interessi generali. Si crea dunque un nuovo rapporto, di tipo reticolare tra amministrazione e privati²⁶⁰.

L'art. 118, comma 4 della Cost. è l'altra faccia dell'art. 3, comma 2, della Cost. e dà vita ad un principio dirompente, che costituisce la base di un nuovo paradigma. Alla costruzione di tale base contribuisce anche l'art. 5 Cost., che, parlando di autonomie, non indica solo gli enti locali, ma «adeguа i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento». Si dà vita ad una innovazione attraverso la combinazione di fattori noti, in modo originale. Si individua un principio, che riconosce l'autonomia delle persone.

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni, devono aiutare il cittadino, senza frapporre ostacoli. Ciò non significa che le amministrazioni devono astenersi da qualunque tipo di intervento. Favoriscono va inteso come mettere a disposizione mezzi tecnici per la realizzazione delle iniziative dei cittadini favorire l'iniziativa privata per lo svolgimento di interessi generali, indipendentemente dal fatto che le attività riguardino le funzioni amministrative proprie di questi enti²⁶¹.

Tale interpretazione fa sì che ci ritrovi di fronte non solo ad un nuovo modello di amministrazione, ma un nuovo modello di democrazia.

Si è dunque fuori dalla logica dei programmi e dei controlli, come delineati dai precedenti modelli di amministrazione e che i cittadini, nel rea-

258 G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, relazione al convegno "Cittadini attivi per una nuova amministrazione", Roma, 7-8 febbraio 2003.

259 Ibidem.

260 «P.A. e privati, anche se da punti di partenza diversi e con motivazioni diverse, convergono nella stessa direzione, per perseguire un interesse generale che si identifica con il pieno sviluppo della capacità di ogni persona e con la tutela della dignità e dei suoi diritti», G. ARENA, relazione presentata al convegno "Cittadini attivi per una nuova amministrazione", Roma, 7-8 febbraio 2003.

S. MANCINI, G. TROVATI, *Inizia l'era del cittadino protagonista*, in: "Il Sole-24 ore", n. 191, 14 luglio 2003, p.29.

261 P. M. ZERMAN, *La scelta di valore alla base del Titolo V*, in: "Il Sole-24 ore", n. 191, 14 luglio 2003, p. 29.

lizzare il principio di sussidiarietà orizzontale, non possano individuare essi stessi l'interesse generale al di fuori di quanto previsto da norme di legge. «La disposizione di cui all'art. 118, u.c. va letta dunque nel senso di legittimare i cittadini o rimborsare le spese vive da questi sostenute»²⁶². Favorire va inteso come obbligo di ad attivarsi per perseguire fini che sono nell'interesse generale non perché da essi stessi definiti come tali, ma perché già così qualificati da norme di legge»²⁶³.

Più "spinto" l'orientamento che ritiene che i cittadini possano attivarsi autonomamente per il perseguimento di interessi generali, senza la necessaria preventiva autorizzazione della Pubblica Amministrazione. «I cittadini valutano autonomamente ciò che è di interesse generale ed intervengono utilizzando proprie risorse, salvo che per i casi in cui sia richiesto l'utilizzo dei poteri pubblici di coercizione, di autorizzazione, di certificazione e di proibizione» (Manifesto del comitato permanente, che promuove una politica di attuazione dell'art. 118, comma 4, Cost.).

I cittadini di cui parla l'art. 118, comma 4 della Cost., in questo quadro, escono fuori dagli schemi precedenti, e rappresentano il «ripensamento dell'organizzazione amministrativa dell'ente territoriale»²⁶⁴.

L'interesse generale va inteso come interesse che riguardi una collettività, una comunità ben individuata, come gruppo o come comunità²⁶⁵.

Ed esempi di tali attività sono considerati, a vantaggio di un singolo gruppo: l'associazione di commercianti che interviene per abbellire una strada; il gruppo di cittadini che organizza la manutenzione di uno spazio verde; l'associazione di portatori di handicap che si attiva per abbattere le barriere architettoniche; a vantaggio dell'intera comunità: l'associazione di famiglie che gestisce l'accoglienza delle puerpere in ospedale; l'associa-

262 Si ritiene addirittura che ciò comporti che tale obbligo «incomba sugli Enti nell'esercizio di ogni attività, compresa quella legislativa e quella regolamentare; sussista anche quando l'attività di interesse generale dei cittadini non abbia un nesso funzionale immediato con l'ambito delle funzioni e delle competenze proprie degli enti stessi», F. PIZZETTI, relazione al convegno *Cittadini attivi per una nuova amministrazione*, Roma, 7 - 8 febbraio 2003, p. 6.

263 G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, relazione al convegno "Cittadini attivi per una nuova amministrazione", Roma, 7-8 febbraio 2003.

264 A. POGGI, *Comunicazione al seminario di ASTRID sulla sussidiarietà orizzontale*, Roma, 7 febbraio 2003, p. 7. L'autore specifica che quando l'art. 118, comma 4, Cost. parla di "cittadino singolo", riferendosi alla sussidiarietà, non intende indicare solo il cittadino-elettore o il cittadino contribuente o il cittadino cliente o il cittadino che partecipa. Non è neppure un cittadino che somma tutte queste caratteristiche. È una parte del ripensamento dell'organizzazione amministrativa dell'ente territoriale. Con riferimento al "cittadino associato" si indica una società civile con queste caratteristiche: è necessaria (si tratta di uno spazio di azione non assicurato né dal mercato, né dalle amministrazioni pubbliche); mette al centro della propria azione il cittadino singolo ed associato e non il corpo intermedio (altrimenti si sconfinava nel corporativismo, che non presuppone necessariamente sussidiarietà); è espressione di una libertà politica; ha come principio di azione prioritario il bene comune e non l'efficienza.

265 G. ARENA, *op. cit.*

zione di volontari che gestisce l'assistenza domiciliare ai malati.

Questo sistema di intervento dei privati apporta dei vantaggi alle amministrazioni, sia dal punto di vista della motivazione che come risparmio, in quanto i cittadini realizzano direttamente alcuni interessi generali, il che può comportare una diminuzione dei tributi²⁶⁶.

Il fatto che la Costituzione parli di sussidiarietà senza fornire alcuna aggettivazione, ha portato parte della dottrina a propendere per una interpretazione unitaria del termine²⁶⁷. Dunque il principio contenuto in tale articolo va individuato indipendentemente dall'uso che se ne fa. Infatti l'art. 118 Cost. parla semplicemente di sussidiarietà, poi tale principio viene applicato in due modalità completamente diverse, nel comma 1 e nel comma 4. Questo fa sì che l'art. 118 della Costituzione abbia dato vita ad un principio di sussidiarietà completamente nuovo, diverso sia da quello di cui all'art. 5 del Trattato delle Comunità europee, che da quello previsto all'art. 4, comma 3, lett. a), della legge n. 59/97²⁶⁸.

L'art. 118 Cost. esprime dunque un principio di sussidiarietà, che non è ascrivibile ai significati interpretativi dati in precedenza. Il nuovo principio di sussidiarietà pone al centro del nuovo ordinamento repubblicano il cittadino, riversandosi anche sulla prima parte della Costituzione. I cittadini «diventano la misura di riferimento per l'allocazione delle funzioni che dovranno essere assegnate ai livelli territoriali che più possano favorire l'espandersi del ruolo dei cittadini. La democrazia passa da un modello democratico fondato sulla rappresentanza della volontà popolare e sul potere della maggioranza, ad una democrazia fondata sulla supremazia della libertà e dell'autonomia della società (salvo i principi di giustizia e solidarietà sociale)»²⁶⁹.

Il principio di sussidiarietà propone una nuova forma di Stato, dato dall'insieme dei rapporti tra Stato e cittadini, singoli ed associati. Con il principio di sussidiarietà orizzontale, di cui all'art. 118, comma 4, cost., unitamente agli artt. 2 e 5 della Cost., «si ripropone una duplice idea della struttura organizzativa dei pubblici poteri: quella locale e quella sociale. La prima fondata sulla rappresentatività espressa attraverso i meccanismi di democrazia elettorale; la seconda fondata sulla naturale rappresentatività dei cittadini associati e delle formazioni sociali. In questo quadro, il criterio dell'adeguatezza all'esercizio delle funzioni non esclude l'intervento dello Stato»²⁷⁰.

L'art. 118 ult. comma della Cost. è dunque una norma precettiva e non

266 Ibidem.

267 F. PIZZETTI, *Il ruolo delle istituzioni nel quadro della "democrazia della cittadinanza"*, comunicazione al "Convegno Cittadini attivi per una nuova amministrazione", Roma, 7-8 febbraio 2003.

268 Ibidem.

269 Ibidem.

270 A. POGGI, Comunicazione al seminario di ASTRID sulla sussidiarietà orizzontale, Roma 7 febbraio 2003.

programmatica, che dona diritti ai cittadini, comportando un cambiamento radicale del modo di concepire lo Stato ed il convivere civile. L'idea vera di sussidiarietà orizzontale non è l'abbandono dei servizi da parte dello Stato, ma è la collaborazione e la sinergia²⁷¹. Il cambiamento del Paese passa attraverso l'alleanza tra cittadini ed istituzioni. Regioni ed enti locali accettano la sfida con risorse finanziarie decrescenti. Bisogna allora trovare forze nuove per sapere anche come spendere le risorse che ci sono già. Questa impostazione, prende atto del cambiamento della Costituzione, un cambiamento in cui anche il privato può essere portatore di interessi generali e contribuire a far crescere la comunità in cui vive²⁷².

271 Osservatori sul 118, in "Il Sole-24 ore", 14 luglio 2003, n. 191, p. 29.

272 F. BASSANINI, Comunicazione al seminario di Astrid sulla sussidiarietà orizzontale, Roma, 7 febbraio 2003.

24. L'AUTONOMIA NORMATIVA DEI COMUNI

Con le riforme sopravvenute di recente, sia a livello ordinario che costituzionale, si sono realizzate anche in materia di fonti locali alcune innovazioni e talune chiarificazioni nell'ordinamento positivo in precedenza non disponibili, che si collegano strettamente alla organica e radicale revisione della configurazione e della disciplina istituzionale degli enti locali avviata nel 1990 e completata – sul piano della legislazione ordinaria – con l'entrata in vigore del nuovo testo unico sull'ordinamento degli enti locali n. 267 del 2000, che ha in *toto* sostituito quello del 1934 (in larga misura risalente al secolo precedente).

Con questa serie di riforme si è aperta una prospettiva di indubbio riconoscimento e valorizzazione anche del potere normativo locale, sia in ordine agli statuti che ai regolamenti dei Comuni e delle Province, nel contesto di un processo che ha condotto, sia pure tardivamente e con non poche vischiosità, ad un adeguamento della legislazione ordinamentale in materia ai principi autonomistici contenuti in primo luogo nell'art. 5 della Costituzione, rimasti per vari decenni del tutto inattuati o interpretati in modo assai riduttivo²⁷³.

Ne è, in sostanza, ora scaturito un sistema di fonti locali, da un lato caratterizzato da una fonte nuova, quella statutaria, dall'altro imperniato su un netto rafforzamento dei regolamenti che, pur da sempre riconosciuti tra gli atti normativi di competenza degli enti locali (specie dei Comuni), erano stati fino ad anni recenti sostanzialmente compresi nell'ambito di una visione, per un verso, dell'amministrazione locale come amministrazione indiretta dello Stato e, per altro verso, delle fonti locali come mera integrazione delle fonti statali, nel contesto comunque di una logica gerarchica tipica di uno Stato accentrato, che ovviamente mal si combinava con il principio di autonomia sancito dalla nuova Costituzione del '48.

In particolare, per i regolamenti locali²⁷⁴ finiva per prevalere una loro configurazione quali fonti subordinate alla legge, sia quanto a fondamento che a limiti di esercizio, in un orizzonte del principio di legalità che tendeva in ogni caso a privilegiare la fonte primaria, lasciando alle fonti normative locali ruoli e spazi per lo più di carattere esecutivo o limitatamente integrativo delle previsioni legislative statali (e successivamente anche regionali): una visione gerarchica in base alla quale, tra l'altro, veniva giustificato ed esercitato anche un sistema di controlli preventivi di legittimità sugli atti dei Comuni e delle Province, ad opera dei CO.RE.

273 G. C. DE MARTIN, *L'autonomia normativa dei Comuni nel pensiero di Aldo Sandulli*, www.amministrazioneincammino.it.

274 cfr. V. ITALIA, *Nuovi problemi sui regolamenti degli enti locali*, in: V. ITALIA, E. DE MARCO, P. BILANCIA (a cura di), *Riforma e regolamenti degli enti locali*, Milano, Giuffrè, 2000, retro par. 18, p. 290.

CO. con un sindacato che, come si è visto²⁷⁵, è restato parzialmente in vita anche nel TUEL del 2000, a testimonianza di una concezione (culturale e tecnica) riduttiva e assai resistente in materia di forza giuridica e latitudine delle fonti del diritto di provenienza dalle autonomie locali.

Solo con la riforma del Titolo V della Costituzione²⁷⁶, intervenuta nel 2001 può, in effetti, dirsi compiuto l'itinerario di "affrancamento" dell'autonomia normativa locale da una mera logica gerarchica, in conseguenza sia della nuova impostazione istituzionale di pari valenza delle istituzioni costitutive della Repubblica sancita nell'art. 114 Cost., sia dell'esplicito riconoscimento di un potere statutario ai soggetti di autonomia locale²⁷⁷, cui si somma la esplicita previsione di un potere regolamentare riservato agli enti locali, in base al sesto comma dell'art. 117, in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite, senza che residui alcuna forma di controllo preventivo esterno sulle scelte normative operate dagli enti locali interessati, essendo stato espressamente abrogato quanto in precedenza previsto dall'art. 130 Cost.

In tal modo si è determinato, in larga misura, il superamento del mero principio gerarchico nel sistema delle fonti, con un'espansione invece del principio di competenza – sia pure da coniugare in una prospettiva di integrazione più che di separazione tra le varie fonti del sistema – che è strettamente connesso con il nuovo volto istituzionale della Repubblica, in cui tutti i soggetti che la costituiscono debbono concorrere, non solo a governare la propria comunità di riferimento, ma anche a dar vita, a vario titolo, all'ordinamento generale, che è il risultato e l'espressione di una realtà policentrica, nella quale devono intrecciarsi ed equilibrarsi le esigenze e le ragioni sia dell'autonomia che dell'unità.

E se anche le fonti locali²⁷⁸, pur espressamente legittimate in Costituzione, non godono delle medesime garanzie riconosciute ad altri soggetti del sistema, in ordine in particolare alla salvaguardia del proprio ambito di competenza a fronte di indebite invasioni di campo – essendo attualmente inibito (o comunque non previsto) un accesso diretto degli enti locali alla Corte costituzionale (a differenza delle Regioni, per le quali si è invece ora rafforzata una tutela per certi versi paritaria rispetto allo Stato, con il regime di ricorsi fissato nel nuovo art. 127 Cost.) – è fuori discussione il carattere fortemente innovativo delle nuove previsioni del Titolo V

275 Cfr. L. PECORARO, T. F. GIUPPONI, "L'autonomia normativa degli enti locali nella riforma del titolo v della Costituzione (legge n. 3/2001)", in: U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio delle fonti 2001*, Torino, Giappichelli, 2002, retro par. 18, p. 292.

276 *Ibidem*.

277 Cfr. P. CARETTI, *Fonti statali e fonti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in: "Le Regioni", 2002, p. 953.

278 R. TOSI, *Sui rapporti tra fonti regionali e fonti locali*, in: "Le Regioni", 2002, p. 971.

in ordine al fondamento e alla latitudine del potere normativo locale, sia statutario che regolamentare, conseguente al riconoscimento del pluralismo istituzionale nell'assetto della Repubblica: al punto che, in tal senso, si può probabilmente parlare di una "via italiana al federalismo", caratterizzata dalla compresenza di istituzioni territoriali multilivello (locali, regionali e statali), ciascuna con una propria ragion d'essere, un proprio ruolo e una propria sfera di poteri, nell'ambito dell'unità del sistema. In altre parole e in estrema sintesi, può dirsi che anche il sistema delle fonti si è ora (necessariamente) adeguato alla fisionomia pluralistica e autonomistica del sistema istituzionale²⁷⁹.

A) L'AUTONOMIA STATUTARIA

Secondo i principi generali, lo statuto di un ente pubblico è un atto normativo, una fonte di diritto che si inserisce nella scala gerarchica in posizione subordinata rispetto alla legge.

Il tema statutario ha sempre avuto di per sé una grande suggestione, in quanto richiama il processo di autodeterminazione dei corpi sociali e per gli statuti comunali la suggestione è anche di carattere storico, evocando essa il diritto delle antiche municipalità, i liberi Comuni medioevali.

Lo statuto dei Comuni per altro, gode di una posizione peculiare e privilegiata, che trova il suo fondamento e la legittimazione direttamente nella Carta costituzionale²⁸⁰.

L'art. 128 Cost, nel testo precedente alla riforma del 2001, riconosceva a Comuni e Province il diritto ad ordinamenti autonomi, limitando, a garanzia di questa autonomia, la potestà legislativa dello Stato in materia alla posizione di "principi", da effettuarsi con "leggi generali". Tale norma ha reso possibile e doveroso il riconoscimento dell'autonomia statutaria degli enti locali da parte del legislatore ordinario.

Come si è visto, la riforma attuata con la legge 142 del 1990 ha rappresentato il primo tentativo di dare attuazione a questi principi, sostituendo alla vecchia legislazione, espressione di uno Stato accentrato, con una normativa di principio adeguata all'assetto costituzionale e con il pieno riconoscimento di un potere statutario²⁸¹ per Comuni e Province. È opinione largamente diffusa che l'attribuzione della potestà statutaria agli enti locali abbia costituito la principale novità ed il cuore della riforma. Essa ha contribuito a fare venire meno il principio della omogeneizzazione degli enti

279 G. C. DE MARTIN, *L'autonomia normativa dei Comuni nel pensiero di Aldo Sandulli*, www.amministrazioneincammino.it; F. PINTO, *Diritto degli Enti locali*, Giappichelli, 2003, p. 77 e ss.

280 F. PINTO, *Diritto degli Enti locali*, Giappichelli, 2003, p. 77 e ss.

281 C. FUSARO, F. ROVERSI MONACO, "Lo statuto nel sistema delle fonti", in: A. BIANCO et al. (a cura di), *Gli Statuti comunali: guida per la formazione*, Gorle, 1990, p. 225.

locali, cui veniva finalmente offerta l'occasione per ritrovare un proprio ruolo nell'organizzazione pubblica, assurgendo a rango di ordinamento munito di effettiva autonomia politica, amministrativa, organizzatoria.

L'art. 2 della legge 142 del 1990, dopo avere definito Comuni e Province come enti esponenziali della propria comunità di cui curano gli interessi e promuovono lo sviluppo, riconosceva dunque loro l'autonomia statutaria considerata insieme all'autonomia finanziaria come la principale manifestazione dell'autonomia locale. L'art. 4, secondo comma, della Legge 142 disponeva poi nel testo originario: «*Lo Statuto, nell'ambito dei principi fissati dalla legge, stabilisce le norme fondamentali per l'organizzazione dell'ente ed in particolare determina le attribuzioni degli organi, l'ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici, le forme della collaborazione fra comuni e Province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni ed ai procedimenti amministrativi*».

Importanti modifiche all'ordinamento locale²⁸² disegnato dalla legge 142 sono state successivamente apportate dalla legge 25 marzo 1993, n. 81, che ha introdotto l'elezione diretta del sindaco e presidente della Provincia e variato l'assetto dei poteri e l'ambito delle competenze degli organi di governo locale, ampliando gli spazi riservati all'autonomia statutaria. Ancora più rilevante è stata l'incidenza nella materia in esame della legge n. 265 del 1999 che ha provveduto ad una generale revisione della legge 142.

Quest'ultima legge in particolare, il cui art. 1 "*Autonomia statutaria e regolamentare e partecipazione popolare*" ha modificato gli artt. 4 e 5 della l. 142 precisando meglio il contenuto dello statuto di Comuni e Province, stabilendo che esso debba prevedere l'attribuzione alle opposizioni della Presidenza delle commissioni consiliari con funzioni di garanzia e di controllo, ha enunciato l'abrogazione e la conseguente necessità di adeguamento delle norme statutarie incompatibili con i principi legislativi che fissano i limiti inderogabili per l'autonomia normativa di Comuni e Province²⁸³; stabilito, infine, che l'entrata in vigore dello statuto non sarebbe stata condizionata alla pubblicazione nel bollettino ufficiale della Regione. Sono state invece confermate le previsioni della legge 142 del '90 relative alle finalità dello statuto in tema di attribuzione degli organi, dell'ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici, delle forme di collaborazione tra Comuni e Province, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi, precisandosi in proposito che il parametro di riferimento non è più la legge bensì i principi fissati dalla legge.

I principi normativi della riforma del 1999 sono stati trasfusi senza sostanziali modifiche nel TUEL il quale presenta dunque una disciplina

282 V. ITALIA, M. BASSANI, *Le autonomie locali*, Milano, Giuffrè, 1990, p. 175.

283 F. STADERINI *Diritto degli enti locali*, Padova, CEDAM, 2003 p. 66 e ss.

della materia che meglio precisa la posizione degli enti locali nell'ambito dell'ordinamento nazionale, dando maggiore compiutezza alle previsioni dell'abrogato articolo 128 della Carta costituzionale.

Il D. lgs n. 267 del 2000 già al terzo comma dell'art. 1 chiarisce che «la legislazione in materia di ordinamento degli enti locali e di disciplina dell'esercizio delle funzioni ad essi conferite enuncia espressamente i principi che costituiscono limite inderogabile per la loro autonomia normativa». È poi precisato che l'entrata in vigore di nuove leggi che enunciano tali principi, abroga automaticamente le norme statutarie con essi incompatibili e, conseguentemente, è stabilito che gli enti locali devono adeguare i rispettivi statuti entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore di tali leggi.

Lo statuto diventa così una nuova fonte del diritto per l'ordinamento degli enti locali²⁸⁴.

Non è stato agevole tuttavia, come testimonia anche l'ampio dibattito dottrinale che si è sviluppato in proposito, individuare con precisione il contenuto ed i limiti di tale autonomia.

È chiaro che gli statuti degli enti locali sono una tipica espressione di autonomia, ma anche che essi sono comunque subordinati alla legge ordinaria della quale devono rispettare i principi. Dalla stessa lettura della norma che disciplina nell'ambito del TUEL la materia statutaria, si dice chiaramente che il legislatore ha inteso attribuire allo statuto il valore di fonte diversa dalla legge, ai cui principi è ancorata e dai cui principi è limitata. Indubbiamente lo statuto comunale, quale fonte del diritto locale, costituisce una fattispecie del tutto atipica, con caratteristiche sue proprie che la differenziano notevolmente non solo dalle altre fonti conosciute nel nostro diritto positivo, ma altresì dagli altri atti espressione del potere di normazione secondaria, i regolamenti, per altro anch'essa riconosciuta agli enti locali.

Sotto il profilo del rapporto tra norme ordinarie e potestà normativa dei Comuni (e delle Province), è stato sostenuto che le norme di legge sarebbero normalmente derogabili da parte degli statuti locali²⁸⁵; più precisamente si è detto che la citata norma dell'art. 6 del TUEL che riconosce a Comuni e Province la potestà statutaria nell'ambito dei principi fissati dalla legge dev'essere intesa nel senso che una disposizione di legge costituisce limite alla predetta potestà statutaria solo se qualificabile come norma di principio.

Va precisato inoltre che norme di principio vincolanti per la potestà statutaria saranno, innanzitutto per espressa qualificazione del legislatore, tutte quelle contenute nel Testo Unico. Devono in particolare ritenersi vincolanti le norme che distribuiscono la competenza tra gli organi

284 G. ABBAMONTE, *Gli statuti e i regolamenti*, in: "Nuova Rassegna", 1992, p. 1212.

285 Cfr. G. ROLLA, *Brevi note sull'autonomia statutaria dei Comuni e delle Province*, in: "Foro Amm.", 1990.

dell'ente. Esse, com'è riconosciuto anche nel Consiglio di Stato non configurano una mera articolazione interna di competenze ma rappresentano attuazione diretta del più generale principio di responsabilità e di distinzione tra indirizzo e gestione all'interno dell'ente. L'autonomia statutaria quindi, non può spingersi fino ad innovare nell'ordine delle competenze degli organi fissati dalla legge. Disposizioni di tale natura, poi, potranno riscontrarsi anche in altri termini legislativi che si occupino di materia statutaria degli enti locali²⁸⁶.

Va, invece escluso che principi-limite dell'autonomia statutaria possano essere contenuti in leggi regionali.

Circa la natura dello statuto si ritiene esatta la qualificazione di esso come fonte sub-primaria, per evidenziare la diretta legittimazione costituzionale ed il suo potere di deroga anche a determinate norme primarie vale a dire alle norme non di principio.

Per quanto riguarda l'esatta individuazione dell'oggetto degli statuti si richiama ancora una volta l'art. 6 del TUEL, che al comma 2 dispone che lo statuto nell'ambito dei principi fissati dal testo unico stesso, stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente e, in particolare, specifica le attribuzioni degli organi e le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, i modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente, anche in giudizio. Lo statuto stabilisce altresì i criteri generali in materia di organizzazione dell'ente, le forme di collaborazione tra comuni e province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni ed ai procedimenti amministrativi oltre allo stemma e al gonfalone e a quanto espressamente stabilito dal TUEL.

La formulazione riportata, dunque, porta ad escludere che il legislatore abbia inteso assegnare allo statuto soltanto la formulazione delle norme fondamentali per l'organizzazione dell'ente²⁸⁷, come pure era possibile ritenere sulla base dell'originaria formulazione della corrispondente norma dell'art. 4 della legge 142 del '90. La stessa elencazione delle tematiche tipiche contenuta nel richiamato art. 6, ha dunque un valore meramente esemplificativo come si deduce dall'espressione "in particolare" che la precede.

Per altro, sembra di poter concludere che la sede statutaria legittimamente si presta anche ad operare una selezione e graduazione delle finalità e delle funzioni dell'ente idonea a caratterizzare anche ideologicamente l'amministrazione locale; tale conclusione del resto appare coerente con la stessa concezione che la costituzione e la legge hanno di comuni e province, enti esponenziali della propria comunità in quanto tali autorizzati ad adeguare la propria azione alle specifiche necessità che la collettività e

286 F. PINTO, *Diritto degli Enti locali*, Giappichelli, 2003, p. 77 e ss.

287 P. VIRGA, *L'amministrazione locale*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 98.

la concreta situazione richiedono. Semmai sempre restando nell'ambito organizzativo ci si è chiesti se la potestà statutaria possa ricomprendere anche la previsione di altri organi o di ulteriori e diversi poteri oltre a quelli espressamente loro riconosciuti.

A riguardo non sembra possibile prospettare soluzioni di carattere generale. Il criterio fondamentale che deve guidare l'interprete discende dalla distinzione tra organizzazione meramente interna e organizzazione con rilevanza esterna²⁸⁸.

La prima rientra naturalmente nell'autonomia organizzatoria dell'ente locale; per gli organi di rilievo esterno invece il principio di legalità assume una valenza maggiore e comporta un più diretto riferimento alla legge, per cui non sarà consentito in sede statutaria istituire nuovi organi, oltre quelli espressamente previsti, né modificare le attribuzioni o più genericamente il ruolo che siano stati loro conferiti direttamente dalla legge. Diversamente si può riconoscere allo statuto una sorta di competenza attuativa e di necessaria integrazione delle disposizioni legislative che consenta di specificare meglio ciò che è implicito nel sistema legislativo.

Peraltro si ricorda che la concezione su esposta dell'autonomia statutaria è stata ribadita e rafforzata dalle riforme recenti. A riguardo si richiama nuovamente il disposto dell'art. 1, comma 3 del TUEL, il quale prevede espressamente che la legislazione che interessa l'ordinamento degli enti locali indichi in modo esplicito i principi ritenuti inderogabili dall'autonomia locale. Non sarà, quindi, più possibile opporre all'esercizio di tale autonomia l'esistenza di norme che non siano presentate espressamente come principi, né l'esistenza di principi che siano stati soltanto desunti in via interpretativa dal sistema complessivo. L'entrata in vigore di questi principi inderogabili comporterà allora l'abrogazione immediata delle norme statutarie incompatibili; resta salvo in ogni caso l'obbligo di adeguare cioè di recepire o rendere conformi gli statuti e i nuovi principi nei successivi 120 giorni.

Con la riforma del titolo V nel 2001 l'autonomia statutaria ha trovato riconoscimento e garanzia nella stessa Costituzione all'art 114 comma 2 ove si afferma che «*i Comuni, le province le città metropolitane e le regioni sono enti autonomi con propri statuti*»²⁸⁹.

Nel dare attuazione a questa previsione delegando il Governo ad adeguare il testo unico alle innovazioni introdotte dalla Riforma costituzionale, la legge 131 del 2003 all'art. 4 precisa che lo statuto opera in armonia con la Costituzione e con i principi generali in materia di organizzazione pubblica e nel rispetto di quanto stabilito dalla legge statale in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali in

288 F. PINTO, *op. cit.*, p. 77 e ss.

289 L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, 2004, Il Mulino, p. 81 e ss.

attuazione cioè dell'art. 117, comma 2 lett. p, Cost.

L'art. 4 inoltre non disciplina il procedimento di formazione dello statuto locale, demandando tale incombenza alle leggi statali di determinazione delle funzioni fondamentali degli enti territoriali.

B) L'AUTONOMIA REGOLAMENTARE

Ulteriore forma di esplicazione dell'autonomia normativa di cui gode il Comune è la potestà regolamentare, sul cui regime la Riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione, ha inciso profondamente, introducendo un innovativo modello di allocazione di tale potestà presso i diversi livelli di governo.

Ma la formulazione costituzionale relativa alla distribuzione del suddetto potere²⁹⁰ presenta, ad una lettura approfondita, alcuni rilevanti tratti problematici il primo dei quali, investe la delega del potere regolamentare dallo Stato alla Regione²⁹¹.

Infatti, l'art. 117 Cost. dispone, al sesto comma: «*la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salvo delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in tutte le altre materie*». Lo Stato avrebbe competenza regolamentare nelle materie di competenza esclusiva e la Regione in tutte le altre. Sembra di trovarsi di fronte cioè, ad una sorta di parallelismo²⁹² tra funzione legislativa ed amministrativa, quello stesso che la Riforma del 2001 avrebbe rimosso.

In realtà, è agevole costatare anche come tale previsione sia collocata in un quadro che ha visto scomparire, dal testo costituzionale, l'istituto della delega delle funzioni amministrative, in precedenza contemplato dall'art. 118 Cost., tanto nei rapporti tra amministrazione centrale e le istituzioni regionali, quanto nelle relazioni tra queste ultime e gli enti locali.

L'imbarazzo destato da questa apparente contraddizione si rivela ancor più disarmante ove si pensi che, una volta disposta una simile delega, gli organi dell'amministrazione statale sarebbero tenuti a svolgere le rispettive funzioni di cura concreta degli interessi pubblici nel rispetto delle norme regolamentari dettate dalle Regioni in regime di delega²⁹³. Per rimuovere tale incongruenza non si può che aderire²⁹⁴ a quella opzione interpretativa secondo cui la delega del potere regolamentare intestato

290 F. PINTO, *Diritto degli Enti locali*, Giappichelli, 2003, p. 111 e ss.

291 Q. CAMERLENGO, Articolo 4, in: P. Cavaliere, E. Lamarque (a cura di), *L'attuazione del nuovo titolo V parte II della Costituzione commento alla legge "La Loggia", legge 5 giugno 2003 n. 131*, Torino, Giappichelli Editore, 2004, p. 93 e ss.

292 F. PINTO, *op. cit.*, p. 111 e ss.

293 Q. CAMERLENGO, *op. cit.*, p. 93 e ss.

294 *Ibidem*.

all'amministrazione centrale deve essere accompagnata dalla contestuale delega di funzioni amministrative: «lo Stato può emanare regolamenti soltanto laddove abbia potestà legislativa esclusiva e soltanto se non decida di delegare le funzioni amministrative alle Regioni; in quest'ultima ipotesi, perde il potere regolamentare...»²⁹⁵.

Tale conclusione contribuisce ad illuminare un profilo che si rivela decisivo ai fini della comprensione del criterio di distribuzione del potere regolamentare anche nei rapporti con le istituzioni locali in generale e che rinviene un adeguato riscontro nell'art. 4 della legge n. 131 del 2003.

Più precisamente *l'attribuzione del potere regolamentare segue il conferimento della funzione amministrativa* per cui, ove si tratti di verificare a quale livello di governo compete l'adozione di norme regolamentari in ordine ad una data situazione giuridicamente rilevante, occorrerà identificare il soggetto istituzionale titolare della corrispondente funzione amministrativa.

L'affermazione del principio di sussidiarietà verticale ad opera del nuovo art. 118 comma 1, Cost. ha posto le condizioni per l'introduzione di una chiara linea di confine tra l'attività legislativa demandata alle autorità statali e regionali e l'azione amministrativa, assegnata preferibilmente ai Comuni²⁹⁶.

Ora, la ricostruzione dal basso²⁹⁷ del sistema amministrativo ha assecondato un indirizzo di sviluppo già avviato con il "federalismo amministrativo a Costituzione invariata" introdotto dalla riforma Bassanini.²⁹⁸

Così la scelta di collocare i poteri amministrativi presso le istituzioni più vicine alla comunità riflette, una soluzione diffusa in non pochi ordinamenti federali, nei quali la distribuzione della funzione legislativa tra Stato centrale e Stati membri è integrata dalla devoluzione dei compiti di cura concreta degli interessi generali agli enti collocati in una posizione privilegiata ai fini della identificazione e del soddisfacimento dei bisogni espressi in ambito locale.

La preferenza per il livello comunale è, perciò, lo sviluppo logicamente indefettibile di questa rilettura complessiva del sistema istituzionale delle funzioni amministrative²⁹⁹.

Queste considerazioni rafforzano la tesi, suffragata da non poche riflessioni della dottrina³⁰⁰, secondo cui la potestà regolamentare spetta in via

295 R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in "Le Regioni", 2002 p. 368.

296 S. CASSESE, *L'amministrazione nel nuovo titolo V della Costituzione*, in "Giorn. Dir. amm.", 2001, p. 1193; cfr. A. CORPACI, *Revisione del titolo V della Parte II della Costituzione e sistema amministrativo*, p. 1307.

297 G. PASTORI, *Il Principio autonomistico*, in "Dir. pubbl.", 1997, p. 679.

298 Cfr. G. FALCON, "Il decreto n. 112 e il percorso istituzionale italiano", in: MALO M. (a cura di), *Lo Stato autonomista: funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 ed attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, Bologna, Il Mulino, 1998.

299 G. FALCON, *op. cit.*, p. 173. *Funzioni Amministrative ed enti locali nei nuovi art. 117 e 118 Cost.*, ivi, p. 381.

300 «L'ente che è titolare di una funzione amministrativa, è titolare anche del potere normativo relativo alla disciplina organizzativa e di esercizio della stessa», R. BIN, *op. cit.*, 2002 p. 368 e ss.

esclusiva all'ente titolare della corrispondente funzione amministrativa.

La potestà regolamentare dei Comuni cui fa espresso riferimento il secondo comma del nuovo art. 114 Cost. è stata definitivamente costituzionalizzata nell'art. 117 Cost., che, sempre al comma 6 ha previsto che «*I Comuni, le Province e le città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite*».

Tale Riforma ha così, attribuito definitivamente ai Comuni, il ruolo loro spettante all'interno di uno Stato in cui viga appieno un federalismo di tipo amministrativo.

Ora, se lo statuto si presenta come l'espressione più elevata dell'autonomia comunale, la componente di vertice di una potestà normativa che – esplicita ora la legge 131, art. 4, comma 1 – consiste, appunto, «*nella potestà statutaria e in quella regolamentare*», la sua collocazione sovraordinata nell'ordinamento dell'ente comporta che alle sue disposizioni rimanga vincolato ogni altro atto che l'ente emani a partire dai regolamenti che, «*nel rispetto delle norme statutarie*», appunto, disciplinano l'organizzazione degli enti locali (art. 4, comma 3, l. 131 del 2003)³⁰¹.

In altri termini le norme regolamentari si presentano come norme subordinate allo statuto³⁰² ma se si guarda anche al secondo comma dell'art. 4 che elegge lo statuto a fonte di «*principi di organizzazione e funzionamento dell'ente*» se ne ricava che le norme statutarie vincolanti il potere regolamentare non sono che i principi posti dallo stesso statuto³⁰³.

A questo punto diviene essenziale chiarire la natura giuridica dei regolamenti comunali.

In dottrina³⁰⁴ è pacifico che essa sia duplice potendosi considerare i regolamenti in qualità di atti formalmente amministrativi perché posti in essere da un ente pubblico e sostanzialmente normativi in quanto contenenti norme intese ad innovare il diritto oggettivo.

Questa duplicità nella natura dei regolamenti condiziona, in particolare³⁰⁵, la loro collocazione nella gerarchia delle fonti del diritto.

301 L. VANDELLI, *op. cit.*, p. 81 e ss.

302 F. PINTO, *op. cit.*, p. 111 e ss.

303 Q. CAMERLENGO, *op. cit.*, p. 93 e ss.

304 V. ITALIA, "Nuovi problemi sui regolamenti degli enti locali", in: V. ITALIA, E. DE MARCO, P. BILANCIA (a cura di), *Riforma e regolamenti degli enti locali*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 290 e ss.

305 Oltre che il regime di impugnativa: «*Quanto al regime di impugnazione va detto che la possibilità di impugnativa diretta del regolamento costituisce ipotesi di rara verifica. L'impugnativa presuppone infatti un interesse concreto ed attuale da parte di chi la propone. Essendo invece il regolamento caratterizzato da astrattezza e generalità, di norma esso non sarà in grado di incidere direttamente sulle situazioni soggettive dei destinatari, né di far nascere, di conseguenza, l'interesse alla sua impugnazione. Questo potrà succedere solo nel caso in cui il regolamento contenga previsioni destinate all'immediata applicazione. In linea di massima invece il regolamento necessiterà, per la sua applicazione in concreto, di un successivo provvedimento di attuazione, e sarà quest'ultimo ad incidere sulle situazioni*

Sotto questo ultimo profilo, una prima indicazione è ricavabile alla lettera dell'art. 7 del TUEL, che, testualmente, recita: «*nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dallo statuto il Comune adotta regolamenti*».

Vale dunque anche per i regolamenti ciò che si afferma per gli statuti che cioè limiti inderogabili per l'esplicazione della potestà regolamentare possono essere posti solo dai principi sanciti dalle leggi, oltre che dalle enunciazioni di principio poste dallo statuto di riferimento. Inoltre il comma 3 dell'art. 1 del TUEL riferisce all'autonomia normativa e, dunque anche alla potestà regolamentare, il principio obbligatorio in base al quale la legislazione sull'ordinamento degli enti locali, nonché di disciplina nello svolgimento di funzioni ad essi affidate, deve contenere in modo espresso i principi che ne costituiscono il limite inderogabile. In virtù di ciò secondo la dottrina i regolamenti «non sono più gli statuti regolamenti di esecuzione, ma diventano gli strumenti propulsivi dei procedimenti degli atti amministrativi»³⁰⁶.

La soggezione dei regolamenti ai principi fissati dalla legge e allo statuto comporta l'attribuzione agli stessi del carattere di fonte normativa secondaria e carattere integrativo-attuativo.

Essi dunque:

non possono derogare o contrastare con le norme di rango costituzionale;

non possono derogare o contrastare con i principi posti dalle leggi;

non possono contrastare con le norme statutarie, incorrendo in caso nel vizio di violazione di legge ex art. 7 TUEL;

per parte della dottrina³⁰⁷ non possono contenere norme contrarie e quelle dei regolamenti statali conformemente a quanto disposto dall'art. 4 delle disposizioni preliminari al codice civile, a norma del quale i regolamenti emanati da altre autorità non possono contrastare con i regolamenti governativi; per altra parte della dottrina³⁰⁸ invece i Comuni e le province non rientrano nel concetto di altre autorità di cui al citato arti-

soggettive dei destinatari. Di conseguenza in questa ipotesi colui che intenda impugnare dovrà procedere ad una doppia impugnativa, ovvero dovrà impugnare tanto il regolamento quanto il provvedimento di attuazione ad esso relativo. La pronuncia poi, dell'autorità giudiziaria, avrà ad oggetto il regolamento, ma i suoi effetti si propagheranno al provvedimento di esecuzione. La giurisprudenza del Consiglio di Stato inoltre è ormai costante nel ritenere che l'annullamento del regolamento ad opera dell'autorità giurisdizionale amministrativa operi con efficacia erga omnes: il giudicato dunque, in tal caso contrariamente alla regola generale, esplica la sua efficacia in via generale e non solo limitatamente alle parti in lite», AA.VV. *Il Comune. Ordinamento, contabilità, servizi*, Napoli, Edizioni Giuridiche Simone, 2004, pp. 98-99.

306 V. ITALIA, *op. cit.* p. 295.

307 V. ITALIA, *ivi*, p. 115.

308 L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 81 e ss.; A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, T. 3, Art 108-110: magistratura., Bologna -Roma, 1992, p. 56.

colo delle preleggi. D'altro canto il testo dell'art. 7 del TUEL non menziona ulteriori limiti per i regolamenti degli enti locali.

Al comma 4, l'art. 4 della legge 131 ha poi stabilito che «*la disciplina dell'organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni dei Comuni, (...) riservata alla potestà regolamentare dell'ente locale, nell'ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità, secondo le rispettive competenze...*». Detta disposizione riserva al regolamento locale la disciplina dei profili organizzativi ed operativi relativi all'esercizio delle funzioni amministrative attribuite all'ente locale.

Per cogliere l'esatta portata di tale "riserva" occorre fare ulteriori considerazioni.

Le soggezione dell'attività amministrativa ai principi ed alle regole stabilite in sede legislativa non è che l'inevitabile conseguenza del rispetto del principio di legalità, che non risulta smentito o ridimensionato dalle recenti innovazioni introdotte a livello costituzionale. Pertanto, non è corretto parlare di riserva di regolamento locale intesa come delimitazione in un ambito materiale demandata alla disciplina posta da tale fonte secondaria, con esclusione di qualsiasi altra fonte sovraordinata. Più correttamente, detta "riserva" si sviluppa in senso orizzontale, vale a dire nei confronti degli atti normativi di primo grado adottati in altri contesti istituzionali. La titolarità della funzione amministrativa legittima l'esercizio in via esclusiva della potestà regolamentare sia pure entro la cornice delineata in ambito legislativo cosicché, appare meno equivoco parlare di "principio di presenza" per il regolamento adottato dall'ente preposto all'azione amministrativa³⁰⁹.

In sostanza, la riforma del 2001 ha elevato a livello costituzionale gli esiti di una evoluzione che già aveva portato a sancire nel T.U. il potere di Comuni e Province di adottare, «*nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dallo statuto [...] regolamenti nelle materie di propria competenza ed in particolare per l'organizzazione ed il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni*». In questi termini dapprima su un piano di legislazione ordinaria, quindi sul piano costituzionale, si è sancita una potestà regolamentare non più limitata a singole materie di volta in volta previste dalle leggi, ma sostanzialmente estesa, con i limiti sopra richiamati, all'intero ambito dell'organizzazione, da un lato, e nello svolgimento delle funzioni, dall'altro.

Così, anzitutto, la disciplina contenuta negli artt. 6 e 7 del TUEL, in materia di autonomia statutaria e regolamentare, è ora da ritenere vigente solo per le parti non contrastanti o non disciplinate dall'art. 4 della legge 131.

Infine per quanto poi riguarda il contenuto delle funzioni, i regolamenti dei Comuni e degli altri enti locali trovano il loro limite tanto

309 Q. CAMERLENGO, *op. cit.*, pp. 98-99.

nella potestà legislativa che nella potestà regolamentare dello Stato e delle Regioni che definiscono i margini del loro potere regolamentare nel rispetto dell'autonomia degli enti e dell'esigenza, ad essa correlata di evitare che questi ultimi si vedano privati del potere di applicare in concreto, alla realtà territoriale, e con gli adattamenti necessari le regole che provengono dal livello ultralocale.

Maggiore è, invece, la potestà regolamentare dell'ente con riferimento alle modalità con cui si provvede all'esercizio delle funzioni³¹⁰.

Il potere regolamentare³¹¹ è, in tal caso, un potere pieno, che trova limite solo negli interventi normativi di carattere generale che siano consentiti dal potere di indirizzo conseguente all'esplicazione di attività legislative.

In tal caso il rapporto fra fonte regolamentare locale e altre fonti si inverte rispetto al caso precedente e viene in rilievo nella definizione delle concrete regole di condotta proprio la fonte apparentemente di grado inferiore.

25. L'ATTUAZIONE DELL'ART. 118 DELLA COSTITUZIONE

Se la Costituzione delinea, nell'art. 118, come modificato nel 2001, un sistema di distribuzione delle competenze basato sui principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, in concreto il riparto è definito da leggi dello Stato o delle Regioni, secondo le rispettive competenze.

In questo senso, la legge di attuazione della Riforma costituzionale all'art. 7 ha previsto che tali leggi provvedano a conferire le funzioni amministrative da loro esercitate alla data di entrata in vigore della legge stessa, attribuendo a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato soltanto quelle di cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio, per motivi di buon andamento, efficienza o efficacia dell'azione amministrativa ovvero per motivi funzionali o economici o per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale. Tutte le altre funzioni amministrative non diversamente attribuite spettano ai Comuni, che le esercitano in forma singola o associata, anche mediante le Comunità montane e le Unioni di Comuni.

Ai fini del trasferimento delle relative risorse, del resto, la legge prevede accordi con le Regioni e le autonomie locali, da concludere in sede di Conferenza Unificata, diretti in particolare all'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessarie per l'esercizio delle funzioni ed i compiti da conferire; accordi recepiti in disegni di legge collegati alla manovra finanziaria annuale.

Si è però osservato che, nel sistema attuale, la legge non può essere una efficace garanzia di attuazione del principio di cui all'art. 118, questo perché si realizza il regionalismo legislativo.

310 G. PARODI, *La nuova disciplina costituzionale del potere regolamentare*, in atti del convegno: "La revisione costituzionale del titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive", Pavia, 30 novembre 2002.

311 T. GROPPI, *Autonomia costituzionale e potere regolamentare degli enti locali*, Milano, Giuffrè, 1994, p. 105 e ss.

La rottura rispetto al precedente sistema risiede nel fatto che la legge statale e la legge regionale sono equiparate, che la legge statale non ha più la competenza generale e si scindono le competenze legislative da quelle amministrative. È dunque importante stabilire chi sia il soggetto che decide come applicare detti principi³¹².

Proprio l'obiettivo difficoltà di attuare questi tre principi fa sì che, quale che sia il legislatore, la redistribuzione delle funzioni sia il frutto di un concorso partecipato tra soggetti ed istituzioni coinvolte³¹³, occorre utilizzare un metodo "consensuale" o comunque concertato, nel ridefinire l'assetto di queste funzioni, coinvolgendo in positivo anche i destinatari delle funzioni da riallocare³¹⁴.

Per ora comunque manca l'individuazione di momenti in cui Stato, Regioni e Comuni possano confrontarsi per definire un equilibrio³¹⁵.

CAPITOLO IV

L'AUTONOMIA FINANZIARIA DEI COMUNI E RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE

26. Il federalismo fiscale; 27. La disciplina del federalismo fiscale nel nuovo art. 119 Cost.; 28. L'attuazione del federalismo fiscale; 29. I costi dell'autonomia dei Comuni;

26. IL FEDERALISMO FISCALE

La trasformazione in senso federale dello Stato italiano ha compiuto, in quest'ultimo decennio, molti passi in avanti anche se si può dire che la finanza regionale e locale è ancora «in mezzo al guado»³¹⁶.

L'effettiva portata della riforma fiscale può apparire più chiara se si tratteggia, nelle sue linee essenziali, l'evoluzione della finanza degli enti territoriali dall'originaria configurazione (assunta in seguito all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana) sino ai giorni nostri.

Negli anni Settanta la concezione egualitaristica dei diritti a presta-

312 PITRUZZELLA, *Processi di rideterminazione delle funzioni amministrative*, in D. BOLOGNINO (a cura di), atti del convegno: "Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione", Roma, 31 gennaio 2002, in www.amministrazioneincammino.luiss.it/convegni/resoconti.

313 G. PASTORI, *ibidem*.

314 C. DE MARTIN, *ibidem*.

315 PITRUZZELLA, *ibidem*.

316 F. BASSANINI, G. MACCIOTTA (a cura di), *L'attuazione del Federalismo Fiscale*, Bologna, Il Mulino (Quaderni di Astrid), 2003, p. 7.

zione pubblica si affermò e si saldò con il culto per l'uniformità organizzativa, permeando organizzazione e funzionamento dei servizi e delle istituzioni pubbliche lungo direttrici sicuramente lontane da ogni istanza di effettiva autonomia.

Sul versante finanziario, si deve ricordare che la riforma tributaria degli anni Settanta, in nome del principio di unicità della finanza pubblica aveva vanificato l'autonomia impositiva degli enti territoriali autonomi, trasformandone l'assetto finanziario in un sistema a finanza derivata. Si trattava di un sistema basato sul trasferimento, sul lato dell'entrata, da quello statale e che pertanto determinava il superamento dei criteri della differenziazione, del libero sviluppo delle collettività locali e dell'autosufficienza della finanza locale³¹⁷.

La legislazione degli anni Novanta ha modificato radicalmente gli indirizzi a lungo prevalenti in tema di finanza regionale. Essa ha posto le premesse per una decisiva inversione di tendenza nella direzione di un sensibile incremento delle entrate proprie a fronte di un altrettanto significativo calo dei trasferimenti correnti.

Il processo c.d. di *federalismo fiscale*³¹⁸ è avvenuto mediante l'adozione di alcuni provvedimenti di riforma che perseguono l'obiettivo di potenziare il sistema di autogoverno negli Enti territoriali autonomi, riducendo il carattere derivato che per lungo tempo ha caratterizzato il loro sistema finanziario.

Con riferimento specifico ai profili finanziari, si deve segnalare che già con la legge 14 giugno 1990, n. 158 si è dato avvio ad un processo di razionalizzazione e di riordino delle entrate regionali già previsto dalla legge n. 281 del 1970. Il nucleo centrale del processo di riordino fiscale è costituito, però dall'ICI (Imposta comunale sugli immobili), la quale nell'idea del legislatore avrebbe dovuto realizzare appieno l'esigenza di autofinanziamento dei Comuni³¹⁹.

317 L. VANDELLI, F. MASTRAGOSTINO, "Le autonomie territoriali", vol II in: *I Comuni e le Province*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 147 e ss.

318 «Il termine "fiscal federalism" è stato coniato da R. Musgrave nel 1959 nell'opera *Public Finance in Theory and Practice* per designare quegli studi diretti a riconsiderare i modelli di riparto delle competenze in materia finanziaria fra centro e periferia in funzione di una maggiore giustizia ed equità nella produzione e distribuzione dei beni pubblici. In particolare, il "fiscal federalism" faceva parte di quell'imponente costruzione teorica diretta ad attribuire allo stato compiti di allocazione, distribuzione e stabilizzazione dell'economia. Si può osservare in primo luogo che il termine ha origine economiche, non giuridiche. Un secondo aspetto è che esso è connotato da esigenze di armonizzazione del sistema fiscale ovvero di accentramento degli strumenti della finanza pubblica. "Federalismo fiscale" designa, all'origine, un processo di senso inverso/opposto a quello che sta investendo il nostro paese, di progressivo spostamento di competenza finanziaria dalla periferia al centro in funzione di una più efficace ed equa ripartizione delle risorse pubbliche», G. BIZIOLI, *L'attuazione del federalismo fiscale*, Giur. Cost., 2004.

319 PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, CEDAM, 1999, p. 322.

Il D. lgs. 504 del 1992 che ha istituito l'ICI, ha perseguito l'obiettivo di limitare il flusso incontrollato di denaro dallo Stato agli enti locali, assicurando a questi ultimi autonome entrate di carattere tributario.

A ben vedere la riforma della finanza locale derivante dal D. lgs. n. 504 del 1992 si fonda sul principio per cui i trasferimenti erariali devono garantire i servizi locali indispensabili, mentre gli oneri derivanti da altri eventuali servizi devono essere coperti con le entrate tributarie dei medesimi enti locali.

Significative novità, nella direzione di una sempre maggiore autonomizzazione della finanza regionale e locale, sono state, poi, introdotte dal D. lgs. 446 del 1997 che, nel garantire un primo corrispettivo finanziario del processo di conferimenti di funzioni e compiti alle Regioni e agli enti locali avviato dalla legge Bassanini n. 59 del 1997, ha attribuito alle Regioni un'addizionale IRPEF, e ha istituito l'IRAP (Imposta regionale per le attività produttive) che interessa Comuni e Province perché sono destinatari di una quota del gettito regionale, oltre che di un'addizionale all'IRAP³²⁰.

Il complesso dei suddetti provvedimenti ha determinato un mutamento consistente nella struttura dei mezzi finanziari a disposizione dei governi regionali e locali.

Alla luce di questo dato allora può apprezzarsi maggiormente la portata rivoluzionaria realizzata dalla disposizione contenuta nell'art. 10 della legge n. 133 del 1999 che prevede la soppressione della gran parte dei trasferimenti erariali a favore delle Regioni a statuto ordinario. In verità tale previsione appare degna di rilievo se si conviene sull'idea che l'autonomia finanziaria regionale è stata fino ad oggi, fortemente limitata con riguardo al versante della spesa ove si consideri che le entrate derivanti dai trasferimenti di fondi dallo Stato alle Regioni sono state in massima parte a destinazione vincolata (valga a questo proposito l'esempio del Fondo Sanitario Nazionale), per cui la funzione delle Regioni si è limitata a trasferire le somme relative ai destinatari (soggetti pubblici e privati), rigidamente individuati nelle leggi dello Stato. Il vincolo della destinazione ha fortemente inciso sull'autonomia di spesa delle Regioni, fino a svuotarla di gran parte del suo significato³²¹.

Successivamente il D. lgs. n. 56 del 2000 recante "*Disposizioni in materia di federalismo fiscale*" in attuazione della delega disposta dall'art. 10 della l. n. 133 del 1999, ha disposto:

- La sostituzione dei trasferimenti erariali alle Regioni, anche a destinazione vincolata, con la compartecipazione al gettito dei tributi erariali, fra cui l'IVA, fissata nella misura del 25% del gettito complessivo realizzato nel penultimo anno;
- L'istituzione di un fondo perequativo nazionale per la realizzazione

³²⁰ D. lgs. N. 446 del 15 dicembre 1997, artt. 27 e 28.

³²¹ T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 1997, p. 380 e ss.

di obiettivi di solidarietà interregionale, finanziato attingendo alla compartecipazione IVA;

- La possibilità estesa alle regioni di partecipare alle attività di acceramento dei tributi erariali.

Il decreto legislativo n. 56 del 2000, ha contribuito a decentrare funzioni e responsabilità di spesa e di entrata, modificando il ruolo dei diversi livelli di governo, favorendo così un passo significativo verso il federalismo fiscale.

In effetti attualmente, la spinta verso il federalismo fiscale è, in Italia, segno della tendenza a rafforzare i poteri fiscali delle Regioni e degli enti territoriali³²².

Come è stato giustamente osservato³²³, il federalismo fiscale, *inteso come possibile proposta di riordino del settore pubblico italiano* dovrebbe comportare sia il decentramento di numerose funzioni pubbliche oggi svolte dallo Stato, sia una maggiore affermazione del principio di autogoverno sul fronte delle regole e degli strumenti di finanziamento.

I valori dell'autogoverno implicano che sia soddisfatto il "principio della corrispondenza", cioè la necessità che ci sia per ogni livello o centro di decisione, pubblica corrispondenza tra responsabilità dell'entrata e responsabilità della spesa.

Il motivo fondamentale della scelta di questi ultimi anni di accentuare l'autonomia impositiva degli enti esponenziali a scapito dei trasferimenti, è stato quello di aggredire una delle cause strutturali della creazione del debito pubblico in Italia, ovvero la completa *deresponsabilizzazione* finanziaria causata anche e soprattutto dalla scissione tra chi decide quanto e su cosa prelevare e chi decide quanto e dove spendere³²⁴.

L'obiettivo del federalismo fiscale³²⁵ è quello di giungere ad una identificazione esatta della responsabilità; questo significa anche tendere a fare coincidere sempre più, o comunque a riavvicinare i centri che decidono il prelievo fiscale con quelli che decidono la spesa.

È evidente che questo obiettivo, e questo è uno dei motivi di fondo del decentramento fiscale, richiede come soluzione un forte grado di autonomia tributaria. Ma autonomia tributaria vuol dire, quanto meno la possibilità per il governo sub - centrale di poter decidere quali aliquote applicare, quindi quale deve essere l'entità del prelievo³²⁶.

322 G. TREMONTI, G. VITALETTI, *Il federalismo fiscale*, Roma-Bari, Laterza, 1994, ove il fulcro del federalismo fiscale è dato dal rafforzamento del potere impositivo dei Comuni; mentre puntano sulle regioni altre proposte di decentramento fiscale.

323 P. GIARDA, *Regioni e federalismo fiscale*, Il Mulino, Bologna, 1996, p. 21 e ss.

324 E. BUGLIONE, "Istituzioni e autonomia finanziaria in Italia", in: E. BUGLIONE, V. PATRIZII (a cura di), *Governo e Governi. Istituzioni e finanza in un sistema a più livelli*, Milano, Giuffrè, 1998, p. 233 e ss.

325 F. BASSANINI, G. MACCIOTTA, *op. cit.*, p. 7.

326 E. BUGLIONE, *op. cit.*

Oggi è sempre più diffuso il convincimento che una maggiore autonomia tributaria finalizzata a realizzare un qualche grado di differenziazione nei livelli di spesa è condizione necessaria per un settore pubblico più articolato, più efficiente e insieme più democratico e pluralista³²⁷.

Le modifiche al sistema finanziario degli enti locali, avvenute sul piano della legislazione ordinaria si legano con le innovazioni sul piano costituzionale, volte a rafforzare il ruolo e la condizione istituzionale e finanziaria di Comuni, Province e Regioni.

Su questo versante il dato maggiormente significativo è rappresentato dall'approvazione del disegno di legge di revisione costituzionale del Titolo V della Parte II della Costituzione.

Le nuove norme costituzionali su Regioni ed enti locali prefigurano un modello di autonomia finanziaria che ruota attorno a due principi fondamentali: quello della *autodeterminazione regionale* e quello della *perquazione delle risorse complessivamente disponibili*, con meccanismi comunque idonei a mantenere e salvaguardare la solidarietà interregionale.

Principi, l'uno e l'altro, che trovano nel testo di riforma un bilanciamento³²⁸.

A ben vedere l'aspetto nodale del problema dell'autonomia finanziaria è costituito dall'individuazione di un punto di equilibrio tra «garantismo delle istanze autonomistiche e garantismo delle esigenze unitarie di tutela dell'unità giuridica ed economica e di tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali»³²⁹, affinché non si spezzi il principio unitario del nostro ordinamento e ne risulti nel contempo, assicurata l'articolazione funzionale ed operativa.

La Riforma, grazie alla distinta destinazione dei tributi propri e delle compartecipazioni ai gettiti di tributi erariali, e alla distinta prospettazione degli obiettivi, rispettivamente di effettivo potenziamento dei margini di autonomia finanziaria e di garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni pubbliche, riconduce ad unità il difficile rapporto tra principio di eguaglianza e potenziamento delle autonomie territoriali, e fra istanze di cooperazione e di responsabilità dei livelli di governo assicurando, nel contempo una maggiore trasparenza dei processi decisionali tanto a livello nazionale quanto sul piano regionale e locale³³⁰.

La Riforma valorizza sicuramente il *principio della autodeterminazione* (tanto sul versante dell'entrata quanto su quello della spesa) *delle Regioni e degli enti locali*, ciò nondimeno il potenziamento dell'autonomia finanziaria non può prescindere dal principio del coordinamento e cioè dalle

327 P. GIARDA, *Regioni e federalismo fiscale*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 29 e ss.

328 T. MARTINES, A. RUGGERI, *op. cit.*, p. 380 e ss.

329 C. PINELLI, "Autonomia finanziaria e distribuzione delle risorse", in: G. BERTI e G. C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 122 e ss.

330 *Ibidem*.

ragioni dello stare insieme.

A ben vedere le disposizioni contenute nel nuovo art. 119 Cost., realizzano quel coordinamento “circolare” dell'autonomia finanziaria delle Regioni con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni che costituisce il corretto presupposto di ogni politica di spesa e di una programmazione regionale e di sviluppo³³¹.

Solo una determinazione dei livelli minimi di prestazione pubblica ad un tempo condivisa e trasparente aiuterebbe a far valere il principio che i vincoli posti alle autonomie sono gli stessi posti allo Stato: i diritti dei cittadini, i compiti pubblici³³².

Il merito principale del testo di riforma è proprio quello di aver enfatizzato e rivalutato il ruolo preminente del coordinamento tra potestà normativa tributaria dello Stato e potestà normativa tributaria degli enti territoriali autonomi, in vista della garanzia da offrire a ciascun cittadino di “prestazioni minime” irrinunciabili, quale che sia il territorio di residenza.

Le nuove norme costituzionali in tema di autonomia finanziaria, propongono, dunque, un modello di federalismo fiscale che potremmo definire coordinato intendendo il coordinamento finanziario come temperazione tra diversi principi ed esigenze costituzionali.

Come è stato giustamente osservato, i concetti di autonomia e di coordinamento lungi dal contrapporsi, si presentano come reciprocamente interdipendenti.

L'autonomia proprio perché importa «la distinzione, o meglio la separazione delle competenze tra Stato ed enti territoriali autonomi, non impedisce il coordinamento e la collaborazione, ne costituisce anzi un necessario presupposto, poiché di collaborazione tra soggetti diversi e di coordinamento delle loro attività si può parlare solo sulla base del riconoscimento ad ognuno di essi di una sfera di competenze proprie non riducibile a discrezione di uno dei soggetti.

Dunque, in una prospettiva generalissima, sembra che le disposizioni del nuovo testo in materia di autonomia finanziaria degli enti territoriali, “inseguono” sul piano costituzionale, il disegno di riforma avviato con il D. lgs. n. 56 del 2000»³³³.

27. LA DISCIPLINA DEL FEDERALISMO FISCALE NEL NUOVO ART. 119 COST.

L'originario articolo 119 Cost. recitava: «*Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni.*

³³¹ T. MARTINES, A. RUGGERI, *op. cit.*, p. 280.

³³² C. PINELLI, *op. cit.*

³³³ *Ibidem.*

Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali.

Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali. La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica».

Esso riconosceva espressamente autonomia finanziaria soltanto alle Regioni e non anche agli enti locali, limitandosi poi a riservare alla legge statale il coordinamento della finanza dei Comuni (e delle Province) con quella dello Stato.

Ora invece, a seguito dell'intervento riformatore della legge costituzionale n. 3 del 2001, il nuovo art. 119 Cost. attribuisce esplicitamente autonomia finanziaria ai Comuni, alle Province ed alle Città metropolitane, oltre che alle Regioni. Ma il capitolo della finanza, nella nuova previsione costituzionale, rimane pressoché invariato, sicché ciò che viene ritenuto il perno del sistema delle autonomie e che, sia pure convenzionalmente, va sotto la locuzione di "federalismo fiscale", non trova nel testo della riforma indicazioni precise e facilmente attuabili³³⁴.

Il nuovo testo dell'art. 119 recita: «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti».

Come si vede, l'attuale articolo 119 sembra modellarsi, per i principi enunciati, sul testo precedente, con questa differenza che il precedente te-

334 E. DE MITA, *I rischi del federalismo fiscale*, "Il Sole 24 Ore", 4 novembre 2001.

sto era un modello di tecnica legislativa chiaro e rigoroso, mentre il nuovo è enfatico e tecnicamente fatto da generiche norme programmatiche.

I concetti base sono gli stessi.

Cominciamo con quelli di “*autonomia finanziaria*”.

Premesso che «l'autonomia finanziaria delle comunità territoriali consiste nel concreto potere di cui i cittadini dispongono di destinare le loro proprie risorse al finanziamento dei servizi pubblici locali, di attività, cioè, che sono svolte dall'ente locale al quale essi appartengono e fruite, nei loro effetti, dai cittadini medesimi»³³⁵, la legge cost. n. 3 del 2001 eleva a livello costituzionale una potestà di cui i Comuni (e le Province) erano già titolari in base alla sola legge ordinaria.

Il D. lgs. 267 del 2000 infatti, all'art. 3 riconosce agli enti locali un'autonomia impositiva e finanziaria da esplicarsi nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica.

L'art. 149 del TUEL precisa inoltre che l'autonomia finanziaria di cui godono i Comuni (e le Province) è fondata sulla *certezza di risorse proprie e risorse trasferite* e che la legge assicura ad essi potestà impositiva autonoma nel campo delle imposte, delle tasse e delle tariffe con conseguente adeguamento della legislazione tributaria vigente.

D'altra parte se a norma dell'art 118 Cost., comma 1 «*Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni*» a maggior ragione in base alla Costituzione i Comuni sono titolari di «*autonomia finanziaria di entrata e di spesa*», dispongono di *risorse autonome*, possono stabilire ed applicare *tributi ed entrate propri*, dispongono di *compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio*. Ma, mentre prima della Riforma, tale autonomia era delimitata “*dalle leggi dello Stato*”, oggi essa viene esplicitata con un'aggiunta che per qualcuno è inutile³³⁶, “*di entrata e di spesa*”. Certo è che si tratta di una specificazione alquanto innovativa se si considera che fino a pochi anni fa l'autonomia finanziaria degli enti territoriali veniva intesa essenzialmente come *autonomia di spesa*, vale a dire come capacità degli stessi di amministrare in modo autonomo le risorse finanziarie messe a loro disposizione da leggi dello Stato.

La nuova formulazione dell'art. 119 Cost., invece, evidenzia chiaramente anche l'autonomia di entrata, prendendo atto, in tal modo, dell'evoluzione normativa degli ultimi anni che già si era posta in questa direzione.

Quest'ultima facoltà è ulteriormente sottolineata nel passaggio del secondo comma dell'art. 119 Cost. in cui si afferma che gli enti territoriali *stabiliscono ed applicano tributi propri*.

L'abbandono della precedente impostazione centralistica è evidente,

335 «Va detto, incidentalmente ma con forza, dato lo stato attuale del dibattito politico in Italia, che un uguale diritto all'autonomia finanziaria va riconosciuto a i cittadini in quanto componenti della repubblica italiana», F. PICA, “*L'ordinamento finanziario dei Comuni e la riforma del Titolo V della costituzione*”, vol. I, in: *I principi*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 33.

336 E. DE MITA, *op. cit.*

così come è chiaro l'intento della legge di Riforma di attribuire una reale autonomia agli enti suddetti nella fissazione dell'entità delle risorse finanziarie e nelle procedure applicative di riscossione.

La nuova formulazione della norma viene poi integrata al terzo comma da un concetto "velleitario"³³⁷: le risorse proprie degli enti locali (Comune, Provincia, Regione, Città metropolitana) devono consentire di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Dato che il Comune ha autonomia finanziaria, evidentemente queste finanze devono coprire anche quelle che in passato erano le "funzioni facoltative" e che oggi sono dette "proprie".

Queste risorse sono: i tributi propri sopra citati (e indefinite altre entrate) e "compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al loro territorio".

Quali possano essere tali *tributi propri* non è detto, perché, scomparso il limite della legge statale, sembra che tutti gli enti locali possano stabilire ogni tributo, «in armonia con la Costituzione e i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario». L'armonia costituzionale di un potere tributario degli enti locali è, però, tutta una finezza giuridica, come se la Costituzione fosse un testo esterno a un tale titolo³³⁸.

Per le Regioni e le Città metropolitane invece il discorso è differente in quanto le prime erano dotate di autonomia finanziaria già sulla base dell'originario art. 119 Cost., mentre le seconde hanno ottenuto un riconoscimento a livello costituzionale solo con l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Quanto ai principi della finanza e del sistema tributario, che non siano posti da una legge statale, è solo un'astrazione: senza una legge, stabilire quali siano i principi del sistema tributario italiano è un'impresa pressoché impossibile.

Ma il punto più debole del nuovo articolo 119 è che non si capisce come Comune, Provincia e Città metropolitana possano stabilire tributi propri, non avendo tali enti, a differenza della Regione, potere legislativo.

In sostanza solo la Regione può stabilire tributi propri, mentre gli altri enti debbono limitarsi a istituire tributi loro attribuiti da leggi dello Stato. Volendo enfatizzare l'autonomia finanziaria, è scomparso dall'articolo 119 ogni riferimento alle leggi dello Stato: ma l'esigenza di questa diventa più forte rispetto ai poteri che solo da essa potranno ricevere contenuti specifici.

Di preciso il nuovo testo sembra contenere solo il superamento della "quota di tributi erariali" in quello di "partecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al territorio". In sostanza, dire che i Comuni "*Dispongono di partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio*" dà spazio al principio della territorialità dell'imposta in base al quale il gettito prelevato da un territorio deve rimanere almeno in parte nell'ambito della comunità che lo

337 *Ibidem*.

338 *Ibidem*.

ha prodotto. Da ciò sembrerebbe che gli enti locali siano quasi contitolari dei tributi compartecipati. Ma il problema rimane sempre quello dell'individuazione dei tributi e della misura della compartecipazione.

Tale compartecipazione, che creerà squilibri fra le Regioni, viene corretta con la previsione di un «*fondo perequativo, per i territori con minore capacità fiscale per abitante*». Si tratta di un fondo senza vincoli di destinazione con il quale si dovrebbero compensare eventuali squilibri fra le entrate tributarie dei vari enti e consentire che il livello qualitativo e quantitativo dei servizi da essi erogati sia uniforme su tutto il territorio nazionale. SCOPO ultimo è, dunque, quello di garantire il rispetto degli stessi standards nella prestazione dei servizi pubblici, a prescindere dalle capacità fiscali proprie di ogni territorio.

Insomma, c'è bisogno della legge.

Le risorse autonome degli enti territoriali, cioè i tributi propri e le compartecipazioni, nonché i trasferimenti erogati dal fondo perequativo devono consentire, a norma del comma 4 dell'art. 119 Cost., il finanziamento integrale delle proprie spese di funzionamento, di intervento e di amministrazione.

Tale disposizione in sostanza impone il principio del parallelismo fra le funzioni esercitate dall'ente territoriale e le risorse di cui dispone.

Si tratta più che altro di un vincolo a carico dello Stato il cui fine ultimo è quello di evitare che, come spesso accadeva in passato, la legge statale attribuisca agli enti decentrati ulteriori compiti rispetto a quelli già di loro competenza, senza assegnare, nel contempo, le risorse adeguate per poterle svolgere.

Si tenga presente che sempre a norma dell'art. 119 Cost., comma 6, gli enti in questione possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con esclusione di garanzie da parte dello Stato sui prestiti contratti. Pertanto, se da un lato lo Stato è tenuto a garantire agli enti territoriali le risorse finanziarie necessarie per svolgere tutte le funzioni loro attribuite, dall'altro non può offrire alcuna garanzia sui prestiti che essi intendono contrarre.

Non si tratta comunque di una novità: già l'art. 10 della legge n. 281 del 1970 prevede che le Regioni possono contrarre mutui ed emettere obbligazioni esclusivamente per provvedere a spese di investimento o per assumere partecipazioni in società finanziarie regionali. L'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interessi dei mutui e delle altre forme di indebitamento e di estinzione nell'esercizio considerato non può comunque superare il 25% dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate della Regione ed a condizione che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio pluriennale della Regione stessa (così dopo le modifiche apportate dal D. lgs. 76 del 2000).

In virtù dell'art. 20 del D.L. 8 del 1993 (convertito con modifiche nella l. 68 del 1993), però le Regioni sono autorizzate a contrarre mutui anche in

deroga alle limitazioni stabilite dalla legislazione statale vigente, al fine di ripianare eventuali disavanzi di amministrazione.

Altro pilastro su cui si fonda la finanza locale, oltre alle risorse proprie e al fondo perequativo, è la c.d. finanza straordinaria ossia le risorse aggiuntive da parte dello Stato.

Il comma 5 del novellato art. 119 cost., infatti, prevede la possibilità per lo Stato di destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali³³⁹ e favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

Tale forma di finanziamento si differenzia dal fondo perequativo in quanto è soggetta ad un vincolo di destinazione. Essa, cioè, può essere erogata esclusivamente al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, ovvero per provvedere a scopi diversi da quelli che l'ente persegue mediante il normale esercizio delle proprie funzioni.

A differenza dell'art. 119 Cost., *ante riforma*, che al comma 3 prevedeva contributi speciali volti a valorizzare il Mezzogiorno e le isole, il comma 5 del novellato art. 119 Cost. non contiene alcun riferimento geografico in relazione all'individuazione delle zone cui destinare le risorse in questione, ma utilizza soltanto parametri di benessere socio - economico.

Tra le risorse aggiuntive di cui dispongono gli enti autonomi vanno citate, infine, anche quelle derivanti da finanziamenti della comunità europea che negli ultimi anni hanno assunto sempre maggior rilievo.

Tra i compiti della comunità vi è, infatti, anche quello di promuovere la coesione economica e sociale delle varie Regioni europee predisponendo degli strumenti ad hoc, quali i fondi strutturali, per lo sviluppo delle aree depresse esistenti all'interno dei singoli stati membri della Comunità.

D'altra parte, anche tutte le leggi ordinarie che prevedono contributi speciali a favore delle aree depresse seguono le indicazioni fornite in sede comunitaria.

29. L'ART. 119 NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Nel corso dei sette anni in cui si è concretata l'attesa della legislazione di attuazione della riforma del 2001, la Corte costituzionale ha avuto modo di stabilire alcuni criteri di fondo sull'interpretazione dell'art. 119 Cost.³⁴⁰.

In primo luogo essa ritiene che il passaggio «dall'attuale sistema, caratterizzato dalla permanenza di una finanza regionale e locale ancora in

339 Cfr. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 196.

340 Ivi, pp. 197-198.

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” al nuovo sistema delineato dalla Riforma costituzionale, richiede la definizione di una disciplina transitoria³⁴¹; e che comunque, l’attuazione dell’art. 119 si presenta “urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze stabilito dalle nuove disposizioni»³⁴².

La Corte ha, poi, sottolineato come nella legislazione tuttora vigente «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 che quindi possano essere disciplinati dalle leggi regionali o dai regolamenti locali, nel rispetto solo di principi di coordinamento, oggi assenti perché incorporati, per così dire, in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo Stato. Anche i tributi di cui già oggi la legge dello Stato destina a 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 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»³⁴³.

In terzo luogo in relazione ai tributi locali, considerata la riserva di legge che copre tutto l’ambito delle prestazioni patrimoniali imposte, 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, occorre definire «da un lato, l’ambito, sempre necessariamente delimitato in forza della riserva di legge, in cui potrà esplicarsi la potestà regolamentare degli enti medesimi; 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)»³⁴⁴.

La Corte ha poi ritenuto inammissibile, in materia tributaria, «una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal parlamento nazionale; dunque, si deve tuttora ritenere preclusa alle Regioni (se non nei limiti ad esse già espressamente riconosciuti dalla legge statale) la potestà di legiferare sui tributi esistenti, istituiti e regolati da leggi statali»³⁴⁵. Per converso ha affermato che «si deve ritenere tuttora spettante al legisla-

341 Sent. n. 37 del 2004.

342 Sent. n. 370 del 2003.

343 Sent. n. 296 e 297 del 2003; sent. n. 37 del 2004.

344 Sent. n. 37 del 2004.

345 Cfr. ancora sent. 296 e 297.

tore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti» (che si tratti dell'imposta sulla pubblicità o dell'ICI o dell'addizionale dell'IRPEF). Anche se, in proposito, «vale ovviamente il 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»³⁴⁶.

Infine la creazione di un fondo statale a destinazione vincolata per il finanziamento di specifiche funzioni pubbliche regionali o locali (in concreto si trattava di asili nido) non è più utilizzabile e viola in modo palese l'autonomia finanziaria sia di entrata che di spesa, considerato che il nuovo art. 119 prevede espressamente che queste funzioni «devono essere integralmente finanziate tramite i proventi delle entrate proprie e la compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio dell'ente interessato, nonché con le quote del fondo perequativo senza vincoli di destinazione» essendo dunque consentito allo Stato esclusivamente di erogare fondi senza vincoli specifici di destinazione³⁴⁷.

1. L'attuazione del Federalismo Fiscale: cenni al d.d.l. n. 1117

La legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 ha riscritto il Titolo V, Parte II della Costituzione ridisegnando posizioni e rapporti di Regioni, Province e Comuni e dello stesso Stato, anche sotto il profilo finanziaria tributario.

Inizialmente si aveva l'impressione³⁴⁸ che pochi si fossero resi conto dell'ampiezza di questa Riforma e del forte impatto che era destinato ad avere sulla struttura e sulla gestione dei pubblici poteri, centrali e periferici e sulla stessa vita economica e sociale.

Appariva subito evidente che con questa riforma si andasse ben oltre le pur significative innovazioni introdotte dalle c.d. leggi Bassanini nell'area delle funzioni amministrative (specie sulla base della legge n. 59 del 1997).

Emergevano, infatti, dalla operata revisione costituzionale, forti tratti di vero e proprio "federalismo"³⁴⁹ specie con riguardo al notevole accrescimento della potestà legislativa e dell'ampia autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali sul versante sia della spesa che dell'entrata. Al sensibile ritiro dello Stato dalle funzioni legislative e amministrative si accompagnava anche la scomparsa dei controlli sulle regioni e sugli enti locali prima previsti dalla Costituzione, e sparivano quindi sia i Commis-

346 Sent. 37 del 2004.

347 Sent. n. 370 del 2003.

348 F. GALLO, "Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione", in: F. BASSANINI, G. MACCIOTTA (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 155 e ss.

349 "Federalismo Fiscale", voce in: *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. V, 1996, pp. 1-5.

sari di Governo per il controllo sulle regioni sia i noti CO.RE.CO.³⁵⁰.

Nel decennio di riforme antecedente alla legge cost. n. 3 del 2001, Regioni ed enti locali erano stati protagonisti o oggetto di innovazioni incisive che ne avevano trasformato l'organizzazione, le competenze e le responsabilità amministrative e di governo e infine la cornice costituzionale e i poteri legislativi.

Il problema era che al c.d. federalismo amministrativo e costituzionale non aveva fatto subito seguito il federalismo fiscale. Perciò come e più di altre disposizioni del nuovo Titolo V, l'art. 119 della Costituzione, che lo prevede e lo disciplina, è rimasto sulla carta³⁵¹ per circa sette anni³⁵² e solo negli ultimi tempi si discute un disegno di legge finalmente specificamente diretto alla sua attuazione effettiva.

Si tratta disegno di legge n. 1117 recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione»³⁵³.

Esso, in data 15 ottobre 2008, è stato presentato dal Governo al Senato della Repubblica in prima lettura; poi è stato assegnato alle Commissioni riunite 1^a (Affari Costituzionali), 5^a (Bilancio) e 6^a (Finanze e tesoro) in sede referente il 29 ottobre 2008, ed ha così iniziato il suo iter formativo in sede referente il successivo 5 novembre 2008³⁵⁴ che poi continuerà, come programmato, nel corso del prossimo anno.

Tale iniziativa legislativa del Governo è stata salutata con molto favore da quanti lamentavano la mancata attuazione dell'art. 119 Cost.³⁵⁵ Parliamo infatti di una norma la cui attuazione attraverso una scrupolosa applicazione dei principi in essa contenuti, è oltremodo doverosa, non solo perché (ovviamente) si tratta di norma costituzionale che il legislatore ha l'obbligo di attuare, ma anche perché, appunto, il generale consenso su di essa non consente alle forze politiche dell'una o dell'altra parte di tirarsi indietro.

È sulla base dei suoi principi, che occorre esaminare il d.d.l. del Go-

350 F. GALLO, op. cit.

351 F. BASSANINI, "Introduzione", in: F. BASSANINI, G. MACCIOTTA (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale*, Bologna, Il Mulino, 2004 pp. 7-15.

352 G. BRESSA, "Attuare l'art. 119", in: *Il federalismo fiscale. Modelli a confronto*, seminario di studio, 4 luglio 2008, <http://www.deputatipd.it/ConvegniSeminari/Federalismo/Bressa.pdf>

353 Cfr. MEMORIA UNCEM sui DDL concernenti l'attuazione del federalismo fiscale con particolare riferimento al DDL delega del Governo, Audizione Comm. Questioni regionali, Roma, 1 ottobre 2008.

354 Schema del disegno di legge "L'attuazione dell'art. 119 della Costituzione: delega al Governo in materia di federalismo fiscale", in: Relazione introduttiva alla bozza del 3 settembre 2008.

355 V. CERULLI IRELLI in: V. CERULLI IRELLI, T. GROPPI, G. C. DE MARTIN, *Sull'attuazione dell'art. 119 Cost. in materia di federalismo fiscale*, in: "Amministrazione in cammino", <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it>. Audizioni dei professori Vincenzo Cerulli Irelli, Tania Groppi e Gian Candido De Martin nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui disegni di legge di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale (Commissioni riunite Affari costituzionali, Bilancio e Finanze, Senato della Repubblica 12 novembre 2008).

verno. «In esso emergono alcuni punti in ordine ai quali l'attuazione di quei principi non risulta pienamente realizzata ma che, certo, potranno essere oggetto di approfondimento e quindi di correzione nell'iter dei lavori parlamentari. Tra essi se ne può indicare uno che è particolarmente significativo ai fini del presente lavoro.

Infatti, ad oggi, non è stata ancora adottata la legge statale sulle funzioni fondamentali di Comuni e Province (ed è ben noto, che sul punto si scontrano posizioni fortemente differenziate, le une tendenti alla massima estensione della nozione, sino a coprire la grandissima parte delle attività di Governo proprie degli enti locali), e le altre, viceversa, tendenti alla restrizione della nozione a pochi e generalissimi compiti degli enti locali, per cui è impossibile prevedere quale sarà l'ambito materiale coperto dalla nozione stessa»³⁵⁶.

D'altra parte, anche i livelli essenziali delle prestazioni non risultano ancora definiti se non in qualche settore, né risulta ancora chiaro quali delle molteplici attività di Governo concernenti prestazioni in favore dei cittadini (pressoché tutta l'amministrazione consta di prestazioni in favore dei cittadini) vadano considerate prestazioni che devono essere assicurate su tutto il territorio nazionale attraverso la determinazione di livelli essenziali.

Il testo fa riferimento alla sanità, all'assistenza e all'istruzione, e con qualche limitazione, al trasporto pubblico locale, ma la viabilità non è prestazione essenziale, la protezione civile e il servizio antincendio, la gestione dei rifiuti, la lotta all'inquinamento, e così via (potrei citare la gran parte delle manifestazioni dell'azione amministrativa) non sono a loro volta prestazioni essenziali?

Il cittadino indubbiamente ha diritto all'assistenza sanitaria in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale; ma allo stesso modo diritto ha diritto a viaggiare su strade, anche in provincia e nei paesi di montagna, che non siano piene di buchi per mancanza dei mezzi destinati alla loro manutenzione, e a vivere in città che non siano coperte da rifiuti.

Gli esempi possibili sono tanti. «Fatto sta che la distinzione non regge essenzialmente a causa della non identificabilità, allo stato, del suo oggetto: sia la nozione di prestazioni essenziali, sia la nozione di funzioni fondamentali (questa seconda in maniera più evidente) potrebbero coprire molto o molto poco del complesso delle attività di governo proprie di ciascun ente; e, se non si identificano i contenuti, oggi non sappiamo che cosa quelle nozioni vanno a coprire e perciò il Parlamento approverebbe una normativa sostanzialmente in bianco»³⁵⁷.

Un secondo punto critico del testo riguarda poi il rapporto tra Regioni

356 *Ibidem*.

357 *Ibidem*.

ed enti locali nella gestione del fondo perequativo (part., art. 11)³⁵⁸.

Il testo costituzionale affida in via esclusiva allo Stato la politica della perequazione (art. 117, 2° co., lett. e); art. 119, 3° co.). Questo punto, che è chiarissimo nel testo costituzionale, deriva dalla scelta politica di fondo (scelta che è ovviamente discutibile in teoria, ma che è fissata in Costituzione e a quanto risulta non posta in discussione da alcuna parte politica) di aver sottratto, il governo locale dal governo regionale, sia per gli aspetti istituzionali, sia per gli aspetti finanziari (non anche per la disciplina sostanziale delle funzioni degli enti locali, che nelle materie regionali resta affidata alla legislazione regionale).

Con riferimento a questo punto, appare ad alcuni³⁵⁹ non condivisibile l'impostazione del d.d.l. laddove prevede l'istituzione nel bilancio delle regioni, «di due fondi, uno a favore dei comuni, l'altro a favore delle province, alimentati da un fondo perequativo dello Stato, con indicazione separata degli stanziamenti per le diverse tipologie di enti» (art. 11, 1° co., lett. a)). La ripartizione dei due fondi tra i singoli enti avviene (da parte della regione) sulla base di indicatori stabiliti dallo stesso art. 11, 1° co., lett. c). Da ciò sembrerebbe dedursi che la gestione dei due fondi perequativi sulla base dei predetti indicatori, sia attuata dalla stessa regione in base a sue scelte, applicative dei criteri fissati dalla legge dello Stato. Ma questa deduzione è a sua volta contraddetta dallo stesso art. 11, che nel prosieguo prevede che la regione possa, soltanto a fronte di particolari circostanze (accordi sanciti in sede di conferenza unificata, intesa con gli enti locali) «procedere a proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata», adattando perciò la ripartizione del fondo, e diversamente modulandola rispetto a quanto stabilito dallo Stato. E perciò la ripartizione ordinaria (quella dovuta) sarebbe stabilita direttamente dallo Stato e la regione svolgerebbe un ruolo di “passacarte”, di semplice pagatore, se così può dirsi.

Di questa seconda possibilità interpretativa, sembrerebbe prova quanto previsto alla successiva lett. g), circa i trasferimenti dalla regione agli enti di competenza entro 20 giorni dal ricevimento dei fondi, salvo l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Governo. Ciò farebbe pensare, appunto, ad una sorta di automatismo nel trasferimento.

Ma se questa seconda è l'interpretazione corretta da dare all'art. 11 non si comprende che senso abbia l'accredito delle somme destinate agli enti locali a scopo perequativo, sul bilancio regionale; ciò che comunque, deve tradursi in una attività di erogazione (anche se dovuta) da parte della regione verso i singoli enti locali, che in termini di cassa può produrre notevoli ostacoli applicativi. Si tenga presente sul punto, lo stato di tensione nel quale la finanza regionale vive costantemente nei tempi presenti

358 *Ibidem*.

359 *Ibidem*.

(segnatamente a causa dei ripetuti e consistenti deficit che si presentano nel settore sanitario); e ai fenomeni spesso verificatisi nell'esperienza recente, in cui enti locali anche di grandi dimensioni (come il Comune di Roma) sono stati posti in grave difficoltà per il mancato versamento da parte della regione di somme dovute.

In caso di mancato, o ritardato, versamento delle somme da parte della regione, che cosa avverrebbe? I singoli comuni coinvolti, le singole province, dovrebbero rivolgersi all'autorità giudiziaria, o chiedere al Governo l'esercizio dei poteri sostitutivi, ai sensi dell'art. 120, Cost. (di rarissima applicazione, com'è noto)?

Appare perciò più opportuno eliminare il transito sui bilanci regionali delle somme destinate agli enti locali a titolo di perequazione.

In definitiva l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione – al di là dei possibili perfezionamenti delle norme costituzionali che lo precedono (specie dell'articolo 117) – rappresenta la chiave e la cartina di tornasole per misurare l'effettività e la portata della riforma del Titolo V, che è volta a realizzare un forte rafforzamento del policentrismo autonomistico locale e regionale, nell'ambito di quella che si può definire la «via italiana al federalismo», in cui va concretato e salvaguardato il ruolo di ciascun ente territoriale, senza gerarchie, attuando correttamente i principi di sussidiarietà e solidarietà, in una prospettiva di governi autonomi e responsabili. Si tratta, in altre parole, di un'occasione storica per una razionalizzazione del sistema finanziario pubblico, in cui il federalismo fiscale sia fattore di responsabilizzazione delle autonomie e al tempo stesso di realizzazione di un modello solidale, in una visione espansiva del principio autonomistico.³⁶⁰

È dunque in tale prospettiva che in definitiva si deve sottolineare il valore essenziale di due principi contenuti nell'articolo 119 su cui ci si prima soffermati: quello del terzo comma, in cui la manovra della perequazione, da realizzarsi essenzialmente a livello nazionale, assume un ruolo decisivo per la tenuta e la coesione del sistema repubblicano, e soprattutto quello del quarto comma, in cui emerge il nesso inscindibile tra tutte le funzioni attribuite a ciascun soggetto autonomo e le risorse necessarie per il loro integrale esercizio.

In sostanza, è necessario realizzare un assetto in cui siano assicurate risorse sufficienti al finanziamento integrale delle funzioni attribuite, in modo che Comuni, Province e Regioni possano realizzare quei servizi e quelle prestazioni che assicurino l'universale godimento dei diritti di cittadinanza.³⁶¹

Tutto ciò, almeno potenzialmente, a risorse invariate, ossia spostando le risorse da un soggetto ad un altro, salva ovviamente la previsione di eventuali incentivi aggiuntivi per realizzare, con maggiore efficienza e

360 G. C. DE MARTIN in: V. CERULLI IRELLI, T. GROPPI, G. C. DE MARTIN, *op. cit.*

361 cfr. G. BIZIOLI, *L'attuazione dell'art. 119 Cost.: prime riflessioni sul c.d. "federalismo fiscale"* in: http://www.salviamolacostituzione.bg.it/wp-content/uploads/2008/12/relazione_federalismofiscale_laportaz2008.pdf

tempestività, il nuovo assetto.

CAPITOLO V

SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE “NUOVE MODIFICHE AL TITOLO V, PARTE SECONDA, DELLA COSTITUZIONE”: CENNI SULLA PROPOSTA BOCCIATA DAL REFERENDUM COSTITUZIONALE DEL 25 – 26 GIUGNO 2006

Il secondo **referendum costituzionale** della storia della Repubblica Italiana svoltosi il 25 e 26 giugno 2006 ha visto la maggioranza dei votanti respingere la riforma costituzionale varata nella XIV legislatura inerente cambiamenti nell'assetto istituzionale nazionale della parte II della Costituzione italiana.

La legge di revisione costituzionale, approvata dalla maggioranza assoluta dei membri del Parlamento, per quanto previsto dall'art. 138 della Costituzione, aveva aperto la possibilità alla richiesta³⁶² di conferma da parte di uno dei tre soggetti previsti dall'articolo.

Nell'analisi dell'esito del referendum emergevano due elementi: da un lato la compattezza del fronte del NO in 18 regioni su 20 e, dall'altro, la vittoria del SÌ nelle sole regioni Lombardia e Veneto.

È quest'ultimo aspetto che apre, *ex post*, un interrogativo: il NO, compatto dichiarato dai cittadini costituiva il segno di un rifiuto consapevole espresso nei confronti di una disciplina che non piaceva, o costituiva semplicemente un NO politico, il rifiuto secco a una proposta di parte, assurgendo a mero indice di una perdita di consensi della Maggioranza al potere?

L'esito delle elezioni politiche dello stesso anno induce a propendere per la seconda ipotesi. Il problema serio è, allora, se si possa ritenere accettabile l'idea che la Nostra Carta Costituzionale divenga uno strumento di lotta politica tra Maggioranze di Governo.

30. I MOTIVI E GLI ASPETTI SALIENTI DELLA NUOVA PROPOSTA DI MODIFICA DELLA PARTE II DELLA COST. BOCCIATA DAL REFERENDUM COSTITUZIONALE DEL 25-26 GIUGNO 2006

a) Considerazioni sul metodo della Riforma Costituzionale

Sotto il primo profilo, può osservarsi che l'ultimo Disegno di legge costituzionale riprendeva l'unico metodo di riforma costituzionale che fino ad ora ha avuto successo nell'esperienza repubblicana: quello delle leggi di

³⁶² Tale richiesta è pervenuta da più di un quinto dei membri di una Camera, da più di cinquemila elettori, e da più di cinque Consigli regionali.

revisione di circoscritte discipline costituzionali³⁶³.

Il nuovo disegno di legge costituzionale (progetto Bossi), facendo seguito alla riforma del sistema di governo regionale ed alla valorizzazione dell'autonomia statutaria (la l. cost. 1 del 1999), interveniva su due aspetti della disciplina costituzionale:

- quello delle competenze legislative regionali e
- quello della composizione della Corte³⁶⁴.

Per il resto, infatti, si occupava di una problematica non direttamente collegata alla “*questione federale*” e cioè del regime dell'insindacabilità dei parlamentari e dei consiglieri regionali.

Pertanto, aspetti centrali della “*questione federale*” venivano, per il momento, non affrontati. Lo stesso avveniva quanto al problema cruciale della finanza regionale e del “*federalismo fiscale*”³⁶⁵.

Era questa una scelta che era suscettibile di diverse interpretazioni. Infatti da una parte, c'era chi sosteneva si trattasse di una proposta lacunosa incapace di definire aspetti fondamentali di un assetto costituzionale di tipo federale o di “*regionalismo forte*”.

Dall'altro lato c'era chi, all'opposto, riteneva, che la politica costituzionale delle riforme puntuali potesse servire ad evitare la paralisi derivante dai veti incrociati che aveva colpito tutti i “*progetti organici*”³⁶⁶; che potesse giovare ad evitare soluzioni troppo affrettate quali la modifica di disposizioni costituzionali senza che si possa cogliere, con un minimo di attendibilità, il senso dell'innovazione e/o lasciando comunque irrisolti proprio i problemi che le riforme dichiarano di voler affrontare.

b) I contenuti della Riforma proposta

Nell'accingersi a compiere un'analisi, sia pur sommaria, dei contenuti dello schema di legge costituzionale “*Nuove modifiche al titolo V, la parte II della Costituzione*” si deve innanzitutto sottolineare che la Riforma costituzionale

363 Infatti le proposte di riforma organica prospettate dalle tante Bicamerale sono naufragate miseramente e la stessa Riforma organica del Titolo V della Parte II della Costituzione approvata dal Parlamento alla fine dell'ultima legislatura è stata poi bloccata dalla richiesta di referendum costituzionale.

G. PITRUZZELLA, Il regionalismo differenziato nel “*Progetto Bossi*”, www.associazionedei-costituzionalisti.it/redazione.html.

364 *Ibidem*.

365 «La nuova formulazione dell'art. 119 Cost. sembra non aggiungere molto al contenuto originario della disposizione, e comunque non affronta adeguatamente il problema delle politiche di riequilibrio finanziario e della coesione fra aree territoriali deboli e aree ricche». M. BERTOLISSI, “*Autonomia finanziaria e distribuzione delle risorse*”, in: G. BERTI, G. C. DE MARTIN (a cura di) *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè 2001, p. 115 ss.

366 Vedi nota 359

dell'ottobre 2001 ha certamente impresso una forte accelerazione al processo di trasformazione in senso federalista dell'ordinamento repubblicano.

La proclamazione della pari dignità, pur nella diversità delle funzioni, delle Istituzioni territoriali componenti la Repubblica (art. 114 Cost.); il riconoscimento alle Regioni della potestà legislativa esclusiva secondo formule proprie degli Stati ad ordinamento federale; l'attribuzione generalizzata ai Comuni delle funzioni amministrative in applicazione del principio di sussidiarietà, di derivazione comunitaria, coniugato con i principi di proporzionalità ed adeguatezza; la eliminazione di tutto il sistema dei controlli esterni sulle Regioni e le autonomie locali; la costituzionalizzazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni; l'attribuzione dell'autonomia finanziaria alle Autonomie, ne costituiscono i principi cardine.

Tale Riforma, tuttavia, forse per la sua affrettata e non da tutti condivisa approvazione in fine Legislatura ha suscitato fin dal suo apparire, forti perplessità ed ha avviato - in molte sedi di confronto, parlamentari, politiche, accademiche - discussioni vivaci e interpretazioni diverse. In altri termini la Riforma del Titolo V non è stata accettata politicamente³⁶⁷. Certo si è fatta promotrice di un regionalismo forte, ma perché si possa parlare di federalismo, secondo l'esperienza comparata, mancano due elementi fondamentali:

1. la presenza nel Parlamento nazionale di un organo rappresentativo delle autonomie territoriali, in cui gli attori del federalismo abbiano voce e legittimità costituzionale;
2. l'accesso diretto alla Corte Costituzionale anche per Comuni e Province al fine della promozione delle questioni di legittimità costituzionale.

Le principali carenze sono state individuate poi:

- nella persistenza di una vasta area di competenze legislative concorrenti, fonte di molteplici conflitti demandati alla decisione della Corte costituzionale, con una conseguente crescita esponenziale del contenzioso costituzionale;
- nella attribuzione alla competenza concorrente di materie incompatibili con la dimensione regionale (si pensi alla produzione e distribuzione nazionale dell'energia, con gravi ripercussioni sulla possibilità stessa di una efficiente politica energetica nazionale; alle grandi reti di trasporto, di ambito necessariamente sovraregionale; all'ordinamento della comunicazione, alle professioni, ai porti ed aeroporti civili);
- nella omissione o dimenticanza di altre materie, con conseguenti problemi di ricostruzione ermeneutica (si pensi ai lavori pubblici, al procedimento amministrativo, alla sicurezza della circolazione e del-

³⁶⁷ V. CERIANI, "Federalismo, perequazione e tributi: dalle riforme degli anni novanta al nuovo Titolo V", in: F. BASSANINI, F. MACIOTTA (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 153.

- la navigazione; alle scorte strategiche; all'industria; allo spettacolo);
- nella sparizione dell'interesse nazionale, come clausola generale, con possibili riflessi negativi per l'unità e indivisibilità della Repubblica (art 5 Cost.);
- nella mancanza di norme transitorie che accompagnassero il passaggio dal vecchio al nuovo sistema.

L'esperienza della prima fase applicativa della Riforma e l'urto dei primi problemi ha suggerito di procedere all'avvio graduale dell'applicazione della Riforma attraverso la più ampia collaborazione con le Regioni, le autonomie locali e le forze politiche³⁶⁸.

Ma, «dopo aver puntellato l'edificio, si è ritenuto indispensabile, procedere alle necessarie o opportune modifiche per correggere le manchevolezze della Riforma e per consolidare le basi dell'ordinamento federalista»³⁶⁹.

In altri termini le stesse prospettive aperte dalla Riforma hanno preparato il terreno per una proposta di *devolution* presentata ufficialmente dal Ministro delle Riforme Umberto Bossi, approvata in prima battuta dal Senato e dalla Camera³⁷⁰ ma poi bocciata dai cittadini Italiani in occasione del referendum Costituzionale del 25 e 26 giugno 2006.

Il nuovo intervento riformatore, lasciava intatti molti punti fondamentali della Riforma federalista del 2001³⁷¹ come quelli concernenti il federalismo fiscale, la valorizzazione del ruolo dei Comuni e delle Province, l'autonomia statutaria delle Regioni, la riforma dei controlli e si muoveva

368 «Si è in primo luogo addivenuti alla stipula di un accordo generale interistituzionale tra Governo, Regioni, Province, Comuni e Comunità montane, in data 20 giugno 2002, nel quale si sono poste le basi per le successive attività applicative.

In secondo luogo, il Governo ha provveduto a presentare un disegno di legge per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale n. 3 del 2001.

In terzo luogo, si è proceduto nelle attività normative e amministrative, sulla base di soluzioni pratiche o sperimentali al fine di superare le non poche difficoltà derivanti da una normativa costituzionale ormai lacunosa laddove ha cessato di essere generale ed astratta entrando nel particolare.

La legge finanziaria 2003 ha infine, come si è visto, posto le premesse per l'attuazione concertata dell'autonomia finanziaria delle Regioni e delle autonomie locali, prevedendo l'istituzione di una Alta Commissione di studio (art. 3, L. n. 289 del 2002), con la partecipazione di rappresentanti statali, regionali e locali». Cit. da *Disegno di legge costituzionale "Nuove modifiche al Titolo V, Parte II della Costituzione – Consiglio dei Ministri 11 aprile 2003. Relazione*, in: <http://www.riforme.net/devolution/ModificheNuovoTitoloV.htm>.

369 *Ibidem*.

370 «Trattandosi di un disegno di legge costituzionale, per essere definitivamente approvato, deve essere sottoposto ad una doppia lettura da parte di ciascun ramo del Parlamento, a distanza di tre mesi l'una dall'altra. In caso di emendamenti l'iter costituzionale ripercorre le tappe già svolte. Una volta approvato dal Parlamento, il disegno di legge costituzionale potrebbe essere sottoposto a referendum se non ha riportato il sì di almeno i due terzi dei componenti di ciascuna delle due assemblee». AA.VV. *Il Comune, ordinamento, contabilità e servizi*, Napoli, Edizioni Giuridiche Simone, 2004, p. 42.

371 A. MARTINO, *Devolution: Bassanini, dietro c'è il ricatto di Bossi ma nel testo c'è anche qualche elemento positivo*, Roma, 18 dicembre 2001, in: www.regioni.it.

essenzialmente su tre direttrici fondamentali:

1. la reintroduzione espressa dell'*interesse nazionale*, che, secondo la voce ufficiale, «costituisce il collante indispensabile di ogni ordinamento federale o regionalistico»³⁷² ma che, evidentemente, ridimensiona in parte la dimensione federale della riforma del 2001 che lo aveva eliminato;
2. la solenne proclamazione della Repubblica quale garante dei principi sanciti dalla Costituzione, al di là di ogni assetto politico-istituzionale;
3. la risistemazione delle materie di competenza legislativa statale e regionale.

Sotto questo ultimo aspetto, si era ritenuto di tagliare una volta per tutte il nodo della legislazione concorrente, che ripartiva le attribuzioni legislative in senso verticale (allo Stato i principi fondamentali, alle Regioni le norme di dettaglio), foriero di estenuanti disquisizioni sulla natura delle singole disposizioni e sull'incerto confine tra le due tipologie di norme³⁷³.

372 *Disegno di legge costituzionale "Nuove modifiche al Titolo V, Parte II della Costituzione – Consiglio dei Ministri 11 aprile 2003. Relazione*, in: <http://www.riforme.net/devolution/ModificheNuovoTitoloV.htm>.

373 **Art. 2** (Sostituzione dell'articolo 117 della Costituzione)

L'articolo 117 della Costituzione è sostituito dal seguente:

“Art. 117: *La Repubblica garantisce i principi sanciti dalla Costituzione.*

La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali e dall'ordinamento comunitario.

Lo Stato esercita la potestà legislativa esclusiva nelle seguenti materie:

a) *politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;*

b) *immigrazione;*

c) *rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;*

d) *difesa e forze armate, sicurezza interna e internazionale della Repubblica; armi, munizioni ed esplosivi; protezione dei confini nazionali;*

e) *dogane e profitti internazionali; norme generali sul commercio con l'estero;*

f) *politica monetaria, moneta, attività finanziarie e assicurative, tutela del risparmio, del credito e dei mercati; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie; norme generali sulle attività produttive;*

g) *giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa e contabile;*

h) *organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo; cittadinanza, stato civile, anagrafi e censimenti generali;*

i) *ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; norme generali sui procedimenti amministrativi;*

l) *ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale; calamità naturali ed emergenze nazionali;*

m) *norme generali sulla tutela della salute; tutela e sicurezza del lavoro e previdenza sociale;*

n) *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;*

o) *ordinamento generale elettorale degli organi di governo e delle finzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane e loro unioni; ordinamento generale degli enti di autonomia funzionale;*

p) *pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dell'amministrazione statale, regionale e locale; brevetti e opere dell'ingegno;*

q) *tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; tutela dei beni culturali e valorizzazione dei beni culturali di interesse nazionale; norme generali concernenti la tutela del paesaggio, la valorizzazione dei beni*

Pertanto, la legislazione concorrente, del tipo previsto dal terzo comma dell'art. 117 Cost. era abolita e le materie già ricomprese nella stessa venivano ridistribuite tra le Regioni e lo Stato secondo un criterio di ade-

-
- culturali, le attività culturali e di spettacolo, l'ordinamento sportivo;
 - r) tutela della concorrenza;
 - s) ordinamento della comunicazione; emittenza nazionale e ultraregionale; pluralismo dell'informazione, editoria e relativi interventi statali di sostegno;
 - t) grandi reti di trasporto e di navigazione; porti e aeroporti di rilievo nazionale o internazionale; opere pubbliche statali; sicurezza della circolazione e della navigazione;
 - u) produzione, trasporto, scorte e stoccaggi strategici e distribuzione nazionali dell'energia;
 - v) norme generali sull'alimentazione; pesca in acque marine; organizzazioni comuni dei mercati agricoli;
 - w) norme generali sull'istruzione, sulla formazione e sulla ricerca scientifica e innovazione tecnologica; ordinamento delle professioni;
 - z) norme generali concernenti l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Nel rispetto dell'interesse nazionale e dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali e comunitari le Regioni esercitano la potestà legislativa esclusiva nelle seguenti materie:

- a) assistenza e organizzazione sanitaria;
- b) organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di: formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche;
- c) definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione;
- d) polizia locale;
- e) istruzione e formazione professionali;
- i) promozione della cooperazione a carattere di mutualità;
- g) artigianato;
- h) ricerca scientifica e innovazione tecnologica a sostegno delle attività produttive di interesse regionale e locale;
- i) emittenza di ambito regionale;
- l) valorizzazione del paesaggio, dei beni culturali e ambientali; promozione e organizzazione di spettacoli e manifestazioni culturali e sportive, di rilevanza regionale e locale;
- m) industria in ambito regionale;
- n) commercio;
- o) turismo in ambito regionale;
- p) agricoltura in ambito regionale;
- q) governo del territorio;
- r) ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni e nelle ipotesi di esercizio dei poteri sostitutivi di cui al sesto comma ed all'articolo 120, secondo comma. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le loro unioni hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza legislativa esclusiva, sono consultate durante le trattative internazionali; partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempimento. Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.

Nelle materie di sua competenza legislativa e nel rispetto delle linee di politica estera dello Stato la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato”.

guatezza e proporzionalità.

Laddove una separazione netta non era stata ritenuta praticabile o possibile, il disegno ricorreva alla separazione della materia, attribuendola allo Stato per la parte di rilievo nazionale o internazionale ovvero per la parte ordinamentale e alle Regioni per quella di dimensione regionale o locale.

Si era provveduto, inoltre, a ricomprendere e distribuire materie dimenticate, quali le opere pubbliche, la sicurezza della circolazione e della navigazione, la protezione dei confini nazionali, i censimenti generali, gli spettacoli, la pesca in acque marine.

In tal modo, si poneva in essere una legislazione “ripartita”, già in parte presente nel testo costituzionale vigente (in materia di istruzione e di beni culturali) e non molto dissimile da quella esistente in altri Paesi federali (come il Canada).

Passavano alla legislazione esclusiva dello Stato: produzione, trasporto, scorte strategiche e distribuzione nazionale dell’energia, le grandi reti di trasporto e di navigazione, l’ordinamento della comunicazione. Erano inoltre attribuite allo Stato le norme generali o ordinamentali in materia di: armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento del sistema tributario; procedimento amministrativo; ordinamento sportivo; commercio estero; attività produttive; alimentazione; tutela della salute; tutela del lavoro; professioni, paesaggio.

Rimanevano di pertinenza statale per le parti di rilievo nazionale: i porti e aeroporti civili; la valorizzazione dei beni culturali; le emergenze e calamità nazionali. Spettava allo Stato anche l’editoria.

Nel nuovo testo dell’art. 117 si era quindi effettuata l’opzione a favore di un “*regionalismo differenziato*”, volto ad esaltare e valorizzare le potenzialità intrinseche di ciascuna Regione³⁷⁴, opzione che segnava una forte discontinuità con quel “*regionalismo dell’uniformità*” che aveva caratterizzato l’esperienza italiana³⁷⁵.

Questo significava che, accanto alla competenza concorrente, nelle materie elencate dal 117 rivisitato, ciascuna Regione avrebbe potuto, qualora lo avesse ritenuto politicamente opportuno e finanziariamente e amministrativamente sostenibile, esercitare una competenza legislativa esclusiva in materie di indubbia importanza quali: 1) assistenza e organizzazione sanitaria³⁷⁶; 2) organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e

374 T. E. FROSINI, *La differenziazione regionale nel regionalismo differenziato*, in: <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/redazione.html>.

375 Cfr. L. ANTONINI, *Il Regionalismo differenziato*, Milano, Giuffrè, 2000.

376 D’altro canto in materie come l’istruzione e la sanità (o meglio “salute” come è stato ribattezzato il rinato dicastero) il Governo continua ad esprimere posizioni, proposte, iniziative; il che, indipendentemente dal merito, non sembra in linea con il dichiarato intendimento di devolvere queste materie alla competenza esclusiva delle Regioni.

V. CERIANI, “Federalismo, perequazione e tributi: dalle riforme degli anni novanta al nuovo

di formazione; 3) definizione dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione; 4) pubblica sicurezza di interesse locale.

Pertanto tutte materie in cui il testo del nuovo art. 117 attribuisce alle Regioni in via ordinaria la competenza legislativa concorrente, a discrezione di ciascuna Regione, poteva trasformarsi in competenza esclusiva.

Peraltro, a rafforzare l'opzione verso il "regionalismo differenziato" c'era la previsione secondo cui altre materie di competenza legislativa esclusiva avrebbero potuto essere individuate da successive leggi costituzionali. Leggi che avrebbero potuto riguardare una determinata Regione o un gruppo circoscritto di Regioni richiedenti.

Contro questa scelta, nel dibattito politico, si era detto che essa avrebbe accresciuto il divario tra Regioni ricche, in grado di esercitare le nuove competenze, e Regioni povere, che non avrebbero potuto sfruttare le nuove opportunità istituzionali.

In verità, un "regionalismo asimmetrico" era previsto anche dal progetto di revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione approvato dal Parlamento. Esso, infatti, prevedeva non soltanto forme e condizioni particolari di autonomia per le tradizionali Regioni speciali, ma anche condizioni particolari di autonomia che avrebbero potuto essere concesse, con legge costituzionale, ad altre Regioni. Di conseguenza, come è stato notato da più parti, la "specialità" avrebbe finito per essere generalizzata e ciascuna Regione sarebbe divenuta in qualche modo "speciale"³⁷⁷.

Ma il problema vero è semmai un altro, che è poi quello tipico di ogni assetto federale o di regionalismo forte ed è quello di evitare che la differenza si trasformi in divari socio-economici tra le varie Regioni così intensi da rompere la coesione nazionale ed il senso di una comune cittadinanza. Qui il "progetto Bossi" taceva, ma, certo, neppure i testi che lo avevano preceduto brillavano per chiarezza.

Nell'art. 117 Cost. vi era poi tutto un elenco di specifiche materie attribuite alla competenza esclusiva delle Regioni (istruzione e formazione professionale, cooperazione, artigianato, ricerca scientifica e innovazione tecnologica di interesse regionale o locale, emittenza di ambito regionale, valorizzazione del paesaggio, dei beni culturali e ambientali e promozione ed organizzazione di spettacoli e manifestazioni culturali e sportive, di rilevanza regionale e locale, industria, agricoltura e turismo, in ambito regionale, commercio, governo del territorio).

Era confermata, infine, la clausola residuale di appartenenza alle Regioni di ogni altra materia non espressamente riservata allo Stato.

Titolo V" in: F. BASSANINI, G. MACCIOTTA (a cura di), *L'attuazione del Federalismo Fiscale*, Bologna, Il Mulino (Quaderni di Astrid), 2003, p. 153.

377 «Se, come si ripete da tempo, regionalismo e sussidiarietà implicano l'accettazione e la valorizzazione del principio di differenza», G. PITRUZZELLA, *Il regionalismo differenziato nel "Progetto Bossi"*, in: <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/redazione.html>.

Le restanti disposizioni dell'art. 117 Cost. non venivano sostanzialmente modificate, salvo per quanto riguarda il riconoscimento della potestà regolamentare anche alle Unioni di Comuni e la previsione della previa consultazione delle Regioni nella fase delle trattative internazionali quando si verta in materie di loro competenza legislativa.

L'articolo 3³⁷⁸ si limitava ad adeguare il terzo comma dell'art 118 Cost. alla nuova elencazione contenuta nell'art 117 e a sopprimere la parte finale, ormai superata.

L'articolo 4³⁷⁹ prevedeva un regime particolare per Roma. La città, in quanto Capitale della Repubblica, assumeva una peculiare valenza per tutto il territorio nazionale. Era demandato allo statuto della Regione Lazio la disciplina delle sue particolari forme e condizioni di autonomia anche normativa, nelle materie di competenza regionale, sentiti il Comune di Roma e la Provincia, il che realizzava un essenziale modulo partecipativo.

L'articolo 5³⁸⁰ dettava disposizioni finali e transitorie, prevedendo che le norme vigenti continuassero ad applicarsi fino all'entrata in vigore delle leggi statali o regionali, adottate secondo l'ordine delle nuove o diverse competenze, e introducendo una norma transitoria per le Regioni a statuto speciale, analoga a quella prevista nella legge cost. n. 3 del 2001, ma «più garantista nei confronti delle loro attuali competenze».

Veniva abrogato il terzo comma dell'art. 116 in quanto sostanzialmente superato dal nuovo assetto istituzionale.

378 Art. 3 (Modifiche all'articolo 118 della Costituzione) 1. All'articolo 118, terzo comma, della Costituzione le parole: da "lettere b) e i) del terzo comma dell'articolo 117".

379 1. Art. 4 (Roma Capitale) 1. L'articolo 114, terzo comma, della Costituzione è sostituito dal seguente:
2. "Roma è la capitale della Repubblica e dispone di forme e condizioni particolari di autonomia anche normativa, nelle materie di competenza regionale, nei limiti e con le modalità stabiliti dallo statuto della Regione Lazio, sentiti il Comune e la Provincia di Roma. Relativamente alle leggi si applicano le disposizioni dell'articolo 127".

380 Art. 5 (Disposizioni transitorie, finali e abrogative)
1. Nelle materie attribuite alla competenza legislativa dello Stato o delle Regioni ai sensi della presente legge costituzionale, le disposizioni legislative e regolamentari vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale continuano ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle leggi o dei regolamenti, statali o regionali, in materia.
2. Salvo diversa disposizione statutaria, le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano conservano le rispettive competenze legislative se più ampie di quelle attribuite alle Regioni ordinarie. Alle suddette Regioni si applicano le disposizioni previste dalla presente legge costituzionale se prevedono competenze più ampie rispetto a quelle di cui sono già titolari.
3. Il terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione è abrogato.
4. All'articolo 11, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, le parole "al terzo comma dell'articolo 117 e" sono soppresse.

CONCLUSIONI

Da quanto detto è emerso con chiarezza che il carattere di “ente autonomo” contrassegna la posizione istituzionale del Comune, ente esponenziale della comunità stanziata sul suo territorio pienamente in grado di darsi un autonomo indirizzo politico-amministrativo, di perseguire i propri fini sulla base di scelte assunte indipendentemente dagli indirizzi del livello di governo centrale.

La riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione ha sottolineato la priorità del Comune (art. 114) e quindi degli altri enti locali nel disegno delle funzioni amministrative, in base al principio di sussidiarietà (art. 118) ed ha, contemporaneamente, riconosciuto ad essi autonomia finanziaria e risorse autonome (art. 119).

Lo Stato è diventato e diventa sempre più un'entità amministrativa ma tutta l'Amministrazione viene costruita sulla figura del Comune, secondo un processo che va dal basso verso l'alto e la sua autonomia si presenta nel contempo anche come una forma di vicinanza al popolo.

In quest'ottica si giustifica e si comprende il processo formativo dell'ordinamento che comincia dal Comune per creare una democrazia amministrativa.

Ma se alla riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione è da riconoscere l'indubbio merito di aver elevato a livello costituzionale i risultati di un'evoluzione legislativa iniziata nel 1990 e proseguita in un decennio di riforme, non si possono tacere le perplessità e i timori che si collegano alle conseguenze che le sue modalità di approvazione hanno prodotto sull'idea stessa di Costituzione e sulla qualità tecnica dei testi.

In realtà si dovrebbe evitare l'esposizione della Carta costituzionale ad un continuo ed oscillante adeguamento ai mutamenti delle maggioranze di Governo perché questo potrebbe comportare la fatale compromissione di quei caratteri di durevolezza e tendenziale perpetuità dai quali trae alimento l'autorità etico-politica, ancor prima che giuridica, delle prescrizioni costituzionali.

Dunque non vi dovrebbero essere “Revisioni di Maggioranza”.

È evidente, infatti, che una Riforma organica, profondamente incidente sulla forma di Stato, ma realizzata in perfetta solitudine dalla maggioranza di Governo (benché formalmente legittima ex. art. 138 Cost.), finisce per svilire l'idea e il valore della Costituzione perché minaccia, in prospettiva, di sospingere il dibattito sulla revisione costituzionale al centro dello scontro elettorale, facendo prevalere pulsioni irrazionali ed emotive in un ambito che si vorrebbe sottratto alle pressioni del contingente e capace di sublimare, storicizzandoli, i soggettivismi della lotta politica.

Allora non si può non sottolineare che il fatto che una Riforma costituzionale con caratteri di organicità sia stata approvata “a stretta maggioranza” costituisce un pericoloso precedente (che, come si è visto si è subito tentato di imitare, sia pure con esito negativo) compromettendo «la

funzione neutralizzatrice della Costituzione»³⁸¹.

Infine un altro pericolo di notevole portata è quello relativo alla qualità dei testi che rischia di essere compromessa ogni qual volta una norma costituzionale cessa di essere generale ed astratta portatrice dei valori e dei principi informatori dell'Ordinamento.

Trasformare della norme costituzionali in norme, per così dire, “regolamentari”, può rendere poi dette norme “lacunose” perché è questo che succede ogni qual volta si passa dalla dimensione della generalità e dell'astrattezza a quella del particolare.

381 G. SCACCIA, *Revisione di maggioranza e qualità della Costituzione*, in: www.associazionedeicostituzionalisti.it.

- AA. VV., *Diritto degli enti locali*, Napoli, Edizioni giuridiche Simone, 2004.
- AA.VV. Federalismo. - la costituzione che verrà - lo Stato apre le porte alle autonomie - e l'Italia di colpo si scopre federale - Guida al diritto, n. 43 del 15/11/97.
- AA.VV., *Il Comune. Ordinamento, contabilità, servizi*, Napoli, Edizioni Giuridiche Simone, 2004.
- AA.VV., *Bicamerale. La riforma possibile*, in: "Biblioteca della libertà", 1997, n. 141.
- AA.VV., *Federalismo e autonomia nella proposta della bicamerale*, in: "Le Regioni", 1997, n. 6.
- AA.VV., *Il cammino delle riforme costituzionali*, Roma, AVE, 1998.
- AA.VV., *In margine ai lavori della Commissione bicamerale. La Costituzione repubblicana. Valori e proposte di modifica*, (a cura della Regione Umbria, Centro Studi giuridici e politici, Istituto per la storia dell'Umbria contemporanea), Perugia, 1997
- AA.VV., *La Costituzione riprogettata*, in: "Il Mulino", Edizioni del Mulino, 1997, n. 4.
- AA.VV., *La riforma costituzionale nel progetto della Commissione Bicamerale*, numero monografico di *Diritto Pubblico*, 1997, n. 3.
- AA.VV., *Quale riforma della Costituzione? Atti del Seminario sul progetto di revisione della Costituzione*, in: "Quaderni del Dottorato di ricerca in diritto pubblico dell'università di Perugia", Torino, 1999, n. 1.
- ABBAMONTE G., *Gli statuti e i regolamenti*, in: "Nuova Rassegna", 1992.
- ALBANESE A., *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in: "Dir. Pubbl.", 2002.
- ALESSI R., *Principi di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1971, vol. I
- AMATUCCI A., *Autonomia finanziaria e tributaria*, voce in "Enciclopedia Giuridica Treccani", 1994, vol. I.
- ANGIOLINI , *Le due parti della Costituzione e i "principi fondamentali"*, in: AA.VV., *La riforma costituzionale nel progetto della Commissione Bicamerale*, numero monografico di *Diritto Pubblico*, 1997, n. 3.
- ANTONELLI V., BIANCO A., CARBONARA G., CLEMENTI F., GUIDI D. (a cura di), *I processi di autoriforma degli enti locali nell'ambito delle modifiche del Titolo V della Costituzione*, www.amministrazioneincammino.luiss.it/site/it-IT/Rubriche/Autonomie_Locali.
- ANTONINI L., *Il Regionalismo differenziato*, Milano, Giuffrè, 2000.
- ARENA G., *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, atti del convegno "Cittadini attivi per una nuova amministrazione", Roma, 7-8 febbraio 2003.
- ATTI PARLAMENTARI SENATO DELLA REPUBBLICA XIV LEGISLATURA 1a COMMISSIONE PERMANENTE, Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del titolo V della parte II della Costituzione, 16° RESOCONTO STENOGRAFICO, seduta di mercoledì 16 gennaio 2002, presidenza del presidente Pastore.
- ATTI PARLAMENTARI, XVI legislatura, Doc. XVII, n. 6; I Commissione permanente del Senato, Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione.
- ATRIPALDI V., BIFULCO R. (a cura di), *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura. Cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, Torino, 1998.
- AZZARITI G., *Considerazioni inattuali sui modi e sui limiti della riforma costituzionale*, in: "Politica del diritto", 1998, n. 1.
- AZZARITI G., *La forma di governo nel progetto della Commissione bicamerale e nelle Costituzioni europee*, in: "Foro italiano", 1998, n. 4, parte V.
- AZZARITI G., VOLPI M. (a cura di), *La riforma interrotta: riflessioni sul progetto di riforma della Costituzione della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Perugia, Pliniana, 1998.
- BALDASSARRE A., *La riforma del governo locale in Italia*, in "Le Re-

- gioni", 1997, n6.
- BALDASSARRE A., *Una Costituzione da rifare*, Torino, 1998.
- BALDINI V., *Potere costituente, revisione costituzionale, riforma organica della Costituzione. Considerazioni a margine della legge cost. n. 1/1997*, in "Jus", 1997, n. 3.
- BALSAMO G., *Garanzia di legalità e controlli interni negli enti locali alla luce del nuovo assetto costituzionale*, 10 luglio 2003, www.federalismi.it
- BARBERA A., BASSANINI F., (a cura di) *I nuovi Poteri delle regioni e degli enti locali*, Bologna, 1979, Il Mulino.
- BARDUSCO A., *Ente Pubblico*, voce in: "Digesto", UTET, 1993, vol. VI.
- BARTOLE S., BIN R., FALCON G., TOSI R., *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- BASSANINI F., MACCIOTTA G. (a cura di), *L'attuazione del Federalismo Fiscale*, Bologna, Il Mulino (Quaderni di Astrid), 2003,
- BASSANINI F., MACCIOTTA G. (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- BASSANINI F., *Comunicazione al seminario di Astrid sulla sussidiarietà orizzontale*, Roma, 7 febbraio 2003.
- BENVENUTI F., *L'ordinamento Repubblicano*, Venezia, 1965.
- BERTI G., *Illusioni e delusioni della "Bicamerale"*, in: "La riforma costituzionale nel progetto della Commissione Bicamerale", numero monografico di Diritto Pubblico, 1997, n. 3.
- BERTI G., *Considerazioni sul principio di sussidiarietà*, in "Jus", 1994.
- BERTI G., Art. 5, in: BRANCA, *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli – Il foro Italiano, Bologna – Roma, 1975.
- BERTOLISSI M., "Autonomia finanziaria e distribuzione delle risorse", in: BERTI G., DE MARTIN G. C. (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2001.
- BIN R., *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione – Primi problemi della sua attuazione, la funzione amministrativa*, www.associazione-deicostituzionalisti.it/materiali/convegni/aic2001/bin.html.
- BIN R., *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in "Le Regioni", 2002.
- BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, Torino, 2001.
- BOGNETTI G., *Federalismo*, voce in "Digesto", UTET, 1993, vol. VI.
- BRESSA G., *Il federalismo fiscale, modelli a confronto. Attuare l'art 119*, seminario di studio 4 luglio 2008.
- BUGLIONE E., "Istituzioni e autonomia finanziaria in Italia", in: E. BUGLIONE E., PATRIZII V. (a cura di), *Governo e Governi. Istituzioni e finanza in un sistema a più livelli*, Milano, Giuffrè, 1998.
- CAIANIELLO V., *Due culture a confronto*, in: "Nuovi studi politici", 1997, n. 4.
- CAIANIELLO V., *Federalismo contro Costituzione*, in: "Il Messaggero", 9 marzo 2001.
- CALASSO F., *Autonomia (storia)*, voce in: "Enciclopedia del Diritto", Milano, Giuffrè, 1989, vol I.
- CALASSO F., *Comune (storia)*, voce in: "Enciclopedia del Diritto", Milano, Giuffrè, 1989, vol. III.
- CAMERLENGO Q., "Articolo 4", in: *L'attuazione del nuovo titolo V parte II della Costituzione commento alla legge "La Loggia", legge 5 giugno 2003 n. 131*, Torino, Editore, 2004
- CAMMELLI M., *Principio di sussidiarietà e sistema amministrativo nel nuovo quadro costituzionale*, in atti del convegno: "Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione", Roma, 31 gennaio 2002, Luiss Guido Carli-Centro di Ricerca sulle Amministrazioni Pubbliche "Vittorio Bachelet", <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/index.htm>.
- CANTARO A., PETRANGELI F., *Guida alla Costituzione e alla sua riforma*, Roma, Editori Riuniti, 1997.
- CARAVITA B., CHIAPPETTI, CHIO-
- LA, *Lecture di Diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 1998.
- CARAVITA B., *Il problema dell'attuazione della riforma del titolo V della Costituzione*, in atti del convegno di studio promosso dall'associazione italiana dei costituzionalisti: "Il nuovo titolo V parte II della Costituzione, primi problemi della sua attuazione", Bologna, 14 gennaio 2002.
- CARAVITA B., "La Commissione Bicamerale e il lungo cammino delle riforme", in: CARAVITA B., CHIAPPETTI A., CHIOLA C., *Lecture di Diritto pubblico*, Torino, Giappichelli Editore, 1998.
- CARAVITA B., *Prime osservazioni di contenuto e di metodo sul contenuto della riforma del titolo V della Costituzione*, www.statutiregionali.it.
- CARETTI P., *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi*, in: "Le Regioni"/ a. XXVIII, giugno-agosto 2000, n. 3-4.
- CARETTI P., *Fonti statali e fonti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in: "Le Regioni", 2002.
- CARINGELLA F., DELFINO I., DEL GIUDICE F., *Diritto Amministrativo*, Napoli, Edizioni giuridiche Simone, 2001.
- CARTABIA M., "Articolo 5", in: CAVALIERI P., LAMARQUE E. (a cura di), *L'attuazione del nuovo titolo V parte II della Costituzione commento alla legge "La Loggia", legge 5 giugno 2003 n. 131*, Torino, Giappichelli, 2004.
- CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2004.
- CASSESE S., *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in "Foro it.", 1995.
- CASSESE S., *L'amministrazione nel nuovo titolo V della Costituzione*, in: "Giorn. Dir. amm.", 2001.
- CASTELLI L., *Enti locali e regioni speciali: un rapporto immutato? Nota a Corte Cost. n. 48/03*, www.amministrazioneincammino.luiss.it
- CHELI E., intervento in: DESIDERI C., MELONI G. (a cura di), *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme. Interpretazione e attuazione della legge n. 59/97*, atti del forum,

- Roma, 2 giugno 1997, Milano, 1998.
- CERIANI V., "Federalismo, perequazione e tributi: dalle riforme degli anni novanta al nuovo Titolo V", in: BASSANINI, MACCIOTTA (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- CIRMENI A., *Il comune di domani*, in "Rinn. Amm.", 1941.
- CORPACI A., *Revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione e sistema amministrativo*, in "Le Regioni", 2001.
- CIVITARESE MATTEUCCI S., *L'autonomia istituzionale e normativa degli enti locali dopo la revisione del titolo V, Parte II della Costituzione, Il caso dei Controlli*, in: "Le Regioni", 2002.
- DE FINAS., *Autonomia*, voce in: "Enciclopedia Giuridica Treccani", 1994, vol. I.
- DE MARTIN G. C., *Enti Pubblici Territoriali*, voce in: "Digesto", UTET, 1993, vol. VI.
- DE MARTIN G. C., *Processi di rideterminazione delle funzioni amministrative*, in: BOLOGNINO (a cura di), atti del convegno "Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione", Luiss Guido Carli - Centro di Ricerca sulle Amministrazioni Pubbliche "Vittorio Bachelet" Roma, 31 gennaio 2002, www.amministrazioneincammino.luiss.it/convegni/resoconti/ <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/index.htm>.
- DE MARTIN G. C., *L'autonomia normativa dei Comuni nel pensiero di Aldo Sandulli*, www.amministrazioneincammino.it.
- DE MARTIN G. C., *Corte dei Conti e sistema delle autonomie (territoriali) dopo la riforma del Titolo V*, www.amministrazioneincammino.luiss.it.
- DE MITA E., *Irischi del federalismo fiscale*, in: "Il Sole 24 Ore", 4 novembre 2001.
- DEROUGEMONT, D. *I principi del federalismo*, conferenza: "L'attitude fédéraliste", in atti del congresso *Union Européenne des Fédéralistes*, Montreux, 1947.
- DE SIERVO U. (a cura di), *Osservatorio delle fonti 2001*, Torino, Giappichelli, 2002.
- DIAMANTI I., *Lo strano federalismo senza riforme*, http://www.giovanimpreditori.org/rassegna_stampa/articoli/sommario03.html.
- DICKMANN R., "Sussidierietà, Sovranità, regionalismo, il ruolo delle assemblee parlamentari" 1994, *Diritto e Società*, fasc. n.3
- DURET P., *La sussidiarietà orizzontale: le radici e le suggestioni di un concetto*, in "Jus", 2000.
- FALCON G., "Il decreto n. 112 e il percorso istituzionale italiano", in: MALO M. (a cura di), *Lo Stato autonomista: funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 ed attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, Bologna, Il Mulino, 1998.
- FALCON G., *Funzioni Amministrative ed enti locali nei nuovi art. 117 e 118 Cost.*, in: "Le Regioni", 2002.
- FORTI F. P., *Differenze e divari interprovinciali autonomiste*, in: "Progetto Italia Federale", <http://rost.trevano.ch/-forti/index.htm>, Agosto 2000.
- FORTI F. P., *Federalismo e comuni*, in: "Progetto Italia Federale", <http://rost.trevano.ch/-forti/index.htm>, 28 Marzo 1999.
- FORTI F. P., *Scelta tra Provincia e Regione come base del federalismo italiano*, in: "Progetto Italia Federale", <http://rost.trevano.ch/-forti/index.htm>, Agosto 2000.
- FROSINI T. E., *La differenziazione regionale nel regionalismo differenziato*, <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/redazione.html>.
- GALLO F., "Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione", in: GIANNINI M. S., *Autonomia pubblica*, voce in: "Enciclopedia del Diritto", Milano, Giuffrè, 1989, vol. I.
- GIANNINI M. S., *Autonomia locale e autogoverno*, in: "Corr. Amm.", 1948.
- GIANNINI M. S., "Autonomia, Saggi sui concetti di autonomia", in: *Studi di diritto costituzionale in memoria di Rossi*, Milano, Giuffrè, 1952.
- GIANGASPERO P., *La disciplina delle funzioni e i controlli sugli enti locali*, in atti del convegno: "Analisi ed effetti per la regione Friuli Venezia Giulia e per gli enti locali delle riforme di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001", Cordero (UD), 9 novembre 2002.
- GIARDA P., *Regioni e federalismo fiscale*, Bologna, Il Mulino, 1996.
- GOLA M., "Il nuovo ordinamento locale secondo la legge La loggia: alcune considerazioni preliminari", in: CAVALIERI, LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo titolo V parte II della Costituzione commento alla legge "La Loggia"*, legge 5 giugno 2003 n. 131, Torino, 2004.
- GRAGLIA P., *Movimenti federalisti*, in: "Progetto Italia Federale", <http://rost.trevano.ch/-forti/index.htm>, Agosto 2000.
- GROPPI T., *Autonomia costituzionale e potere regolamentare degli enti locali*, Milano, Giuffrè, 1994.
- GROPPI T., *La tutela giurisdizionale dell'art. 128 Cost., ovvero il ricorso diretto dei comuni e delle province alla Corte Costituzionale*, in: "Le Regioni", 1994.
- GROPPI T., *Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario. Il consiglio delle autonomie locali*, in: "Ist. Fed.", 2001.
- IACCARINO C. M., *Comune (dir. vig.)*, voce in "Enciclopedia del Diritto", Milano, Giuffrè, 1989, vol. III.
- ITALIA V., BASSANI F., *Le autonomie locali*, Milano, Giuffrè, 1990.
- ITALIA V., "Nuovi problemi sui regolamenti degli enti locali", in: ITALIA V., DE MARCO E., BILANCIA P. (a cura di), *Riforma e regolamenti degli enti locali*, Milano, Giuffrè, 2000.
- ITALIA V., DE MARCO E., BILANCIA P. (a cura di), *Riforma e regolamenti degli enti locali*, Milano, Giuffrè, 2000.
- LAMARQUE E., "Articolo 9", in: CAVALIERI P., LAMARQUE E. (a cura di), *L'attuazione del nuovo titolo V parte II della Costituzione commento alla legge "La Loggia"*, legge 5 giugno 2003 n. 131, Torino, 2004.
- LUCIFREDI R., COLETTI G., *Decentra-*

- mento amministrativo, Torino, 1956.
- MANCINI S., TROVATI G., *Inizia l'era del cittadino protagonista*, in: "Il Sole-24 ore", 14 luglio 2003, n. 19.
- MANGIAMELI S., *Riassetto dell'amministrazione locale, regionale e statale tra le nuove competenze legislative, autonomie normative ed esigenze di concertazione*, in: LAMBERTI (a cura di), atti del convegno: "Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione", Roma, 31 gennaio 2002, Luiss Guido Carli - Centro di Ricerca sulle Amministrazioni Pubbliche "Vittorio Bachelet", <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/index.htm>
- MARCHETTI G., *Le autonomie locali fra stato e regioni*, Milano, Giuffrè, 2002.
- MARTINES T., *Indirizzo politico*, voce in: "Enc. Diritto", Milano, Giuffrè, 1989.
- MARTINES T., *Diritto Costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1994.
- MARTINES T., RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 1997.
- MELONI G., *Il conferimento delle funzioni amministrative agli enti locali nelle leggi regionali di attuazione del d.lgs. 112/98*, www.amministrazioneincammino.luiss.it.
- MINIERI S., NICCOLI A., *Testo Unico Enti Locali spiegato Articolo per Articolo*, II Edizione, Napoli, Edizioni giuridiche Simone, 2004.
- Nuove modifiche al Titolo V, Parte II della Costituzione*, Disegno di legge costituzionale- Consiglio dei Ministri 11 aprile 2003 su <http://www.riforme.net/devolution/ModificheNuovoTitoloV.htm>
- PACCHIAROTTI D., *Federalismo amministrativo e riforma costituzionale delle autonomie. Funzioni e compiti amministrativi di Comuni, Province, Comunità montane e Regioni*, Maggioli Editore, 2004.
- PALADIN L., *Diritto regionale*, Padova, CEDAM, 1999.
- PALMA G., *Indirizzo politico statale e autonomia comunale. Trattati di una parabola concettuale*, Napoli, Jovene, 1989.
- PALMA G., *Itinerari di diritto amministrativo*, Padova, CEDAM, 1996.
- ROLLA G., GROPPI T., *L'ordinamento dei Comuni e delle Province*, Milano, Giuffrè, 2000.
- ROSSI G., *Ente pubblico*, voce in "Enciclopedia Giuridica Treccani", 1994, vol. V.
- PARODI, *La nuova disciplina costituzionale del potere regolamentare*, atti del seminario: "La revisione costituzionale del titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive", Pavia, 30 novembre 2002.
- PASTORI G., *Comune*, voce in "Digesto", Discipline pubblicistiche UTET, 1993, vol. I.
- PASTORI G., *Il principio autonomistico*, in: "La riforma costituzionale nel progetto della Commissione Bicamerale", numero monografico di Diritto Pubblico, 1997.
- PASTORI G., *La Conferenza Stato-Regioni fra strategie e gestione*, in: "Le Regioni", 1994.
- PASTORI G., *Processi di rideterminazione delle funzioni amministrative*, (a cura di Daniela Bolognino), in: atti del convegno "Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione", Roma, 31 gennaio 2002, www.amministrazioneincammino.luiss.it/convegni/resoconti.
- PECORARO L., GIUPPONI T. F., "L'autonomia normativa degli enti locali nella riforma del titolo V della Costituzione (legge n. 3/2001)", in: DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio delle fonti 2001*, Torino, Giappichelli, 2002.
- PICA F., *L'ordinamento finanziario dei Comuni e la riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, Editore, 2003.
- PINELLI C., "Autonomia finanziaria e distribuzione delle risorse", in: BERTI, G. DE MARTIN G. C. (a cura di), *Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"*, *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2001.
- PINTO F., *Diritto degli Enti locali*, Torino, Giappichelli, 2003.
- PIRAINO A., *Le autonomie locali nel sistema della Repubblica*, Torino, Giappichelli, 2001.
- PITRUZZELLA G., *Processi di rideterminazione delle funzioni amministrative*, in: BOLOGNINI (a cura di), atti del convegno "Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione", Roma, 31 gennaio 2002, www.amministrazioneincammino.luiss.it/convegni/resoconti.
- PITRUZZELLA G., *Il regionalismo differenziato nel "Progetto Bossi"*, www.associazioneidecostituzionalisti.it/redazione.html.
- PIZZETTI F., *Il ruolo delle istituzioni nel quadro della "democrazia della cittadinanza". Il principio di sussidiarietà nel nuovo art. 118*, in www.unife.it/forumcostituzionale.
- PIZZETTI F., *La Conferenza Stato - Città e autonomie locali*, in "Giornale di diritto amministrativo", 1997.
- PIZZETTI F., intervento in: C. DESIDERI e G. MELONI (a cura di), *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme. Interpretazione e attuazione della legge n. 59/97*, atti del Forum, Roma, 2 giugno 1997, Milano, 1998.
- PIZZETTI F., *Il sistema delle Conferenze e la forma di Governo italiana*, in "Le Regioni"/a. XXVIII, n. 3-4, giugno-agosto 2000
- PIZZOLATO F., "Il principio di sussidiarietà", in: GROPPI, OLIVETTI, *La Repubblica delle Autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2003.
- POGGI A., *Comunicazione al seminario di ASTRID sulla sussidiarietà orizzontale*, Roma, 7 febbraio 2003.
- RAGUSA F., "Chi parla più dell'art. 56?" in: *Dove va la Costituzione? I lavori della Commissione Bicamerale per le riforme istituzionali*, RGF Editore, 1994, www.riforme.net.
- REMOTTI R., *La riforma della pubblica amministrazione: alcune riflessioni da un punto di vista giuridico*, in: "Diritto e Diritti", Aprile, 2003, a www.diritto.it.
- RESCIGNO G. U., *Forme di Stato e forme di Governo*, in: "Enc. Giur.", 1989, vol. VI.

- RESCIGNO G. U., *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in: "Diritto Pubblico", 2002.
- RESCIGNO G. U., *Stato Sociale e principi di sussidiarietà*, relazione al convegno "Le Regioni, tra riforma amministrativa e revisione costituzionale", Genova, 25-26 gennaio 2002.
- RIGHI E., *Comune V) Diritto Tributario*, voce in: "Enciclopedia Giuridica Treccani", 1994, vol IV.
- RIGHIE., *I controlli sugli atti degli enti locali nell'ordinamento regionale*, Torino, 1973.
- RUSSELL B., "Governo centrale e governo locale", in: *Autorità e Individuo, Progetto Italia Federale*, settembre, 2000, <http://rost.treviso.ch/-forti/index.htm>.
- ROLLA G., GROPPI T., *L'ordinamento dei Comuni e delle Province*, Milano, Giuffrè, 2000.
- ROLLA G., *Brevi note sull'autonomia statutaria dei Comuni e delle Province*, in: "Foro Amm.", 1990.
- ROMANO S., *Principi di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1912.
- ROMANO S., *Autonomia nel diritto pubblico*, voce in: "Digesto", Discipline pubblicistiche UTET, 1993, vol. I.
- ROVERSI MONACO, *Autarchia*, voce in: "Enciclopedia Giuridica Treccani", 1994, vol I.
- ROZO ACUNA E. (a cura di), *Lo Stato e le autonomie*, Torino, Giappichelli, 2003.
- SANTARELLI E., *L'ente regionale. L'idea regionale nei suoi termini storici, politici e costituzionali*, Roma, 1960.
- SANDULLI A. M., "Le 'funzioni fondamentali' degli enti locali", in: P. CAVALLIERI, E. LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo titolo V parte II della Costituzione commento alla legge "La Loggia", legge 5 giugno 2003 n. 131*, Torino, Giappichelli Editore, 2004.
- SANDULLI A. M., *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- Schema del disegno di legge "L'attuazione dell'art. 119 della Costituzione: delega al Governo in materia di federalismo fiscale" bozza del 3 settembre 2008-relazione introduttiva, http://assemblealegislativa.regione.emilia-romagna.it/wcm/biblioteca/adoc/docgiur/approfondimenti/focus/federalismo_fiscale.htm.
- SCACCIA G., *Revisione di maggioranza e qualità della Costituzione*, www.associazionedeicostituzionalisti.it.
- SCIULLO G., *Il controllo sugli enti locali e la riforma costituzionale*, in: "Giorn. Dir. amm.", 2002.
- SODA A., CERULLI IRELLI V., *Relazione illustrativa della l. cost. n. 3 del 2001, Camera dei Deputati*, www.governo.it.
- STADERINI F., *Diritto degli enti locali*, Padova, CEDAM, 2003.
- TORCHIA L., *Una Costituzione senza Stato*, in: "Dir. Pubb.", 2000.
- TOSI, *Sui rapporti tra fonti regionali e fonti locali*, in: "Le Regioni", 2002.
- TREMONTI G., VITALETTI G., *Il federalismo fiscale*, Roma-Bari, Laterza, 1994.
- TREVES G., *Autarchia, autogoverno, autonomia*, in: "Riv. Trim. dir. Pubbl.", 1957.
- TRIMARCHI BANFI L., *Il controllo di legittimità*, Padova, CEDAM, 1984.
- VANDELLI L., *Comune I-IV*, voce in: "Enciclopedia Giuridica Treccani", 1994, vol IV.
- VANDELLI L., *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- VANDELLI L., MASTRAGOSTINO, *Le autonomie territoriali vol II, I Comuni e le Province*, Bologna, Il Mulino, 2000.
- VESPERINI G., *La legge di attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione*, in: "Giornale di diritto amministrativo", 2003.
- VIESTI G., *Per il Sud è un rischio il federalismo egoista*, http://www.giovanimpreditori.org/rassegna_stampa/articoli/sommario03.html.
- VIOLINI L., *Il Consiglio delle autonomie, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, in: "Le Regioni", 2002.
- VIRGA P., *L'Amministrazione locale*, Milano, Giuffrè, 2003.
- VITTA C., *Diritto Amministrativo*, Torino, UTET, 1948.
- ZANOBINI G., *Corso di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1955/48, vol. III.
- ZERMAN P. M., *La scelta di valore alla base del Titolo V*, in: "Il Sole-24 ore", 14 luglio 2003, n. 19.

giurisprudenza

Giurisdizione – Diritti aeroportuali – Domanda di pagamento proposta dal concessionario della gestione di un aeroporto – Art. 39 bis, d.l. 1 ottobre 2007 n. 159, conv. in l. 29 novembre 2007 n.222 – Norma interpretativa – Natura dell’obbligazione – Non tributaria – Giurisdizione del giudice ordinario – sussistenza

Corte di Cassazione Civile, Sezioni Unite, ordinanza 11 gennaio 2008, n. 379

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. CARBONE Vincenzo	- Primo Presidente
Dott. IANNIRUBERTO Giuseppe	- Presidente di sezione
Dott. VELLA Antonio	- Presidente di sezione
Dott. DI NANNI Luigi Francesco	- Consigliere
Dott. LUCCIOLI Maria Gabriella	- Consigliere
Dott. VIDIRI Guido	- Consigliere
Dott. MERONE Antonio	- rel. Consigliere
Dott. BUCCIANTE Ettore	- Consigliere
Dott. TIRELLI Francesco	- Consigliere

ha pronunciato la seguente:

ORDINANZA

sul ricorso proposto da:

ESERCIZI AEROPORTUALI S.E.A. S.P.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, CORSO VIT-

TORIO EMANUELE II 349, presso lo studio dell'avvocato SANDULLI Maria Alessandra, che la rappresenta e difende unitamente all'avvocato VITALE GILBERTO, giusta delega in calce al ricorso;

- ricorrente -

contro

ZERMATT LIMITED SL, in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA DI PARIONE 12, presso lo studio dell'avvocato PAGNI Maria Cristina, che la rappresenta e difende, giusta procura speciale in atti;

- controricorrente -

per regolamento preventivo di giurisdizione in relazione al giudizio pendente r.g. n. 23241/05 del Tribunale di MILANO;

uditi gli avvocati Maria Alessandra SANDULLI, Maria Cristina PAGNI;

udita la relazione della causa svolta nella Camera di consiglio il 25/09/07 dal Consigliere Dott. Antonio MERONE;

lette le conclusioni scritte dal Sostituto Procuratore Generale Dott. Pasquale CICCOCO il quale, visto l'art. 375 c.p.c., chiede che la Corte voglia dichiarare la giurisdizione del giudice tributario.

FATTO

FATTO E DIRITTO

Con l'odierno ricorso, la Società per azioni esercizi aeroportuali s.e.a. propone istanza per risolvere in via preventiva la questione di giurisdizione insorta nel giudizio di merito, promosso dalla stessa s.e.a. contro la si Zermatt Limited dinanzi al Tribunale di Milano per ottenere il pagamento dei diritti aeroportuali dovuti per l'utilizzo, negli aeroporti di Milano Linate e Malpensa, dell'aeromobile I-Peke, di proprietà della convenuta. Sostiene la ricorrente che la materia del contendere appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario adito, e non del giudice tributario come eccepito invece dalla controparte, trattandosi di controversia che ha ad oggetto prestazioni patrimoniali, le quali, benchè imposte ex art. 23 Cost., non hanno natura tributaria.

Con l'atto introduttivo del giudizio (citazione dinanzi al Tribunale di Milano, in data 25 marzo 2005, l'odierna ricorrente, nella qualità di gestore degli aeroporti milanesi, rappresentava che in base alla L. 5 maggio 1976, n. 324 (recante Nuove norme in materia di diritti per l'uso degli aeroporti aperti al traffico aereo civile) il movimento degli aeromobili privati e delle persone negli aeroporti nazionali aperti al traffico aereo civile è assoggettato al pagamento dei diritti "di approdo, di partenza e di sosta o ricovero per gli aeromobili," e "di imbarco per passeggeri" (art.

1); la Zermatt, in quanto proprietaria dell'aeromobile I-Peke, era tenuta al pagamento di tali diritti, nonchè dei contributi di sicurezza e controllo bagagli richiesti unitamente ai primi, in quanto solidalmente responsabile, ai sensi della citata L. n. 324 del 1976, art. 6.

La convenuta, costituendosi in giudizio, ha eccepito, in via preliminare, il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, sostenendo che in materia di diritti aeroportuali la giurisdizione appartiene alle commissioni tributarie. Tale tesi viene sostenuta anche negli atti difensivi prodotti dinanzi a questa Corte Suprema (controricorso e memoria).

Il P.G. ha chiesto che venga dichiarata la giurisdizione del giudice tributario in conformità ad analoga decisione di questa Corte, n. 22245/2006.

La D.L. 1 ottobre 2007, n. 159, art. 39 bis, aggiunto dalla Legge di Conversione 29 novembre 2007, n. 222 (in G.U. 30 novembre 2007, n. 279 - S.O. n. 249/L), in vigore dal 1 dicembre 2007, ha stabilito, con legge interpretativa da valere quindi anche nella fattispecie in esame, che l'obbligo del pagamento dei diritti in esame non ha natura tributaria. Infatti, la norma citata dispone testualmente: "Le disposizioni in materia di tassa d'imbarco e sbarco sulle merci trasportate per via aerea di cui al D.L. 28 febbraio 1974, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla L. 16 aprile 1974, n. 117, e successive modificazioni, di tasse e di diritti di cui alla L. 5 maggio 1976, n. 324, di corrispettivi dei servizi di controllo di sicurezza di cui all'art. 8 del regolamento di cui al D.M. trasporti e navigazione 29 gennaio 1999, n. 85, nonchè in materia di addizionale comunale sui diritti di imbarco di cui alla L. 24 dicembre 2003, n. 350, art. 2, comma 11, si interpretano nel senso che dalle stesse non sorgono obbligazioni di natura tributaria".

Conseguentemente, va dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario, non trovando applicazione il D.Lgs. n. 546 del 1992, art. 2.

Le spese del giudizio di regolamento vanno compensate, tenuto conto del fatto che la soluzione adottata, in forza dello ius superveniens, si discosta dal precedente orientamento di questa Corte.

P.Q.M.

La Corte dichiara la giurisdizione del giudice ordinario e compensa le spese.

Così deciso in Roma, il 25 settembre 2007.

Depositato in Cancelleria il 11 gennaio 2008

CONFORMI E DIFFORMI

(1) Non si rinvencono precedenti in termini.

Costituzionalità (questione) – Sardegna: finanze e tributi – Imposta regionale su fabbricati, aeromobili unità da diporto, ecc. - Unione Europea: fonti, regole di interpretazione e di applicazione del diritto comunitario – Unione Europea: sistema giurisdizionale, rinvio pregiudiziale

Corte Costituzionale, sentenza 15 aprile 2008, n. 102

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco BILE	- Presidente
- Giovanni Maria FLICK	- Giudice
- Francesco AMIRANTE	“
- Ugo DE SIERVO	“
- Alfio FINOCCHIARO	“
- Alfonso QUARANTA	“
- Franco GALLO - Luigi MAZZELLA	“
- Gaetano SILVESTRI	“
- Sabino CASSESE	“
- Maria Rita SAULLE	“
- Giuseppe TESAURO	“
- Paolo Maria NAPOLITANO	“

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 2, 3 e 4 della legge della Regione Sardegna 11 maggio 2006, n. 4 (Disposizioni varie in materia di entrate, riqualificazione della spesa, politiche sociali e di sviluppo), nel loro testo originario, degli stessi articoli, nel testo sostituito, rispettivamente, dai commi 1, 2 e 3 dell'art. 3 della legge della Regione Sardegna 29 maggio 2007, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione - Legge finanziaria 2007), nonché dell'art. 5 di quest'ultima legge, promossi con due ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri, notificati il 10 luglio 2006 ed il 2 agosto 2007, depositati in cancelleria il 13 luglio 2006 ed il 7 agosto 2007 ed iscritti al n. 91 del registro ricorsi 2006 e al n. 36 del registro ricorsi 2007.

Visti gli atti di costituzione della Regione Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 12 febbraio 2008 il giudice relatore Franco Gallo;

uditi l'avvocato dello Stato Glauco Nori per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Graziano Campus e Paolo Carrozza per la Regione Sardegna.

FATTO

Ritenuto in fatto

1. - Con il ricorso n. 91 del 2006, notificato il 10 luglio 2006 e depositato il 13 luglio successivo, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale: a) dell'art. 2 della legge della Regione Sardegna 11 maggio 2006, n. 4 (Disposizioni varie in materia di entrate, riqualificazione della spesa, politiche sociali e di sviluppo), in riferimento all'art. 8, lettera i), dello statuto della Regione Sardegna (nel testo vigente all'epoca del deposito del ricorso), agli artt. 117 e 119 della Costituzione in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, agli artt. 3 e 53 Cost., all'art. 117, primo comma, Cost. per violazione dell'art. 12 del Trattato CE; b) dell'art. 3 della stessa legge regionale, in riferimento all'art. 8, lettera i), dello statuto della Regione Sardegna (nel testo vigente all'epoca del deposito del ricorso), agli artt. 117 e 119 Cost. in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, agli artt. 3 e 53 Cost., all'art. 117, primo comma, Cost. per violazione dell'art. 12 del Trattato CE; c) dell'art. 4 della stessa legge regionale, in riferimento all'art. 8, lettera i), dello statuto della Regione Sardegna (nel testo vigente all'epoca del deposito del ricorso), agli artt. 117 e 119 Cost. in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, agli artt. 3 e 53, secondo comma, Cost. (parametri non espressamente indicati).

Il ricorrente premette che le tre norme censurate - le quali istituiscono, rispettivamente, l'imposta regionale sulle plusvalenze dei fabbricati adibiti a seconde case, l'imposta regionale sulle seconde case ad uso turistico e l'imposta regionale su aeromobili ed unità da diporto - non possono trovare fondamento costituzionale nell'art. 8, lettera i), dello statuto di autonomia. Detta disposizione, infatti, comprende tra le entrate regionali le «imposte e tasse sul turismo e gli altri tributi propri che la regione ha facoltà di istituire con legge in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato».

Sostiene la difesa erariale che «l'attribuzione, dunque, è duplice: diretta, per le imposte e tasse sul turismo; indiretta per gli altri tributi, in quanto presuppone che la regione abbia la facoltà di istituirli, facoltà che non viene attribuita direttamente dalla norma statutaria, ma che deve trovare la sua fonte in norme apposite». Dalla formulazione del citato art. 8, si ricaverebbe, cioè, che «il potere impositivo della regione investe i servizi turistici, vale a dire quelle prestazioni in favore del turista durante la sua permanenza nella regione», con la conseguenza che esso non potrebbe «rappresentare la base costituzionale di nessuna delle norme impugnate perché nessuna di esse [...] è riconducibile al turismo, secondo la nozione tradizionale in campo tributario».

L'Avvocatura generale procede, poi, alla disamina delle singole norme denunciate e all'illustrazione delle censure formulate per ciascuna di esse.

1.1. - In relazione al denunciato art. 2, la difesa erariale osserva che esso istituisce e disciplina l'imposta regionale sulle plusvalenze dei fabbricati adibiti a seconde case, applicabile - nei confronti dell'alienante avente domicilio fiscale fuori dal territorio regionale o avente domicilio fiscale in Sardegna da meno di ventiquattro mesi, con l'esclusione dei soggetti nati in Sardegna e dei loro coniugi - alle cessioni a titolo oneroso a) di fabbricati siti in Sardegna entro tre chilometri dalla battigia marina, destinati ad uso abitativo, escluse le unità immobiliari che per la maggior parte del periodo intercorso tra l'acquisto o la costruzione e la cessione sono state adibite ad abitazione principale del cedente o del coniuge, nonché b) di quote o azioni non negoziate sui mercati regolamentati di società titolari della proprietà o di altro diritto reale su detti fabbricati, per la parte ascrivibile ai fabbricati medesimi.

Ad avviso della difesa erariale, tale norma viola il citato art. 8, lettera i), dello statuto della Regione Sardegna, perché: a) l'oggetto dell'imposta non può essere ricondotto alla materia del turismo; b) non è ammissibile, in materie diverse dal turismo, una piena esplicazione di potestà tributarie regionali, in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale; c) sono «violati i principi del sistema tributario dello Stato» in materie diverse dal turismo.

La stessa norma violerebbe, inoltre, gli artt. 117 e 119 Cost., in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, perché non sarebbe ammissibile, in

materia tributaria, una piena esplicitazione di potestà regionali in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale.

In via subordinata, per il caso in cui «si potessero desumere i principi fondamentali del coordinamento del sistema tributario dalla legislazione tutt'ora in vigore», la difesa erariale formula tre ulteriori censure.

Deduce, in primo luogo, il contrasto della norma denunciata con gli artt. 117 e 119 Cost., in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, per violazione del principio fondamentale espresso dall'art. 67, comma 1, lettera b), del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi), per cui le plusvalenze immobiliari sono tassabili a condizione che la cessione intervenga a non più di cinque anni dall'acquisto o dalla costruzione, esclusi gli immobili acquistati per successione o donazione e gli altri casi che sono indicati dallo stesso articolo.

In secondo luogo, deduce la violazione degli artt. 3 e 53 Cost., per contrasto con il «principio generale» secondo cui lo stesso indice di capacità contributiva non giustifica la sovrapposizione di più imposte, perché ogni imposta deve avere un presupposto autonomo, dovendo colpire «materie tassabili diverse», mentre nella specie la Regione ha colpito la stessa materia già tassata dallo Stato con l'art. 67, comma 1, lettera b), del d.P.R. n. 917 del 1986.

In terzo luogo, deduce la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 12 del Trattato CE, in quanto la norma censurata discrimina i cittadini comunitari adottando, per l'applicazione dell'imposta, i seguenti criteri: «non essere nati in Sardegna, che attiene direttamente alla cittadinanza; avere il domicilio fiscale fuori del territorio nazionale, che attiene alla residenza». Argomenta, sul punto, che, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, «il criterio che ricollega alla residenza nel territorio nazionale l'eventuale rimborso dell'imposta versata per eccesso, sebbene si applichi indipendentemente dalla cittadinanza del contribuente interessato, rischia di danneggiare in particolare i contribuenti cittadini di altri Stati membri, giacché saranno spesso questi ultimi a lasciare il paese o a stabilirvisi durante l'anno».

1.2. - In relazione al denunciato art. 3, il ricorrente osserva che esso istituisce e disciplina l'imposta regionale sulle seconde case ad uso turistico, dovuta - secondo classi di superficie - sui fabbricati siti nel territorio regionale ad una distanza inferiore ai tre chilometri dalla linea di battigia marina, non adibiti ad abitazione principale da parte del proprietario o del titolare di altro diritto reale sugli stessi, applicabile nei confronti del proprietario di detti fabbricati, ovvero del titolare di diritto di usufrutto, uso, abitazione, con domicilio fiscale fuori dal territorio regionale, con l'esclusione dei soggetti nati in Sardegna e dei loro coniugi e figli.

Il ricorrente censura la norma in riferimento all'art. 8, lettera i), dello statuto della Regione Sardegna, perché: a) l'imposta non può essere considerata sul turismo, in quanto non ha alcun rapporto con questo; b) non

è ammissibile, in materie diverse dal turismo, una piena esplicazione di potestà tributarie regionali, in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale; c) sono «violati i principi del sistema tributario dello Stato» in materie diverse dal turismo. Lamenta, altresì, che il tributo pregiudica «le possibilità di politica economica dello Stato, della quale uno degli strumenti principali è quello tributario», perché colpisce la stessa materia tassabile incisa da altri tributi e, in particolare, dall'ICI, producendo una "disarmonia" con i principi del sistema tributario dello Stato. Lamenta, inoltre, che la norma censurata viola l'art. 53 Cost., inteso quale strumento attraverso il quale «trova applicazione nel settore tributario il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3», e l'art. 12 del Trattato CE, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., in quanto discrimina i cittadini comunitari adottando, per l'applicazione dell'imposta, i seguenti criteri: «non essere nati in Sardegna, che attiene direttamente alla cittadinanza; avere il domicilio fiscale fuori del territorio nazionale, che attiene alla residenza».

In via subordinata, per il caso in cui «si potessero desumere i principi fondamentali del coordinamento del sistema tributario dalla legislazione tutt'ora in vigore», la difesa erariale formula due ulteriori censure.

Deduce, in primo luogo, il contrasto della norma denunciata con gli artt. 117 e 119 Cost., in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, perché l'imposta è determinata in base alla superficie del fabbricato, senza tenere conto del suo valore, mentre «la tassazione in base ai valori catastali, come avviene per l'imposta statale e per l'ICI, andrebbe comunque considerata come principio fondamentale in quanto consente di colpire valori medi, determinati per zone omogenee in rapporto analogo con i valori di mercato e, in ogni caso, variabili a secondo del pregio degli immobili».

In secondo luogo, deduce la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 12 del Trattato CE, per gli stessi motivi già esposti con riferimento al denunciato art. 2.

1.3. - In relazione al denunciato art. 4, il ricorrente osserva che esso istituisce e disciplina l'imposta regionale su aeromobili ed unità da diporto, la quale è applicabile, nel periodo dal 1 giugno al 30 settembre, al soggetto avente domicilio fiscale fuori dal territorio regionale che assume l'esercizio dell'aeromobile o dell'unità da diporto (con l'esenzione dall'imposta delle navi adibite all'esercizio di attività crocieristica, delle imbarcazioni che vengono in Sardegna per partecipare a regate di carattere sportivo e delle unità da diporto che sostano tutto l'anno nelle strutture portuali regionali), ed è dovuta: 1) per ogni scalo negli aerodromi del territorio regionale degli aeromobili dell'aviazione generale adibiti al trasporto privato, per classi determinate in relazione al numero dei passeggeri che sono abilitati a trasportare; 2) annualmente, per lo scalo nei porti, negli approdi e nei punti di ormeggio ubicati nel territorio regionale delle unità da

diporto, per classi di lunghezza, a partire da 14 metri.

Ad avviso della difesa erariale, il suddetto art. 4 viola l'art. 8, lettera i), dello statuto della Regione Sardegna gli artt. 117 e 119 Cost., in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, per gli stessi motivi già esposti con riferimento al denunciato art. 3.

In via subordinata, per il caso in cui «si potessero desumere i principi fondamentali del coordinamento del sistema tributario dalla legislazione tutt'ora in vigore», la difesa erariale formula due ulteriori censure.

Deduce, in primo luogo, il contrasto della norma denunciata con gli artt. 117 e 119 Cost., in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, perché, con riferimento alle unità da diporto che effettuino lo scalo «in zona non attrezzata, in uno specchio di mare ridossato, dove l'ormeggio sia effettuato a terra, utilizzando la struttura naturale della spiaggia», la Regione ha individuato «come presupposto di imposta l'utilizzo di un bene naturale, sul quale non può esercitare poteri», quale il mare, «soggetto solo al potere statale entro i limiti del mare territoriale».

In secondo luogo, deduce la violazione dell'art. 53 Cost., perché, con riferimento agli aeromobili, a) «si è di fronte ad una duplicazione di imposta di tutta evidenza», in quanto «una imposta (o, meglio, tassa) di questo genere dovrebbe essere in favore di chi ha a carico l'onere di manutenzione e gestione degli impianti aeroportuali, che vengono utilizzati nello scalo. Questi soggetti, peraltro, hanno già la possibilità di rifarsi su chi esercita l'aeromobile attraverso il pagamento dei diritti aeroportuali, o diritto per l'uso degli aeroporti (legge n. 324/1976)»; b) non costituisce indice di capacità contributiva «lo svolgimento di un'operazione per la quale, comunque lo si voglia definire, si paga un prezzo che copre il costo del servizio reso, con margine di utile».

In terzo luogo, pur senza evocare espressamente gli artt. 3 e 53 Cost., lamenta che, essendo l'imposta dovuta annualmente con riferimento alle unità da diporto, «più si utilizzano le strutture portuali, minore, proporzionalmente è l'onere dell'imposta che, in questo modo, viene ad avere carattere regressivo».

2. - Si è costituita la Regione Sardegna, premettendo di avere istituito l'imposta regionale sulle plusvalenze dei fabbricati adibiti a seconde case, l'imposta regionale sulle seconde case ad uso turistico e l'imposta regionale su aeromobili ed unità da diporto, in forza della potestà legislativa conferitale dall'art. 8, lettera i) dello statuto di autonomia. Detta disposizione, ad avviso della resistente, consente alla Regione di istituire direttamente «tributi legati alla attività turistica, e ciò anche in carenza di una legislazione statale di coordinamento». Diversamente opinando, non avrebbe senso che in detta norma, «solamente per "gli altri" tributi diversi da quelli sul turismo, venga (nuovamente) specificato che gli stessi siano in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato». Tale interpretazione sarebbe confermata, sul piano comparatistico, dalla

lettura degli artt. 72 e 73 dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige, i quali riportano in due norme distinte lo stesso contenuto dell'art. 8, lettera i), dello statuto sardo, «scindendo da una parte le imposte e tasse sul turismo (art. 72) e dall'altra gli "altri tributi propri", da istituirsi (soltanto questi) "in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato». In ogni caso, sempre ad avviso della resistente, i principi del sistema tributario si possono desumere, oltre che da leggi statali che espressamente li stabiliscano per i singoli tributi, «anche dalla legislazione statale vigente in riferimento a tributi non specificamente disciplinati da leggi dello Stato», non potendo trovare applicazione la giurisprudenza costituzionale sul nuovo art. 119 Cost., perché le modifiche apportate al Titolo V della Parte II della Costituzione non possono avere per effetto la restrizione dell'autonomia già spettante alle Regioni speciali.

Ciò premesso, la resistente osserva, in primo luogo, che i tributi disciplinati dalle norme censurate sono tributi sul turismo nel senso fatto proprio dall'art. 3 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), e cioè «forme di imposizione che colpiscono attività ovvero utilizzo di beni immobili riferiti alla pratica turistica, ovvero attività economiche qualificate come turistiche o inerenti al turismo, in quanto dallo stesso direttamente influenzate sotto il profilo economico, anche in rapporto alla localizzazione dell'attività medesima».

In secondo luogo, la Regione afferma che l'art. 1 della legge 29 marzo 2001, n. 135 (Riforma della legislazione nazionale del turismo), «pone in relazione la legislazione regionale sul turismo con la tutela dell'ambiente, con la sostenibilità degli interventi e con lo sviluppo del turismo anche ai fini dell'attuazione del riequilibrio con le aree depresse», consentendo al legislatore regionale di individuare nelle seconde case sulla costa un presupposto impositivo "affidabile", perché strettamente correlato al turismo estivo. È indice di tale stretta correlazione l'azione regionale di salvaguardia dell'ambiente costiero dalla speculazione edilizia; azione che si è manifestata nell'adozione della legge reg. 25 novembre 2004, n. 8 (Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale), che ha disciplinato le procedure per la redazione e l'approvazione del piano paesaggistico regionale, istituendo contestualmente alcune misure di salvaguardia, e con la successiva adozione del piano paesaggistico relativo all'area costiera. Proprio in considerazione delle caratteristiche ambientali dell'isola, il presupposto delle imposte istituite con le disposizioni censurate può allora identificarsi nel "consumo" dell'ambiente e del paesaggio «operato dalla mera esistenza [...] di fabbricati siti nella fascia costiera e destinati ad essere utilizzati quasi esclusivamente nella stagione estiva», tanto che lo stesso legislatore costituzionale, con l'art. 8, lettera i), dello statuto, ha attribuito alla

Regione una potestà legislativa in tema di tributi sul turismo.

In tale prospettiva, l'imposta sulle plusvalenze delle seconde case a uso turistico sarebbe una non irragionevole e modesta trattenuta sul plusvalore derivato agli immobili costieri «da una politica pubblica fatta di investimenti e pianificazioni volti a rafforzare l'industria turistica e la salvaguardia dell'ambiente».

Sull'asserita violazione del divieto di doppia imposizione, la resistente precisa che le imposte istituite con le norme censurate hanno presupposti del tutto autonomi e peculiari rispetto alle imposte statali ed afferma preliminarmente che non appaiono chiari i parametri costituzionali che il ricorrente assume violati.

Rileva, poi, che la Regione può colpire la stessa materia già tassata dallo Stato, perché: a) il citato art. 8, lettera i), dello statuto consente alla Regione di istituire con propria legge imposte e tasse sul turismo, senza necessità che una legge statale la abiliti a farlo; b) il fatto che i tributi censurati si ispirino ad imposte già disciplinate dalla legislazione statale consente di ritenere che la legislazione regionale è in armonia con quest'ultima; c) il carattere necessariamente "aggiuntivo" dell'imposizione regionale rispetto a quella statale è un dato comune all'intero sistema impositivo delle autonomie territoriali, che potrà essere attenuato dalla legislazione attuativa del nuovo art. 119 Cost.; d) l'art. 8, lettera i), dello statuto di autonomia «non può essere letto nel senso che la Regione Sardegna è abilitata a istituire imposte e tasse sul turismo eccezion fatta che sugli immobili turistici»: esso pone, al più, «un problema di misura e di proporzionalità della nuova imposizione, che tuttavia il ricorso non deduce nelle forme adeguate»; e) il fatto che la tassazione delle plusvalenze immobiliari sia esclusa dalla legislazione statale, dopo un quinquennio dall'acquisto dell'immobile, non costituisce motivo di illegittimità costituzionale, né di disarmonia con i principi del sistema tributario statale.

In relazione all'imposta sulle seconde case ad uso turistico, istituita e disciplinata dall'art. 3 censurato, la Regione sostiene, innanzi tutto, che la sua applicabilità solo agli immobili situati nella fascia costiera trova ragione nella finalità di disincentivare la costruzione di tali immobili.

Rileva, poi, che il riferimento alla superficie dell'immobile per il computo della base imponibile non si pone in disarmonia con il criterio del valore catastale, utilizzato dalla legislazione statale sull'ICI, perché anche quest'ultima considera la superficie come parametro utile a stabilire, sia pur presuntivamente, il valore dell'immobile.

Afferma, inoltre, che non sussiste la prospettata violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. e dell'art. 12 del Trattato CE, sotto il profilo della non discriminazione in base alla nazionalità, perché anche l'ordinamento statale distingue fra residenti e non residenti ai fini dell'imposizione tributaria. A livello regionale, la distinzione fra residenti e non residenti è ad-

dirittura imposta dall'art. 8 dello statuto di autonomia, «il quale fonda la gran parte del reddito della Regione [...] sul reddito prodotto dai residenti» e rende perciò necessaria la sottoposizione a tassazione di chi abbia con la Sardegna un legame “reale”, costituito dalla proprietà, a fini evidentemente turistici, di una seconda casa in zona costiera. Appare, infatti, coerente con il sistema tributario dello Stato e con gli artt. 23 e 53 Cost., evocati quali parametri dal ricorrente, che il proprietario di un immobile costiero «sia chiamato a contribuire - sia pure con esborsi di modesta entità - al mantenimento dell'ambiente che [...] contribuisce a “consumare”».

La correttezza di tale differenziazione fra il regime fiscale dei residenti in Sardegna e quello dei non residenti emerge, a detta della resistente, anche da altri dati normativi.

In primo luogo, il decreto legislativo del 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), consente ai Comuni di diversificare le aliquote dell'ICI in relazione al fatto se l'immobile sia abitazione, seconda casa, o casa a disposizione non locata e di ridurre l'entità dell'imposta per chi usa l'immobile come abitazione principale.

In secondo luogo, il d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), consente al sindaco o alla giunta comunale: a) di individuare le zone a traffico limitato, nelle quali la circolazione è riservata ai residenti; b) di subordinare l'ingresso o la circolazione dei veicoli a motore dei non residenti al pagamento di una somma; c) di stabilire che la sosta dei non residenti in tali zone avvenga a titolo oneroso.

In terzo luogo, la sentenza della Corte costituzionale n. 220 del 2004 ha confermato la legittimità costituzionale dell'art. 98, comma 2, della legge della Regione Sardegna 29 luglio 1998, n. 23 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia in Sardegna), la quale consente ai residenti e preclude ai non residenti il rinnovo delle autorizzazioni venatorie, richiamando il principio del collegamento del cacciatore residente con il territorio, affermato dalla legislazione statale (art. 14, comma 5, della legge 11 febbraio 1992, n. 157, recante «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio»).

In conclusione, la resistente evidenzia che la differenziazione, a fini fiscali, tra residenti e non residenti è assai frequente nell'ordinamento statale, tanto che il censurato art. 3 risulta in armonia con la legislazione tributaria e non tributaria vigente.

In relazione all'imposta regionale su aeromobili e unità da diporto, istituita e disciplinata dall'art. 4 censurato, la Regione sostiene, innanzi tutto, che la sua applicabilità soltanto nei confronti di chi esercita l'aeromobile o l'imbarcazione ed è domiciliato fuori dal territorio sardo deve essere ritenuta legittima per le stesse ragioni già esposte in relazione ai tributi di cui ai censurati artt. 2 e 3. Rileva, inoltre, che il tributo colpisce un tipico “servizio turistico” e che la qualificazione del tributo come imposta

o tassa è irrilevante. Afferma, poi, che la circostanza che il tributo sullo scalo di aeromobili colpisca operazioni per le quali viene comunque pagato un corrispettivo sotto forma di diritti aeroportuali non esclude che il tributo stesso sia in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato, perché proprio in tale sistema esistono tasse e imposte che - come l'IVA - colpiscono l'esercizio di attività e l'utilizzazione o il consumo di beni.

Rispetto allo scalo delle unità da diporto, la Regione sostiene, in primo luogo che - contrariamente a quanto affermato dal ricorrente - l'imposta non ha carattere regressivo e non si pone, perciò, in contrasto con l'art. 53 Cost. La scelta del legislatore regionale di escludere dall'imposizione le unità da diporto che sostano per tutto l'anno nei porti della Sardegna sarebbe giustificata dalla finalità di incentivare la presenza costante dell'imbarcazione, fatto che «si traduce in un significativo apporto di reddito "da turismo"» rispetto all'ormeggio occasionale, il quale apporta, invece, solo un reddito limitato alle attività turistiche della Regione e provoca comunque inquinamento e consumo di risorse naturali limitate.

In secondo luogo, la resistente contesta, «in quanto palesemente esclusa dal tenore letterale della norma impugnata», l'interpretazione data dal ricorrente per cui la disposizione censurata considererebbe imponibile lo scalo in zona non attrezzata del mare territoriale.

3. - Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito quanto sostenuto nel ricorso, precisando, in particolare, che: a) l'indagine sulla riconducibilità dei tributi oggetto delle norme censurate alla nozione di turismo non pare rilevante, perché la potestà legislativa della Regione Sardegna in materia di tributi deve comunque essere esercitata in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato, anche se ha ad oggetto tributi sul turismo; b) la legittimità costituzionale delle imposte istituite con le norme censurate deve essere valutata in base al presupposto e non in base alla finalità dell'imposizione; c) nell'esercizio della sua potestà legislativa in materia tributaria, la Regione non può «adottare gli stessi presupposti delle imposte statali già in vigore»; d) non è chiaro se l'imposta sulle plusvalenze sia diretta a incentivare o a disincentivare il turismo; e) nel disciplinare tale imposta, la Regione ha illegittimamente colpito lo stesso presupposto di imposta già inciso dalla legislazione statale e non ha tenuto conto del principio dell'ordinamento tributario statale per cui l'incremento del valore di un immobile è ritenuto imponibile solo se realizzato con intento speculativo, «intento da escludersi quando la vendita avvenga a distanza di tempo tale da far presumere che l'acquisto sia stato effettuato con il fine di godimento»; f) sempre in tema di imposta sulle plusvalenze e contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione, il criterio della residenza può avere rilievo solo quando «esiste una connessione tra attività, come la caccia, ed il territorio», ma non può giustificare la non sottoposizione

a tassazione dei residenti in Sardegna, perché il presupposto dell'imposta si realizza per essi come per i non residenti; g) con l'imposta sullo scalo degli aeromobili e delle unità da diporto, la Regione ha colpito una capacità contributiva, quella espressa dall'utilizzazione dei servizi aeroportuali o portuali, già incisa dalla tassazione statale.

4. - Con il ricorso n. 36 del 2007, notificato il 2 agosto 2007 e depositato il 7 agosto successivo, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale: a) dell'art 2 della legge della Regione Sardegna n. 4 del 2006, nel testo sostituito dall'art. 3, comma 1, della legge della Regione Sardegna 29 maggio 2007, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione - Legge finanziaria 2007) - entrato in vigore il 31 maggio 2007, ai sensi dell'art. 37 della stessa legge-, in riferimento all'art. 8, lettera h), dello statuto della Regione Sardegna (nel testo sostituito dal comma 834 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296), al principio di ragionevolezza, agli artt. 3 e 53 Cost., all'art. 117, primo comma, Cost. per violazione dell'art. 12 del Trattato CE e, in subordine, all'art. 119 Cost.; b) dell'art. 3 della stessa legge della Regione Sardegna n. 4 del 2006, nel testo sostituito dall'art. 3, comma 2, della citata legge della Regione Sardegna n. 2 del 2007, in riferimento all'art. 8, lettera h), dello statuto della Regione Sardegna (nel testo sostituito dal comma 834 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006), agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, agli artt. 3 e 53 Cost., al principio di ragionevolezza; c) dell'art. 4 della stessa legge della Regione Sardegna n. 4 del 2006, nel testo sostituito dall'art. 3, comma 3, della citata legge reg. n. 2 del 2007, in riferimento ai parametri già evocati nel ricorso in relazione ai denunciati artt. 3 e 4 della stessa legge reg. n. 4 del 2006, all'art. 117, primo comma, Cost., per violazione degli artt. 3, lettera g), 10, 49, 81, 87 del Trattato CE, agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 120 Cost., all'art. 3 di un non precisato testo normativo, agli artt. 3 e 53 Cost., agli artt. 1, 3, 8, lettera h), dello statuto della Regione Sardegna (nel testo sostituito dal comma 834 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006); d) dell'art. 5 della citata legge della Regione Sardegna n. 2 del 2007, in riferimento all'art. 8, lettera h), dello statuto della Regione Sardegna (nel testo sostituito dal comma 834 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006), all'art. 119 Cost., in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, all'art. 3 Cost., all'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con gli artt. 12 e 49 del Trattato CE.

Il ricorrente premette che, al fine di individuare i parametri costituzionali applicabili, occorre verificare se il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione abbia ampliato l'autonomia statutaria regionale e pone, perciò, a raffronto l'art. 8, lettera h), dello statuto della Regione Sardegna (nel testo sostituito dal comma 834 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006) e l'art. 119 Cost.

Secondo il ricorrente, «tra le due norme non c'è coincidenza di effet-

ti», perché la prima prevede che la potestà regionale in materia tributaria deve essere esercitata in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato, mentre la seconda pone come limite a detta potestà i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. A detta del ricorrente, l'art. 119 richiamerebbe «le condizioni di compatibilità tra sistemi tributari, la cui articolazione interna può non restare condizionata», mentre l'art. 8, lettera h), dello statuto speciale richiamerebbe principi interni al sistema, «nel senso che possono incidere sulla struttura delle singole imposte». In ogni caso, poiché la Corte costituzionale avrebbe affermato - con la sentenza n. 37 del 2004 - che le leggi statali vigenti non possono essere utili per ricavare i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario, le norme censurate andrebbero valutate alla stregua del parametro statutario, il quale consente l'esercizio di una potestà legislativa in materia tributaria anche in mancanza della fissazione, da parte del legislatore statale, di detti principi fondamentali.

Sempre in via generale, il ricorrente premette anche che, con la sola eccezione dell'imposta di soggiorno, i tributi in oggetto, contrariamente alla formulazione letterale delle norme censurate, non possono essere definiti imposte o tasse sul turismo, ma devono essere invece considerati quali «altri tributi propri» ai sensi dell'art. 8, lettera h), dello statuto speciale.

Premette, infine, di avere proposto, in ragione del rilievo comunitario del mercato turistico sardo, alcune censure basate su parametri di diritto comunitario - da ritenere superate in caso di accoglimento delle censure basate su parametri di diritto interno - in relazione alle quali chiede che sia effettuato il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia CE, ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE.

L'Avvocatura generale procede, poi, alla disamina delle singole norme denunciate e all'illustrazione delle censure formulate per ciascuna di esse.

4.1. - In relazione all'art 2 della citata legge della Regione Sardegna n. 4 del 2006, nel testo sostituito dall'art. 3, comma 1, della legge della Regione Sardegna n. 2 del 2007, la difesa erariale osserva che esso disciplina l'imposta regionale sulle plusvalenze delle seconde case ad uso turistico, applicabile - nei confronti dell'alienante a titolo oneroso avente domicilio fiscale fuori dal territorio regionale o avente domicilio fiscale in Sardegna da meno di ventiquattro mesi - alle cessioni a titolo oneroso: 1) delle unità immobiliari acquisite o costruite da più di cinque anni, site in Sardegna entro tre chilometri dalla battigia marina, adibite ad uso abitativo e diverse dall'abitazione principale (come definita dall'art. 8, comma 2, del d.lgs. n. 504 del 1992), da parte del proprietario o del titolare di altro diritto reale sulle stesse; 2) di quote o azioni non negoziate sui mercati regolamentati di società titolari della proprietà o di altro diritto reale su detti fabbricati, per la parte ascrivibile ai fabbricati medesimi.

Ad avviso della difesa erariale, tale norma viola il citato art. 8, lettera h), dello statuto della Regione Sardegna (secondo cui le entrate della Regione

sono costituite «da imposte e tasse sul turismo e da altri tributi propri che la regione ha facoltà di istituire con legge in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato»), perché «la legge regionale non è in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato contenuti nell'art. 81 [recte: art. 67], comma 1, lettera b), del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917», per cui, «nei confronti di una persona fisica, perché una plusvalenza possa costituire reddito “diverso” [...], è necessario l'intento speculativo», il quale «non può avere un'articolazione diversa Regione per Regione» e «va escluso quando tra l'acquisto e la vendita sia intercorso un tempo tale da farlo ritenere quanto meno improbabile».

La stessa norma sarebbe, poi, irragionevole, perché, applicandosi a tutte le unità immobiliari site entro tre chilometri dalla battigia marina, fiserebbe ingiustificatamente una distanza dalla battigia uguale per tutte le spiagge della Regione, senza tenere conto della conformazione dei luoghi e, quindi, delle diverse possibilità di accesso al mare.

Il denunciato art. 2 violerebbe, inoltre, il principio di capacità contributiva, perché «nella norma impugnata non si trova alcun elemento per il quale la capacità contributiva, espressa dalla realizzazione di plusvalenze con la cessione di immobili situati nella Regione, sia diversa a seconda che il soggetto risieda in Sardegna o fuori».

Sussisterebbe anche la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con l'art. 12 del Trattato CE, perché la norma censurata discriminerebbe i cittadini comunitari, assoggettando all'imposta tutti i soggetti non residenti.

In via subordinata, per il caso in cui «si potessero desumere i principi fondamentali del coordinamento del sistema tributario dalla legislazione tutt'ora in vigore», la difesa erariale deduce la violazione dell'art. 119 Cost., per contrasto con i principi fondamentali del coordinamento del sistema tributario, che corrispondono, almeno in via transitoria e «fino a che non interverranno le norme statali di attuazione dell'art. 119», ai principi del sistema tributario dello Stato.

4.2. - In relazione all'art. 3 della legge della Regione Sardegna n. 4 del 2006 (la cui rubrica recita: «Imposta regionale sulle seconde case ad uso turistico»), nel testo sostituito dall'art. 3, comma 2, della legge della Regione Sardegna n. 2 del 2007, il ricorrente osserva che esso: a) disciplina l'imposta regionale sulle unità immobiliari destinate ad uso abitativo, dovuta - per metro quadro ed in misura differenziata secondo scaglioni di superficie - sulle unità immobiliari ubicate nel territorio regionale ad una distanza inferiore ai tre chilometri dalla linea di battigia marina, non adibite ad abitazione principale da parte del proprietario o del titolare di altro diritto reale sugli stessi, ed applicabile nei confronti del proprietario di dette unità immobiliari, ovvero del titolare di diritto di usufrutto, uso, abitazione, superficie o del locatario dell'immobile in locazione finanziaria, aventi domicilio fiscale fuori dal territorio regionale; b) prevede che

«Per l'anno 2006 l'imposta è dovuta nella misura più favorevole al contribuente mediante comparazione tra le misure previste dal presente articolo e quelle previgenti» (comma 9).

Per la difesa erariale, il denunciato art. 3 viola l'art. 8, lettera h), dello statuto della Regione Sardegna (nel testo sostituito dal comma 834 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006) e gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, perché: a) l'oggetto dell'imposta non può essere ricondotto alla materia del turismo, in quanto «il fine turistico non può essere ritenuto implicito nel fatto che l'unità immobiliare non sia adibita ad abitazione principale», come, ad esempio, nel caso dell'immobile utilizzato per esigenze di lavoro; b) anche qualora ricondotta alla categoria degli «altri tributi propri» della Regione, l'imposta non sarebbe «in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato», essendo essa determinata in base alla superficie del fabbricato, senza tenere conto del valore di questo, mentre la tassazione in base ai valori catastali, come avviene per l'ICI, andrebbe comunque considerata come principio fondamentale, in quanto consente di colpire valori medi, determinati per zone omogenee in rapporto con i valori di mercato e, in ogni caso, variabili a seconda del pregio degli immobili; c) la norma non ha obiettivi di coordinamento del sistema tributario, ma si limita a istituire una singola imposta, e perciò non è riconducibile alla materia del coordinamento del sistema tributario, di competenza legislativa concorrente.

La norma denunciata violerebbe anche l'art. 53 Cost., perché «l'imposta è commisurata alla visibilità del mare, quindi su valori panoramici», i quali non sono materia tassabile, in quanto non integrano la capacità contributiva - che è, invece, legata al valore economico del bene -, e, in subordine, gli artt. 3 e 53 Cost., per irragionevolezza, perché l'imposta è dovuta anche per gli immobili privi di vista sul mare. Violerebbe, inoltre, gli artt. 3 e 53 Cost., sempre per irragionevolezza, in considerazione del contrasto con i principi del sistema tributario dello Stato, risultante anche dal fatto che l'imposta è «progressiva con l'aumentare delle superfici disponibili da 60 mq. a 150» mq., ma «diventa fortemente regressiva da 150 mq. a 200 per diminuire ancora per le superfici maggiori».

Infine, sempre secondo l'Avvocatura generale dello Stato, il denunciato art. 3, quanto all'individuazione dei soggetti passivi dell'imposta, si porrebbe in contrasto con il menzionato principio di ragionevolezza, salvo che detta disposizione sia interpretata (interpretazione che si richiede alla Corte di adottare) nel senso che «se il proprietario, o i titolari degli altri diritti reali, non sono nel possesso dell'immobile, l'imposta non è dovuta, né da loro (per mancanza del possesso) né dai possessori non titolari di quei diritti, perché non indicati tra i soggetti passivi».

4.3. - In relazione all'art. 4 della legge della Regione Sardegna n. 4 del 2006, nel testo sostituito dall'art. 3, comma 3, della legge della Regione Sar-

degna n. 2 del 2007, il ricorrente osserva che esso disciplina l'imposta regionale su aeromobili ed unità da diporto, applicabile, nel periodo dal 1 giugno al 30 settembre, al soggetto avente domicilio fiscale fuori dal territorio regionale che assume l'esercizio dell'aeromobile o dell'unità da diporto (con l'esenzione dall'imposta: delle imbarcazioni che fanno scalo per partecipare a regate di carattere sportivo, a raduni di barche d'epoca, di barche monotipo ed a manifestazioni veliche, anche non agonistiche, il cui evento sia stato preventivamente comunicato all'Autorità marittima da parte degli organizzatori; delle unità da diporto che sostano tutto l'anno nelle strutture portuali regionali; della sosta tecnica, limitatamente al tempo necessario per l'effettuazione della stessa), e dovuta: 1) per ogni scalo negli aerodromi del territorio regionale degli aeromobili dell'aviazione generale adibiti al trasporto privato, per classi determinate in relazione al numero dei passeggeri che sono abilitati a trasportare; 2) annualmente, per lo scalo nei porti, negli approdi e nei punti di ormeggio ubicati nel territorio regionale e nei campi di ormeggio attrezzati ubicati nel mare territoriale delle unità da diporto, per classi di lunghezza, a partire da 14 metri.

Ad avviso dell'Avvocatura generale, la norma viola i parametri già evocati in relazione ai denunciati artt. 3 e 4 della legge della Regione Sardegna n. 4 del 2006, quali sostituiti dall'art. 3, commi 1 e 2, della legge della Regione Sardegna n. 2 del 2007, per i motivi già esposti nelle censure a tali norme.

Sempre per la difesa erariale, la disposizione denunciata si pone, relativamente ai soggetti che svolgono attività d'impresa, in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., perché: a) viola l'art. 49 del Trattato CE, «introducendo una restrizione alla libera prestazione dei servizi nel mercato sardo dei servizi nautici e aerei, che costituisce una parte rilevante del mercato europeo»; b) viola l'art. 81 del Trattato CE, «coordinato con gli art. 3, lett. g) e 10», perché ha l'effetto di falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune; c) viola l'art. 87 del Trattato CE, perché istituisce un aiuto alle imprese con sede in Sardegna.

La stessa difesa erariale lamenta, inoltre, la violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 120 Cost., perché la norma censurata investe la materia della concorrenza, riservata alla competenza legislativa statale, incidendo, di conseguenza sull'unità economica della Repubblica. Deduce altresì il contrasto con «l'art. 3 [di un non meglio precisato testo normativo], la cui tutela nella iniziativa economica è affidata alla normativa sulla concorrenza».

Quanto ai parametri costituiti dagli artt. 3 e 53 Cost., espressivi del principio di ragionevolezza, il ricorrente sostiene che essi sono violati, perché: a) «una attività esercitata nella stessa forma non può essere considerata espressione di capacità contributiva diversa a seconda del periodo in cui viene svolta»; b) l'imposta denunciata ha carattere regressivo, perché la sua misura diminuisce proporzionalmente all'aumentare del numero dei passeggeri che l'aeromobile è abilitato a trasportare e della lun-

ghezza delle unità da diporto e perché, con riferimento a queste ultime, è pagata una sola volta per tutto l'anno, così che «più scali si fanno, meno sarà in proporzione l'onere tributario»; c) con riferimento allo scalo degli aeromobili, il tributo costituisce una duplicazione dei diritti aeroportuali previsti dall'art. 324 del 1976, dovuti, per l'utilizzazione degli impianti aeroportuali, al gestore dell'aeroporto; d) sempre con riferimento allo scalo degli aeromobili, il tributo «non può essere definito imposta, perché colpisce i singoli atti di esercizio di un'impresa e non il risultato utile complessivo», né tassa, «perché riscossa da chi non ha nessun coinvolgimento nel servizio utilizzato».

La difesa erariale evoca, infine, gli artt. 1, 3, 8, lettera h), dello statuto della Regione Sardegna, perché, con riferimento alle unità da diporto, l'imposta si applica anche se lo scalo avviene nei campi di ormeggio attrezzati, ubicati nel mare territoriale, che non fa parte del territorio della Regione. Infatti, l'art. 1 dello statuto identifica il territorio regionale nella «Sardegna con le sue isole», mentre i presupposti per imposte della Regione non possono «essere individuati fuori del suo territorio».

4.4. - Il ricorrente censura, infine, l'art. 5 della legge della Regione Sardegna n. 4 del 2006, che istituisce e disciplina l'imposta regionale di soggiorno, «da destinare ad interventi nel settore del turismo sostenibile», che i Comuni hanno la facoltà di applicare nell'ambito del proprio territorio, a decorrere dall'anno 2008. Soggetti passivi del tributo sono coloro che non risultano iscritti nell'anagrafe della popolazione residente nei Comuni della Sardegna e l'imposta è dovuta per il soggiorno, nel periodo dal 15 giugno al 15 settembre, nelle aziende ricettive di cui all'art. 14 della legge regionale 14 maggio 1984, n. 22 (Norme per la classificazione delle aziende ricettive), nelle strutture ricettive extra-alberghiere di cui all'art. 12 della legge regionale 12 agosto 1998, n. 27 (Disciplina delle strutture ricettive extra-alberghiere), nelle strutture ricettive di cui all'art. 23 della legge regionale 23 giugno 1998, n. 18 (Nuove norme per l'esercizio dell'agriturismo), nelle unità immobiliari adibite ad abitazioni principali, così come definite dall'articolo 8, comma 2, del d.lgs. n. 504 del 1992, concesse in comodato o in locazione, e nelle unità immobiliari non adibite ad abitazioni principali (con l'esclusione, per queste ultime, del proprietario, del coniuge, degli affini e dei parenti in linea retta, dei collaterali fino al terzo grado, e degli ospiti che soggiornano unitamente ad almeno uno dei componenti la famiglia del proprietario). Sono esenti dall'imposta i lavoratori dipendenti che soggiornano per ragioni di servizio attestate dal datore di lavoro, gli studenti che soggiornano per ragioni di studio o per periodi di formazione professionale attestati dalle rispettive università, scuole od enti di formazione, i minori di diciotto anni, nonché i lavoratori autonomi che soggiornano per ragioni di lavoro documentabili.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, il denunciato art. 5 viola: a)

l'art. 8, lettera h), dello statuto della Regione Sardegna, perché la Regione non può istituire imposte comunali, essendo tale divieto un principio del sistema tributario dello Stato; b) l'art. 119 Cost., in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, perché la Regione non può stabilire un'imposta comunale senza lasciare ai Comuni nessun margine di autonomia se non la scelta se istituire o no l'imposta; c) l'art. 3 Cost., perché è irragionevole che i residenti in Sardegna non siano soggetti all'imposta, «poiché la loro posizione è identica se rapportata al presupposto dell'imposta»; d) l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con l'art. 12 del Trattato CE, perché i cittadini dell'Unione europea subiscono una discriminazione rispetto ai residenti nella Regione, e con l'art. 49 del Trattato CE, perché «la libertà di prestazione dei servizi all'interno della Comunità è violata anche quando vengono frapposti ostacoli al godimento di servizi da parte di cittadini di Paesi membri».

5. - Si è costituita la Regione Sardegna, ribadendo le argomentazioni svolte nell'atto di costituzione nel procedimento di cui al ricorso n. 91 del 2006 riguardanti il fondamento della potestà legislativa regionale in materia tributaria.

5.1. - Ad avviso della resistente, l'autonomia legislativa garantita dallo statuto speciale giustifica, nel quadro di un federalismo "competitivo", una differenza di trattamento fra cittadini di Regioni diverse, in funzione delle diverse politiche economiche e fiscali perseguite, con il solo vincolo della ragionevolezza.

Per la stessa resistente, poiché le risorse finanziarie delle Regioni a statuto speciale sono costituite da una quota dei principali tributi statali versati dai cittadini residenti nel territorio regionale «a fronte del reddito prodotto e dei servizi scambiati sul quel territorio», è evidente che i cittadini residenti e i non residenti possono essere trattati, dalle leggi tributarie regionali, in modo ragionevolmente diverso. Ciò trova giustificazione nel differente apporto degli uni e degli altri cittadini alle entrate fiscali statali spettanti alla Regione. La differenziazione fra residenti e non residenti non è, allora, posta arbitrariamente dal legislatore regionale, ma trova fondamento nella circostanza che i non residenti non versano alla Regione alcunché, tranne una quota minima e del tutto eventuale di risorse che «dallo Stato arrivasse [...] mediante fondi perequativi e risorse aggiuntive». In conclusione sul punto, il fatto che i non residenti utilizzino, mediante le case ad uso turistico situate sulla costa, il territorio e l'ambiente della Sardegna rende ragionevole, e quindi compatibile con l'art. 3 Cost., l'esercizio del potere impositivo regionale allo scopo di realizzare risorse aggiuntive destinate a sviluppare, anche sotto il profilo turistico, «le zone interne e i centri storici dell'Isola».

Sempre ad avviso della Regione, l'esercizio della potestà impositiva prevista dallo statuto risponde anche all'interesse dello Stato, perché alleggerisce la pressione sui fondi perequativi di cui all'art. 119, terzo comma, Cost. e sulle risorse aggiuntive di solidarietà di cui allo stesso art. 119, quinto comma, Cost. Anzi, il fatto che la Sardegna, Regione con un reddito medio

più basso della media nazionale, abbia istituito i tributi oggetto delle norme censurate avrebbe dovuto essere valutato positivamente, come segnale della capacità di reperire nuove risorse finanziarie per accrescere lo sviluppo.

La resistente si sofferma, poi, su alcuni esempi di norme regionali che prevedono discipline differenziate tra residenti e non residenti nella Regione, quali: a) l'art. 16, lettera p), dell'art. 16 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 25 agosto 2006, n. 17 (Interventi in materia di risorse agricole, naturali, forestali e montagna e in materia di ambiente, pianificazione territoriale, caccia e pesca), il quale dispone che «la Regione determina annualmente, in modo differenziato tra residenti in regione e non residenti, i corrispettivi per l'esercizio della raccolta» dei funghi; b) gli artt. 41 e 70 della legge della Regione Emilia-Romagna 6 agosto 1979, n. 25 (Protezione e incremento della fauna ittica - Organizzazione delle acque interne ai fini della pesca - Norme per l'esercizio della pesca nell'Emilia-Romagna), che riservano ai pescatori professionisti residenti la pesca in determinate categorie di acque; c) gli artt. 1 e 2 della legge della Regione Abruzzo 5 settembre 1991, n. 53 (Provvidenze a favore degli operatori della pesca marittima per i danni subiti in conseguenze delle avverse condizioni ambientali del mare), che prevedevano provvidenze a favore dei soli pescatori residenti nella Regione; d) l'art. 26 della legge della Regione Friuli Venezia-Giulia 20 aprile 1999, n. 9 (Disposizioni varie in materia di competenza regionale), che prevedeva che i proprietari di beni danneggiati dagli eventi alluvionali del 1996, ma non residenti nei Comuni colpiti da tali eventi, beneficiassero di un contributo pari soltanto al 15% del danno subito; e) l'art. 11 della legge della Regione Liguria 8 giugno 2006, n. 15 (Norme ed interventi in materia di diritto all'istruzione e alla formazione), che prevede l'erogazione di contributi per gli studenti più meritevoli residenti in Liguria.

5.2. - Al fine di contestare l'affermazione del ricorrente per cui le imposte oggetto delle norme denunciate non sarebbero coerenti con l'art. 8, lettera h), dello statuto di autonomia, la Regione afferma, poi, di aver perseguito, con dette imposte, una politica economica e fiscale in materia di sviluppo turistico. La norma statutaria citata, consente, infatti, di istituire ogni tipo di tributo che abbia attinenza con il turismo, anche sotto forma di imposta sui redditi da plusvalenza immobiliare o sul patrimonio costituito dalle seconde case ad uso turistico. Per tali due imposte, il riferimento del legislatore regionale al limite dei tre chilometri dalla linea di battigia marina è, allora, pienamente ragionevole, trovando rispondenza nelle disposizioni del nuovo piano paesaggistico regionale, che prevedono un regime di tutela proprio per le aree costiere dell'isola. In tale prospettiva, la nozione statutaria di "turismo" non coincide con quella di "servizi turistici", ma si estende fino a comprendere ogni «coerente e armonica politica economico tributaria di settore».

Più in generale, in relazione all'ampiezza dell'autonomia impositiva

regionale, la resistente afferma, contestando quanto sostenuto dal ricorrente, che: a) i tributi oggetto delle norme censurate «costituiscono estrinsecazione di un potere impositivo autonomo, che trova giustificazione nello statuto speciale»; b) «i tributi propri sono una figura distinta da quelli appartenenti al sistema tributario dello Stato»; c) la Regione può «deliberare “tipi” specifici di tributi, nell’ambito, certamente residuale, ma non meno qualificante, ad essa assegnato dalla vigenza delle disposizioni delle leggi tributarie dello Stato»; d) «i tributi in questione si devono armonizzare coi principi del sistema tributario statale» e si fondano su una politica finanziaria propria della Regione «nel rispetto dell’unità del sistema tributario dello Stato». Sempre secondo la resistente, a tale ricostruzione consegue che la mancanza di una legislazione statale di coordinamento del sistema tributario non preclude alla Regione Sardegna la facoltà di istituire tributi propri, proprio perché tale facoltà si fonda sulla autonomia statutaria e non sulla potestà legislativa generalmente riconosciuta alle Regioni in materia tributaria dall’art. 117 Cost. A questa considerazione si deve aggiungere che, poiché i tributi istituiti e disciplinati dalle norme censurate hanno per oggetto il turismo, essi «non dovrebbero incontrare particolari difficoltà di “armonia” con i principi del sistema tributario», proprio perché lo Stato ha rinunciato al potere impositivo in materia di turismo; materia ricondotta dall’art. 117, quarto comma, Cost. alla potestà legislativa residuale delle Regioni. Ciò vale, a maggior ragione, in forza della sostituzione dell’art. 8 dello statuto speciale operata dal comma 834 dell’art. 1 della legge n. 296 del 2006. Tale intervento legislativo è, infatti, fondato, sempre a detta della Regione resistente, su un accordo fra lo Stato e la Regione finalizzato a risolvere le conseguenze del mancato funzionamento dei meccanismi di trasferimento di risorse introdotti con la legislazione del 1983; accordo con cui lo Stato avrebbe implicitamente riconosciuto la potestà impositiva della Regione Sardegna in materia di turismo senza subordinarla a interventi statali di coordinamento e senza adottare una normativa di attuazione dello statuto.

5.3. - In riferimento alla censura della parte ricorrente per cui i tributi oggetto delle disposizioni denunciate violerebbero il principio di progressività, la Regione osserva che le imposte di tipo “turistico-ambientale” colpiscono un soggetto o un bene non in relazione alla capacità contributiva del soggetto o al valore venale del bene, bensì in quanto essi si trovino in un determinato luogo e «“consumino” od usino il bene protetto in questione». Proprio per il carattere di residualità tipico dei tributi regionali, questi non devono rispettare il «principio di assoluta progressività che è proprio delle imposte sui redditi o sui patrimoni», perché altrimenti si sovrapporrebbero all’imposizione statale. Peraltro - osserva la Regione - anche tributi statali quali l’IVA e l’ICI sono privi del carattere di progressività, perché il principio di progressività, contrariamente a quanto

affermato dalla difesa erariale, non costituisce «un principio generale e indefettibile del sistema tributario».

5.4. - Riguardo alla violazione del diritto comunitario, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., da parte delle norme censurate, la resistente osserva in primo luogo che la Corte costituzionale non ha mai utilizzato tale parametro costituzionale per verificare la compatibilità del diritto interno con il diritto comunitario ed eccepisce l'inammissibilità delle relative questioni. Afferma, poi, che l'imposizione diretta non è oggetto della disciplina comunitaria, perché l'art. 58 del Trattato CE precisa che gli Stati membri hanno diritto «di applicare le pertinenti disposizioni della loro legislazione tributaria in cui si opera una distinzione tra i contribuenti che non si trovano nella medesima situazione per quanto riguarda il loro luogo di residenza o il luogo di collocamento del loro capitale». Ne conseguirebbe che le differenze di trattamento tra residenti e non residenti introdotte dalla legislazione censurata non costituirebbero di per sé violazioni del diritto comunitario. A sostegno della propria ricostruzione, la resistente cita, poi, tributi sul turismo, che necessariamente distinguono tra residenti e non residenti e che non sono stati ritenuti in contrasto con il diritto comunitario, quali le tasse di soggiorno francesi e spagnole e le imposte sulle seconde case tedesche.

Non sussiste, ad avviso della Regione, alcuna violazione dell'art. 12 del Trattato CE perché i tributi introdotti dalle disposizioni censurate si inquadrano «in una più ampia politica regionale di tutela e salvaguardia del [...] patrimonio paesaggistico in funzione del turismo» e non recano indebite restrizioni alla libertà di circolazione di beni, persone e capitali ovvero alla libertà di stabilimento.

5.5. - Ciò premesso, la Regione passa a trattare le censure formulate dal ricorrente nei confronti dei singoli tributi.

5.5.1. - In riferimento all'imposta sulle plusvalenze, la resistente osserva preliminarmente che, mentre nel ricorso si affermano violati l'art. 8, lettera h), dello statuto regionale e gli artt. 3, 53, 117, primo comma, in riferimento all'art. 12 del Trattato CE, nella deliberazione governativa di impugnazione del 27 luglio 2007 si indica unicamente la violazione dell'art. 8, lettera h), dello statuto e degli artt. 3, 53 Cost., mentre v'è un generico riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. e all'art. 12 del Trattato CE solo nella proposizione finale di detta deliberazione. Pertanto, l'evocazione del parametro di cui all'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 12 del Trattato, sarebbe inammissibile.

La Regione afferma, poi, di avere adottato le disposizioni censurate proprio al fine di accogliere i rilievi espressi dal Governo, con il ricorso n. 91 del 2006, sull'art. 2 della legge reg. n. 4 del 2006. Nella originaria formulazione, infatti, la norma regionale colpiva le plusvalenze di tutte le cessioni a titolo oneroso dei fabbricati siti in Sardegna entro tre chilo-

metri dalla battigia marina; nella nuova formulazione, invece, la norma, proprio allo scopo di evitare una sovrapposizione con l'art. 67, comma 1, lettera b), del d.P.R. n. 917 del 1986, per cui le plusvalenze immobiliari sono tassabili solo nel caso in cui la cessione avvenga a non più di cinque anni dall'acquisto o dalla costruzione dell'immobile, esclude dalla tassazione le plusvalenze delle cessioni avvenute entro cinque anni dall'acquisto o dalla costruzione delle unità immobiliari.

Ad avviso della Regione, la censura proposta dal Governo nel ricorso n. 36 del 2007 nei confronti della nuova formulazione della norma (per cui essa non sarebbe in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato in quanto colpirebbe, in violazione del principio espresso dal citato art. 67, comma 1, lettera b), una plusvalenza ultraquinquennale e quindi priva del carattere speculativo richiesto dalla legislazione statale per la sua sottoposizione a tassazione) si porrebbe in contraddizione con la censura proposta nel ricorso n. 91 del 2006 nei confronti della precedente formulazione della norma (per cui essa costituirebbe una parziale duplicazione dell'imposizione statale sulle plusvalenze immobiliari infraquinquennali, in quanto riferita, senza distinzioni, a plusvalenze immobiliari maturate in ogni tempo). Da un lato, infatti, il ricorrente lamenterebbe la violazione del divieto di duplicazione dell'imposizione sullo stesso presupposto (la plusvalenza immobiliare infraquinquennale), dall'altro censurerebbe la disarmonia tra la scelta del legislatore regionale di sottoporre a tassazione plusvalenze immobiliari prive del carattere speculativo e la politica fiscale statale di sottoporre a tassazione le sole plusvalenze immobiliari dotate di tale carattere. In ogni caso, le censure governative non terrebbero conto del fatto che l'imposta regionale sulle plusvalenze, proprio per il suo carattere di residualità, intende colpire il maggior valore che consegue oggettivamente alla realizzazione di un immobile sulla costa, a prescindere dalla capacità contributiva o dall'intento speculativo del proprietario. Rinunciando all'imposta per il periodo dei primi cinque anni del godimento dell'immobile, mediante la modifica apportata al tributo con legge finanziaria regionale n. 2 del 2007, la Regione avrebbe inteso realizzare le sue peculiari esigenze di finanziamento, senza incidere sui tributi statali e senza sovrapporsi ad essi.

Quanto al rilievo della difesa erariale - per cui la legge regionale avrebbe illegittimamente fissato la distanza di tre chilometri dalla linea di battigia marina quale condizione per l'imposizione, senza tenere conto della conformazione dei luoghi e delle diverse possibilità di accesso al mare -, la resistente osserva che il riferimento alla fascia costiera nel suo complesso trova giustificazione nella generale azione di salvaguardia dell'ambiente costiero, minacciato e in parte già deturpato da una forte speculazione edilizia. Il riferimento ad un limite fisico di distanza dalla costa quantitativamente determinato sarebbe, pertanto, coerente con la tutela appre-

stata ad ampie porzioni del territorio dall'art. 142, comma 1, lettere a) e d), del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137). La ragionevolezza dell'imposta sarebbe, del resto, confermata dalla previsione per cui il suo gettito è destinato per il 75 per cento al fondo perequativo per lo sviluppo e la coesione territoriale delle aree interne e per il restante 25 per cento al Comune nel quale il gettito è generato.

Quanto alla disparità di trattamento fra soggetti residenti e non residenti prospettata dal ricorso, la Regione ribadisce che l'imposta non si fonda sulla capacità contributiva intesa in senso reddituale, bensì, sulla insistenza di «un certo soggetto o di un certo bene in un determinato luogo». A ciò si deve aggiungere, secondo la Regione, che le risorse finanziarie regionali provengono per la maggior parte dal gettito dei tributi statali corrisposti dai residenti, che si trovano naturalmente in contatto con il territorio la cui tutela il tributo turistico mira a realizzare.

In riferimento alla pretesa violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 12 del Trattato CE, la resistente ribadisce i rilievi di inammissibilità e le considerazioni in punto di merito già svolti in via generale.

5.5.2. - Riguardo all'imposta sulle seconde case ad uso turistico, la Regione premette di avere modificato la formulazione originaria dell'art. 3 della legge reg. n. 4 del 2006, anche in considerazione dei rilievi svolti dal Governo nel ricorso n. 91 del 2006. A tale proposito, evidenzia che, con le modifiche introdotte con il denunciato art. 3, comma 2, della legge reg. n. 2 del 2007, le aliquote del tributo sono state rimodulate nel senso di una maggiore progressività ed è stata introdotta una norma di salvaguardia che consente al contribuente di avvalersi per l'anno 2006 delle disposizioni previgenti, nel caso in cui queste prevedano una misura più favorevole dell'imposta.

La Regione contesta, in primo luogo, la censura proposta dalla difesa erariale, per cui la previsione che l'imposta sia dovuta anche in mancanza del possesso violerebbe il principio di ragionevolezza, affermando che non vi è dubbio che sia ragionevole che l'imposta stesa gravi sul proprietario a prescindere dal possesso.

Quanto alla censura relativa al fatto che l'imposta sarebbe irragionevole perchè è dovuta anche per immobili privi di vista sul mare e comunque non tiene conto della capacità contributiva, la Regione ribadisce le considerazioni già svolte in relazione alle analoghe censure proposte in riferimento all'imposta sulle plusvalenze.

Riguardo alla censura della difesa erariale fondata sulla pretesa regressività dell'imposta per gli immobili di superficie più ampia, la resistente, da un lato, ribadisce che le imposte turistico-ambientali «non si ispirano a logiche impositive di ordine patrimoniale strettamente connesse alla capacità contributiva e reddituale della persona e del bene»; dall'altro osserva che la progressività dell'imposta va commisurata a un tetto massimo che il legislatore ha inteso non superare per evitare un carico tributario eccessivo.

La Regione rileva, peraltro, che anche l'ICI statale è priva del carattere di progressività «all'interno di ciascuna categoria (prima casa, abitazione a disposizione, ufficio ecc.) di afferenza contributiva dei vari immobili tassati».

In relazione alla censura per cui l'imposta non sarebbe in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato, la resistente rileva che detta imposta è comunque commisurata al valore dell'immobile, perché le abitazioni della fascia costiera si collocano in una zona omogenea nella quale è assai rilevante l'incremento di valore. Proprio tale maggiore valore è il fondamento della nuova imposta, strettamente collegata alla politica tributaria della Regione, perché destinata, per il 75 per cento al fondo di sviluppo delle aree interne e per 25 per cento al Comune nel quale il gettito è originato. In conclusione, ad avviso della Regione, le censure contenute nel ricorso devono essere rigettate, perché «non vi sono interferenze e sovrapposizioni con tributi statali» e perché «la progressività è salvaguardata, come pure la finalizzazione delle nuove entrate alle peculiari esigenze di sviluppo della Regione».

5.5.3. - Con riguardo all'imposta regionale sullo scalo turistico di aeromobili e unità da diporto, disciplinata dall'art. 4 della legge reg. n. 4 del 2006, nel testo sostituito dall'art. 3, comma 3, della legge reg. n. 2 del 2007, la resistente afferma, in primo luogo, che essa ha natura turistica, perché colpisce lo scalo effettuato nel periodo estivo e gli esercenti che risiedono fuori dal territorio regionale; cioè colpisce, con riferimento agli aeromobili, gli scali privati negli aeroporti per ragioni turistiche. In secondo luogo, la Regione nega che l'imposta provochi, come sostenuto dall'Avvocatura generale dello Stato, una indebita restrizione alla prestazione dei servizi nautici e aerei con violazione degli artt. 49, 81 e 87 del Trattato CE. A tale proposito, la resistente ribadisce la già proposta eccezione di inammissibilità delle censure fondate sul diritto comunitario ed afferma, nel merito, che l'art. 49 del Trattato CE non osta, come evidenziato dalla Corte di giustizia CE, all'istituzione di tributi analoghi a quello oggetto della disposizione censurata, quali l'imposta di pubblicità italiana e i tributi belgi per l'installazione di antenne destinate alla telecomunicazione.

In particolare, con riguardo allo scalo degli aeromobili, la Regione contesta che vi sia duplicazione fra l'imposta regionale e i diritti aeroportuali, ribadendo le argomentazioni già svolte in proposito nell'atto di costituzione nel procedimento introdotto con il ricorso n. 91 del 2006; contesta altresì il dedotto carattere regressivo dell'imposta, osservando che il tributo è ragionevolmente diretto ad agevolare gli aeromobili che con un unico scalo portano più turisti rispetto a quelli che ne portano di meno.

In relazione alla dedotta non progressività del tributo sullo scalo delle unità da diporto, la resistente ribadisce le considerazioni già svolte con riferimento allo scalo degli aeromobili e più in generale, in punto di progressività, alle imposte disciplinate dai censurati artt. 2e3 della legge reg. n. 4 del 2006. Contesta, poi, quanto sostenuto dal ricorrente, per il quale

non sarebbe consentito fissare l'imposta anche per gli scali di unità da diporto nei campi di ormeggio situati nel mare territoriale perché il mare territoriale non farebbe parte del territorio regionale. Tali rilievi sono, per la resistente Regione, in primo luogo, inammissibili, perché non proposti dal Governo nella deliberazione del Consiglio dei ministri del 27 luglio 2007; in secondo luogo, infondati, perché il conferimento alle Regioni delle competenze relative al rilascio di concessioni di beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale ad opera dell'art. 105 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), consente alla Regione di regolare anche sotto il profilo tributario la materia trasferita.

5.5.4. - Con riguardo all'art. 5 della legge reg. n. 2 del 2007, che istituisce e disciplina l'imposta di soggiorno, la Regione premette che detta imposta, già in vigore in Italia fino al 1989 e ancora in vigore in Trentino-Alto Adige, presenta «notevoli elementi "di scopo"», perché i suoi proventi sono destinati a interventi nel settore del turismo sostenibile e della fruizione delle risorse ambientali.

La resistente contesta, in primo luogo, le censure del ricorrente per cui l'imposta sarebbe un tributo comunale e per questo non potrebbe essere stabilita dalla Regione in mancanza dei principi fondamentali del coordinamento del sistema tributario. Sostiene la resistente di essere titolare, ai sensi dell'art. 3, lettere b) e p), dello statuto di autonomia, di potestà legislative esclusive in materia di finanza locale e turismo e di essersi limitata, in ogni caso, a stabilire un tributo regionale «affidato, nella gestione, ai Comuni», i quali hanno facoltà di istituirlo o no. Lo stesso Governo, nella risoluzione n. 5 del Ministero dell'economia e delle finanze in data 4 aprile del 2002, avrebbe ammesso che anche le Regioni possono istituire nuovi tributi degli enti locali.

In secondo luogo, la resistente contesta la fondatezza della censura proposta nel ricorso, per cui la disciplina regionale violerebbe l'art. 119 Cost., perché non lascerebbe ai Comuni alcun margine di autonomia sul tributo se non la facoltà di istituirlo o no. Rileva al riguardo la Regione che, trattandosi di un tributo regionale, spetta al legislatore regionale stabilire l'ampiezza delle competenze attribuite al Comune e che il Governo non ha mai censurato la legge della Regione Trentino-Alto Adige n. 10 del 1976, che ha istituito un'imposta di soggiorno senza consentire ai Comuni alcuna scelta in ordine alla sua applicazione.

La Regione richiama, infine, a sostegno dell'infondatezza dei rilievi svolti nel ricorso circa il preteso contrasto fra la disposizione censurata e il diritto comunitario, le considerazioni già svolte in generale e a proposito degli altri tributi oggetto delle norme denunciate.

6. - Nel procedimento introdotto con il ricorso n. 36 del 2007, il Presidente del Consiglio dei ministri, con memoria depositata in prossimità

dell'udienza, ha riproposto le argomentazioni già esposte nel ricorso, precisando, in particolare, che: a) le imposte oggetto delle norme censurate non possono essere considerate imposte sul turismo, perché il turismo ne è lo scopo, ma non il presupposto; b) la sottoposizione a tassazione sia dello scalo sia del soggiorno è incoerente con la dichiarata finalità di promozione turistica dei tributi in questione; c) «non risulta evidente come la tutela dell'ambiente possa essere realizzata attraverso una imposizione che è regressiva rispetto alle presenze, [...] quindi non collegata all'entità dell'inquinamento prodotto, per divenire addirittura nulla, in caso dei natanti, se la presenza è continua nell'intero anno»; d) l'art. 8, lettera h), dello statuto non attribuisce alla Regione una generale potestà legislativa tributaria, perché la facoltà di istituire i singoli tributi deve esserle attribuita da norme diverse; e) in ogni caso, «una volta programmata un'imposta, la Regione dovrebbe individuare l'imposta statale che più si avvicina, per seguire i principi che ne ispirano la disciplina»; f) contrariamente a quanto sostenuto dalla resistente, le questioni fondate sulla violazione del diritto comunitario non sono inammissibili per "irrilevanza costituzionale", perché su di esse la Corte costituzionale può provvedere o in via diretta o tramite il rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE; g) «il fatto che i non residenti italiani possano subire una disciplina discriminata non rende solo per questo legittima la situazione anche dal punto di vista comunitario»; h) la tassazione delle seconde case avrebbe dovuto riguardare tutti i proprietari di seconde case e non solo i non residenti in Sardegna; i) il fatto che i residenti in Sardegna contribuiscano già alle finanze regionali con le quote dei tributi statali riscossi in Sardegna non giustifica la sottoposizione alla tassazione regionale dei non residenti, perché il regime statutario speciale già attribuisce alla Regione quote di tributi statali in misura superiore a quanto attribuito alle Regioni ordinarie; l) l'imposta sulle plusvalenze è irragionevole, perché è stata istituita dallo stesso soggetto (la Regione) che, adottando il piano di sviluppo territoriale, «ha determinato la produzione della materia tassabile»; m) l'imposta sulle plusvalenze ha una ratio contraddittoria, perché, non colpendo le plusvalenze immobiliari infraquinquennali, non tocca l'incremento di valore degli immobili costieri prodottosi a séguito dei vincoli di inedificabilità disposti dal piano paesaggistico regionale; n) contrariamente a quanto sostenuto dalla resistente, è ben possibile prospettare con un ricorso proposto in via principale questioni interpretative e, pertanto, è ammissibile anche la questione se l'imposta sulle seconde case ad uso turistico debba interpretarsi nel senso che il non possessore non può essere considerato soggetto passivo dell'imposta; o) l'imposta sullo scalo degli aeromobili è irragionevole, perché colpisce anche aeromobili utilizzati per affari, viola il diritto comunitario, e avvantaggia, «tra i voli diretti in Sardegna», «quelli gestiti da imprese sarde»; p) la Regione può svolgere

sul mare territoriale solo funzioni di polizia demaniale, «che non comprendono il potere di applicare imposte a chi vi staziona»; q) l'imposta di soggiorno non ha natura regionale, ma comunale.

DIRITTO

Considerato in diritto

1. - Con il primo dei due ricorsi in epigrafe (n. 91 del 2006), il Presidente del Consiglio dei ministri censura:

a) l'art. 2 della legge della Regione Sardegna 11 maggio 2006, n. 4 (Disposizioni varie in materia di entrate, riqualificazione della spesa, politiche sociali e di sviluppo), in riferimento: all'art. 8, lettera i), dello statuto della Regione Sardegna (nel testo vigente all'epoca del deposito del ricorso); agli artt. 117 e 119 della Costituzione, in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, anche per violazione del principio fondamentale espresso dall'art. 67, comma 1, lettera b), del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi); agli artt. 3 e 53 Cost.; all'art. 117, primo comma, Cost., per violazione dell'art. 12 del Trattato CE;

b) l'art. 3 della stessa legge regionale, in riferimento: all'art. 8, lettera i), dello statuto della Regione Sardegna (nel testo vigente all'epoca del deposito del ricorso); agli artt. 117 e 119 Cost., in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001; agli artt. 3 e 53 Cost.; all'art. 117, primo comma, Cost., per violazione dell'art. 12 del Trattato CE;

c) l'art. 4 della stessa legge regionale, in riferimento: all'art. 8, lettera i), dello statuto della Regione Sardegna (nel testo vigente all'epoca del deposito del ricorso); agli artt. 117 e 119 Cost., in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001; all'art. 53 Cost.; agli artt. 3 e 53, secondo comma, Cost. (parametri non espressamente indicati).

Ciascuno degli articoli denunciati istituisce e disciplina un particolare tributo regionale: a) l'«imposta regionale sulle plusvalenze dei fabbricati adibiti a seconde case» (rubrica dell'art. 2); b) l'«imposta regionale sulle seconde case ad uso turistico» (rubrica dell'art. 3); c) l'«imposta regionale su aeromobili ed unità da diporto» (rubrica dell'art. 4).

2. - Con il secondo dei due ricorsi in epigrafe (n. 36 del 2007), il Presidente del Consiglio dei ministri censura:

a) l'art. 2 della stessa legge regionale n. 4 del 2006, quale sostituito dall'art. 3, comma 1, della legge reg. 29 maggio 2007, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione - Legge finanziaria 2007), in riferimento: all'art. 8, lettera h), dello statuto della Regione Sardegna (nel testo sostituito dal comma 834 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296), anche per violazione dell'art. 67, comma 1, lettera b), del d.P.R. n. 917 del 1986; all'art. 3 Cost. (parametro non espressamente indicato); agli artt. 3 e 53 Cost.; all'art. 117, primo comma, Cost., per viola-

zione dell'art. 12 del Trattato CE; all'art. 119 Cost.;

b) l'art. 3 della stessa legge regionale n. 4 del 2006, quale sostituito dall'art. 3, comma 2, della citata legge reg. n. 2 del 2007, in riferimento: all'art. 8, lettera h), dello statuto della Regione Sardegna (nel testo sostituito dal comma 834 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006); agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001; all'art. 53 Cost.; agli artt. 3 e 53 Cost.; al principio di ragionevolezza;

c) l'art. 4 della stessa legge regionale n. 4 del 2006, quale sostituito dall'art. 3, comma 3, della citata legge reg. n. 2 del 2007, in riferimento: ai parametri già evocati in relazione ai denunciati artt. 3 e 4 della legge reg. n. 4 del 2006, quali sostituiti dall'art. 3, commi 1 e 2, della legge reg. n. 2 del 2007; agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 120 Cost.; all'art. 3 di un non precisato testo normativo; agli artt. 3 e 53 Cost.; agli artt. 1, 3, 8, lettera h), dello statuto della Regione Sardegna (nel testo sostituito dal comma 834 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006); all'art. 117, primo comma, Cost., per violazione degli artt. 3, lettera g), 10, 49, 81 e 87 del Trattato CE;

d) l'art. 5 della citata legge regionale n. 2 del 2007, in riferimento: all'art. 8, lettera h), dello statuto della Regione Sardegna (nel testo sostituito dal comma 834 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006); all'art. 119 Cost., in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001; all'art. 3 Cost.; all'art. 117, primo comma, Cost., per violazione degli artt. 12 e 49 del Trattato CE.

Ciascuno dei denunciati articoli disciplina un diverso tributo regionale: o quale risulta a séguito delle modifiche apportate dalla legge reg. n. 2 del 2007 al corrispondente tributo previsto dalla precedente legge reg. n. 4 del 2006, oppure quale introdotto ex novo dalla medesima legge reg. n. 2 del 2007. In particolare, le censure riguardano: a) l'«imposta regionale sulle plusvalenze delle seconde case ad uso turistico» (rubrica dell'art. 2 della legge reg. n. 4 del 2006, quale sostituito dal comma 1 dell'art. 3 della legge reg. n. 2 del 2007); b) l'«imposta regionale sulle seconde case ad uso turistico» (rubrica dell'art. 3 della legge reg. n. 4 del 2006, quale sostituito dal comma 2 dell'art. 3 della legge reg. n. 2 del 2007); c) l'«imposta regionale sullo scalo turistico degli aeromobili e delle unità da diporto» (rubrica dell'art. 4 della legge reg. n. 4 del 2006, quale sostituito dal comma 3 dell'art. 3 della legge reg. n. 2 del 2007); d) l'«imposta di soggiorno» (art. 5 della legge reg. n. 2 del 2007).

3. - I giudizi relativi ai suddetti ricorsi vanno riuniti per essere congiuntamente trattati e decisi, in considerazione dell'evidente analogia delle questioni prospettate.

4. - Le questioni proposte nei due ricorsi riguardano tutti i tributi propri della Regione - in quanto istituiti con legge regionale ai sensi dell'art. 8, lettera h) [già i)], dello statuto speciale -, e possono essere suddivise in tre gruppi, secondo i parametri richiamati in relazione a ciascun tributo: a) questioni relative al riparto di competenze legislative tra Stato e Regio-

ne; b) questioni basate su norme della Costituzione non attinenti al riparto delle competenze; c) questioni basate su norme di diritto comunitario evocate attraverso l'art. 117, primo comma, Cost.

Con il primo gruppo di questioni, che hanno per oggetto il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni in materia tributaria, sono evocati: a) l'art. 8, lettera i)- poi divenuta lettera h), in forza della sostituzione operata dal comma 834 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, dello statuto della Regione Sardegna -, il quale prevede che le entrate della Regione sono costituite «da imposte e tasse sul turismo e da altri tributi propri che la regione ha facoltà di istituire con legge in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato»; b) gli artt. 117 e 119 Cost., in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Con il secondo gruppo di questioni, sono evocati gli artt. 3 e 53 Cost., nei quali il ricorrente individua il fondamento dei principi di ragionevolezza, uguaglianza e capacità contributiva.

Con il terzo gruppo di questioni, sono evocati, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., gli artt. 12, 49, 81 - «coordinato con gli art. 3, lett. g) e 10» - e 87 del Trattato CE.

5. - Le questioni del primo gruppo (sopra indicato con la lettera a) pongono il preliminare problema dell'individuazione del parametro applicabile in tema di competenza legislativa tributaria della Regione Sardegna: se, cioè, esse debbano essere esaminate alla stregua dell'art. 8, lettera i) - ora lettera h) -, dello statuto speciale alla stregua degli artt. 117 e 119 Cost.

Questa Corte ritiene corretta la prima ipotesi.

Non può, infatti, essere presa in considerazione, nella specie, la disciplina del Titolo V della Parte II della Costituzione, non garantendo essa, rispetto allo statuto speciale, quelle «forme di autonomia più ampie» che, sole, ne consentirebbero l'applicazione alle Regioni a statuto speciale ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. La maggiore autonomia assicurata dallo statuto risulta dal fatto che la condizione cui deve sottostare la Regione Sardegna nell'istituire tributi propri è solo quella - prevista dall'art. 8, lettera h), dello statuto- dell'armonia con i principi del sistema tributario statale, mentre le Regioni a statuto ordinario sono assoggettate al duplice limite costituito dall'obbligo di esercitare il proprio potere di imposizione in coerenza con i principi fondamentali di coordinamento e dal divieto di istituire o disciplinare tributi già istituiti da legge statale o di stabilirne altri aventi lo stesso presupposto, almeno fino all'emanazione della legislazione statale di coordinamento.

5.1. - Per giungere a tale conclusione, occorre muovere dalla premessa che il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione prevede che: a) lo Stato ha competenza legislativa esclusiva in materia di «sistema tributario [...] dello Stato» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.); b) le Regioni hanno potestà legislativa esclusiva nella materia tributaria non espressamente ri-

servata alla legislazione dello Stato, con riguardo, beninteso, ai presupposti d'imposta collegati al territorio di ciascuna Regione e sempre che l'esercizio di tale facoltà non si traduca in un dazio o in un ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni (artt. 117, quarto comma, e 120, primo comma, Cost.); c) le Regioni e gli enti locali «stabiliscono e applicano tributi e entrate propri in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento [...] del sistema tributario» (art. 119, secondo comma, Cost.); d) lo Stato e le Regioni hanno competenza legislativa concorrente nella materia del «coordinamento [...] del sistema tributario», nella quale è riservata alla competenza legislativa dello Stato la determinazione dei principi fondamentali. Tale riserva di competenza legislativa nella materia del coordinamento del sistema tributario non può comportare, tuttavia, alcuna riduzione del potere impositivo già spettante alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome, perché, ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, la nuova disciplina costituzionale si applica ad esse (fino all'adeguamento dei rispettivi statuti) solo per la parte in cui prevede «forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite» e, pertanto, non può mai avere l'effetto di restringere l'ambito di autonomia garantito dagli statuti speciali anteriormente alla riforma del Titolo V della Parte II Cost. (ex multis, sentenza n. 103 del 2003).

Il quadro normativo risultante dalla riforma costituzionale è stato interpretato da questa Corte nel senso, da una parte, che lo spazio riservato a detta potestà dipende prevalentemente dalle scelte di fondo operate dallo Stato in sede di fissazione dei principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario e, dall'altra, che l'esercizio del potere esclusivo delle Regioni di autodeterminazione del prelievo è ristretto a quelle limitate ipotesi di tributi, per la maggior parte "di scopo" o "corrispettivi", aventi presupposti diversi da quelli degli esistenti tributi statali. È indicativa di questo indirizzo la sentenza n. 37 del 2004, la quale ha espressamente affermato che, in forza del combinato disposto del secondo comma, lettera e), del terzo comma e del quarto comma dell'art. 117 Cost., nonché dell'art. 119 Cost., «non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale». In altri termini, lo Stato - nell'esercizio della propria competenza legislativa nella determinazione dei "principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario" - ha il potere di fissare, con propria legge, «non solo [...] i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee del sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, regioni ed enti locali». Da tale affermazione la stessa sentenza e le altre che le hanno fatto séguito hanno tratto l'ulteriore conseguenza che, fino a quando l'indicata legge statale non sarà emanata, è vietato alle

Regioni di istituire e disciplinare tributi propri aventi gli stessi presupposti dei tributi dello Stato o di legiferare sui tributi esistenti istituiti e regolati da leggi statali (sentenze n. 451 del 2007; nn. 413, 412, 752 del 2006; nn. 455, 397 e 335 del 2005; n. 431 del 2004). Solo per quanto riguarda le suddette limitate ipotesi di tributi propri aventi presupposti diversi da quelli dei tributi statali, la Corte ha riconosciuto sussistere il potere delle Regioni di stabilirli, in forza del quarto comma dell'art. 117 Cost., anche in mancanza di un'apposita legge statale di coordinamento, a condizione, però, che essi, oltre ad essere in armonia con la Costituzione, rispettino ugualmente i principi dell'ordinamento tributario, ancorché solo «“incorporati”, per così dire, in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo Stato» (in tal senso, ancora, la sentenza n. 37 del 2004, nonché, in via generale, la sentenza n. 282 del 2002).

5.2. - Al fine di individuare, alla luce di quanto sopra, la disciplina costituzionale applicabile nel caso di specie, occorre pertanto accertare se il suddetto duplice limite fissato al legislatore tributario regionale dagli artt. 117 e 119 Cost., come interpretati dalla giurisprudenza costituzionale sopra richiamata, sia o no più stringente rispetto al limite fissato dallo statuto speciale. Occorre, cioè, verificare se l'«armonia con i principi del sistema tributario dello Stato» - che, si è visto, è l'unica specifica condizione richiesta dallo statuto per legittimamente istituire e disciplinare i tributi propri della Regione Sardegna - si differenzi complessivamente, in termini di maggiore autonomia, dall'osservanza dei “principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario”.

Al riguardo, va preliminarmente sottolineata la differenza che intercorre tra i principi del sistema tributario dello Stato ed i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario nel suo complesso. I primi attengono specificamente alla tipologia e alla struttura degli istituti tributari statali, nonché alle rationes ispiratrici di detti istituti. L'armonia con tali principi dei tributi regionali va, perciò, intesa come rispetto, da parte del legislatore regionale, dello “spirito” del sistema tributario dello Stato (ex multis, sentenza n. 304 del 2002) e, perciò, come coerenza e omogeneità con tale sistema nel suo complesso e con i singoli istituti che lo compongono. I secondi attengono agli elementi informativi delle regole che presiedono i rapporti e i collegamenti tra il sistema tributario dello Stato, quello delle Regioni a statuto ordinario e quello degli enti locali e presuppongono una legge statale che li fissi espressamente.

Sia l'«armonia con i principi del sistema tributario dello Stato» che l'osservanza dei “principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario” realizzano, dunque, una funzione di coordinamento in senso lato tra i diversi sottosistemi del complessivo sistema tributario. Con la differenza, però, che mentre l'armonia con i «principi del sistema tributario dello Stato» richiede solo che la Regione, nell'istituire i tributi pro-

pri, valuti essa stessa la coerenza del sistema regionale con quello statale e conformi, di conseguenza, i propri tributi agli elementi essenziali del sistema statale e all'articolazione dei singoli istituti tributari, invece, i "principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario", in quanto realizzano un coordinamento in senso stretto, hanno per oggetto la delimitazione delle sfere di competenza legislativa tributaria e presuppongono - salvi i pochi casi di cui si è sopra detto - l'esistenza di un'apposita legge che li stabilisca. Esempio di quest'ultimo tipo di coordinamento è quello realizzato attraverso principi che fissino un determinato rapporto percentuale (in termini di base imponibile o di gettito) tra tributi statali e tributi regionali o locali; oppure ripartiscano tra i diversi livelli di governo i presupposti di imposta.

5.3. - Ciò posto, va rilevato che, mentre la normativa risultante dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione - come interpretata dalle richiamate sentenze di questa Corte - vieta alle Regioni a statuto ordinario, in difetto di una legislazione statale sui principi fondamentali di coordinamento, di disciplinare tributi già istituiti da legge statale o di istituirne altri aventi lo stesso presupposto dei preesistenti tributi statali; un simile divieto non è, invece, desumibile dallo statuto speciale della Regione Sardegna, il quale si limita ad esigere che i tributi propri regionali siano in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato. Né può ritenersi che il suddetto divieto costituisca uno dei principi con i quali la legislazione della Regione Sardegna deve armonizzarsi. In base a quanto si è appena osservato, infatti, esso costituisce un principio di coordinamento in senso stretto - individuato in via interpretativa dalla giurisprudenza di questa Corte e transitoriamente applicabile fino all'emanazione di un'apposita legge statale in materia - che attiene solo alla ripartizione tra i diversi livelli di governo dei presupposti di imposta, secondo un criterio temporale di priorità nell'esercizio della potestà legislativa tributaria.

Ne deriva che il Titolo V della Parte II della Costituzione non prevede un'autonomia legislativa tributaria più ampia di quella complessivamente attribuita alla Regione Sardegna dal suo statuto di autonomia. Quest'ultimo è l'unico parametro applicabile nella specie e, pertanto, le censure del ricorrente basate sulla violazione del Titolo V della Parte II della Costituzione non possono essere prese in considerazione, con le conseguenze, sul tipo di pronuncia da adottare, che saranno esaminate caso per caso, in relazione al contenuto delle singole censure.

5.4. - Tale esito interpretativo non esclude, beninteso, che lo Stato possa contenere o ampliare la potestà normativa di autodeterminazione dei tributi propri attribuita alla Regione dallo statuto speciale. Significa solo che tale possibilità passa non già attraverso l'emanazione di una legge statale che fissi i principi fondamentali previsti dall'art. 117 Cost., ma attraverso la modificazione statutaria realizzata attivando lo speciale procedimento

di collaborazione previsto dall'art. 54 dello statuto di autonomia, a tenore del quale le disposizioni statutarie in materia di autonomia finanziaria «possono essere modificate con leggi ordinarie della Repubblica su proposta del Governo o della Regione, in ogni caso sentita la Regione».

5.5. - Non osta a tale conclusione l'orientamento di questa Corte secondo cui sono applicabili alle Regioni a statuto speciale, come alle Regioni a statuto ordinario, vincoli complessivi e temporanei alla spesa corrente fissati dalla legislazione statale (sentenze n. 169 e n. 82 del 2007). Infatti, in base a detto orientamento, tali vincoli, riconducibili ai "principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica", si impongono alle autonomie speciali solo in ragione dell'imprescindibile esigenza di assicurare l'unitarietà delle politiche complessive di spesa che lo Stato deve realizzare - sul versante sia interno che comunitario e internazionale - attraverso la «partecipazione di tutte le Regioni [...] all'azione di risanamento della finanza pubblica» e al rispetto del cosiddetto "patto di stabilità". Una tale esigenza, in quanto relativa al contenimento della spesa pubblica, non attiene al sistema tributario della Regione Sardegna - la cui coerenza con il sistema statale è garantita dalla menzionata «armonia con il sistema tributario dello Stato» - e rende, perciò, non pertinente al caso di specie la richiamata giurisprudenza costituzionale.

5.6. - Deve ulteriormente precisarsi che il testo dell'art. 8, lettera h) (già lettera i), dello statuto speciale (secondo cui le entrate della Regione sono costituite «da imposte e tasse sul turismo e da altri tributi propri che la regione ha facoltà di istituire con legge in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato») va interpretato nel senso che non v'è alcuna distinzione tra tributi «sul turismo» e «altri tributi propri», quanto alla necessità di rispettare l'«armonia con i principi del sistema tributario dello Stato». Per tutti i «tributi propri» della Regione - riguardino o no la materia turistica - vale, infatti, l'identica esigenza di non creare disarmonie o incoerenze con il sistema tributario statale. Una diversa interpretazione, quale quella sostenuta da entrambe le parti, non solo non è imposta dalla lettera della suddetta disposizione statutaria (come chiarito dalla sentenza n. 62 del 1987, a proposito dell'analoga formulazione contenuta nello statuto speciale per il Trentino Alto-Adige), ma creerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento tra i tributi sul turismo e gli altri tributi propri.

5.7. - Ciò premesso, l'esame delle questioni sottoposte a questa Corte sarà condotto alla stregua sia degli artt. 3, 53 e 117, primo comma, Cost., sia dell'evocato parametro statutario. In particolare, esso deve essere diretto ad accertare se la normativa regionale impugnata sia coerente con i principi di uguaglianza e di capacità contributiva, sia in armonia con lo "spirito" del sistema tributario - più specificamente, con le rationes cui sono ispirati i tributi statali gravanti sulle stesse o analoghe materie imponibili - e non contrasti con gli articoli del Trattato CE indicati dal ricorrente.

6. - Occorre ora passare all'esame delle questioni relative all'art. 2 della legge reg. n. 4 del 2006, sia nel testo originario sia in quello sostituito dall'art. 3, comma 1, della legge reg. n. 2 del 2007, sollevate, rispettivamente, con il primo e il secondo ricorso.

6.1. - Tale disposizione, nel testo originario, istituisce e disciplina, con effetto dal 18 febbraio 2007, data di pubblicazione sul bollettino ufficiale della Regione delle deliberazioni della Giunta regionale previste ai commi 8 e 9, l'«imposta regionale sulle plusvalenze dei fabbricati adibiti a seconde case», siti in Sardegna entro tre chilometri dalla battigia marina e destinati ad uso abitativo. L'imposta è applicabile - nei confronti dell'alienante avente domicilio fiscale fuori dal territorio regionale o avente domicilio fiscale in Sardegna da meno di ventiquattro mesi, con l'esclusione dei soggetti nati in Sardegna e dei loro coniugi - alle cessioni a titolo oneroso: 1) dei suddetti fabbricati, escluse le unità immobiliari che per la maggior parte del periodo intercorso tra l'acquisto o la costruzione e la cessione sono state adibite ad abitazione principale del cedente o del coniuge; 2) di quote o azioni non negoziate sui mercati regolamentati di società titolari della proprietà o di altro diritto reale su detti fabbricati, per la parte ascrivibile ai fabbricati medesimi (commi da 1 a 4).

Con il primo ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri censura la norma in riferimento all'art. 8, lettera i), dello statuto della Regione Sardegna - nel testo vigente all'epoca del deposito del ricorso -, perché: a) l'imposta non può essere considerata sul turismo, in quanto non ha alcun rapporto con questo; b) non è ammissibile, in materie diverse dal turismo, una piena esplicazione di potestà tributarie regionali, in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale; c) sono «violati i principi del sistema tributario dello Stato» in materie diverse dal turismo.

In subordine, nel caso in cui «si potessero desumere i principi fondamentali del coordinamento del sistema tributario dalla legislazione tutt'ora in vigore», il ricorrente censura lo stesso art. 2 per violazione degli artt. 353 Cost., in riferimento al «principio generale» secondo cui lo stesso indice di capacità contributiva non giustifica la sovrapposizione di più imposte, perché ogni imposta ha un presupposto autonomo, dovendo colpire «materie tassabili diverse», mentre nella specie la Regione ha colpito la stessa materia già tassata dallo Stato con l'art. 67, comma 1, lettera b), del d.P.R. n. 917 del 1986, il quale prevede che le plusvalenze immobiliari sono tassabili a condizione che la cessione intervenga a non più di cinque anni dall'acquisto o dalla costruzione, esclusi gli immobili acquistati per successione o donazione e gli altri casi che vi sono indicati.

6.2. - L'art. 2 della legge reg. n. 4 del 2006, nel testo sostituito dall'art. 3, comma 1, della legge reg. n. 2 del 2007, disciplina, con effetto dal 31 maggio 2007, l'«imposta regionale sulle plusvalenze delle seconde case ad uso tu-

ristico», applicabile - nei confronti dell'alienante a titolo oneroso avente domicilio fiscale, «ai sensi dell'articolo 58 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600», o in Sardegna da meno di ventiquattro mesi o fuori dal territorio regionale - alle cessioni a titolo oneroso: 1) delle unità immobiliari acquisite o costruite da più di cinque anni, site in Sardegna entro tre chilometri dalla battigia marina, adibite ad uso abitativo e diverse dall'abitazione principale (così come definita dall'art. 8, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504) da parte del proprietario o del titolare di altro diritto reale sulle stesse; 2) di quote o azioni non negoziate sui mercati regolamentati di società titolari della proprietà o di altro diritto reale su detti fabbricati, per la parte ascrivibile ai fabbricati medesimi (commi 1, 2 e 4). La norma precisa, al comma 3, che «L'imposta non si applica alle cessioni a titolo oneroso di unità immobiliari adibite ad uso abitativo, effettuate in regime di impresa nell'esercizio delle attività di costruzione o compravendita di immobili, purché iscritte tra le rimanenze dell'ultimo bilancio approvato».

Con il secondo ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri censura tale norma, in riferimento all'art. 8, lettera h), dello statuto della Regione Sardegna (nel testo sostituito dal comma 834 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006), perché «la legge regionale non è in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato contenuti nell'art. 81 [recte: art. 67], comma 1, lettera b), del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi)», per cui, «nei confronti di una persona fisica, perché una plusvalenza possa costituire "reddito diverso" [...], è necessario l'intento speculativo», il quale «non può avere un'articolazione diversa Regione per Regione» e «va escluso quando tra l'acquisto e la vendita sia intercorso un tempo tale da farlo ritenere quanto meno improbabile». Lamenta anche la violazione degli artt. 353 Cost., in riferimento al principio di capacità contributiva, perché «nella norma impugnata non si trova alcun elemento per il quale la capacità contributiva, espressa dalla realizzazione di plusvalenze con la cessione di immobili situati nella Regione, sia diversa a seconda che il soggetto risieda in Sardegna o fuori».

6.3. - Deve preliminarmente essere esaminata l'eccezione di inammissibilità proposta dalla resistente con riferimento al secondo ricorso.

La Regione Sardegna sostiene che, con riguardo all'imposta sulle plusvalenze, l'evocazione del parametro di cui all'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 12 del Trattato CE, è inammissibile, perché tali parametri sono stati indicati nella sola proposizione finale della deliberazione governativa di impugnazione del 27 luglio 2007 e non nella motivazione di questa.

L'eccezione va rigettata, perché la deliberazione governativa di impugnazione contiene - anche se nella sola proposizione finale - l'indicazione di detti parametri, e ciò è sufficiente ai fini dell'ammissibilità del ricorso. Infatti, come affermato dalla sentenza n. 533 del 2002, tale deliberazione può limitarsi a «in-

dicare le specifiche disposizioni che si ritiene [...] eccedano la competenza» della Regione, «potendo essere rimessa all'autonomia tecnica della Avvocatura generale dello Stato anche l'individuazione dei motivi di censura».

6.4. - In considerazione di quanto osservato nel punto 4., il prelievo regionale censurato con i due ricorsi può considerarsi un tributo proprio della Regione, istituito ai sensi dell'art. 8, lettera h) [già i)], dello statuto speciale. La Corte deve, pertanto, limitarsi ad accertare se detto prelievo sia «in armonia» con il principio del sistema tributario statale espresso dall'art. 67, comma 1, lettera b), del d.P.R. n. 917 del 1986, di cui il ricorrente lamenta la violazione, in sostanza, in entrambi i ricorsi.

Per la precisione, nel primo ricorso, il suddetto principio del sistema tributario statale è evocato, dapprima, solo genericamente (“violazione dei principi tributari”) con riferimento all'art. 8, lettera i), dello statuto di autonomia, poi, specificamente (con espresso richiamo del citato art. 67 del d.P.R. n. 917 del 1986), con riferimento alla denunciata violazione degli artt. 353 Cost. L'art. 8, lettera h), dello statuto di autonomia, con riguardo al suddetto principio, è, invece, evocato espressamente nel secondo ricorso. È tuttavia evidente che, anche nel primo ricorso, il ricorrente ha inteso lamentare la divergenza della legge regionale da un principio del sistema tributario dello Stato e, quindi, la violazione del richiamato parametro statutario. È discutibile la tecnica di impugnazione usata dal ricorrente, perché egli ha prima denunciato la violazione statutaria di non specificati principi del sistema tributario statale e poi ha precisato nello stesso ricorso, sia pure denunciando anche la violazione degli artt. 353 Cost., che il principio del sistema tributario statale non rispettato dal legislatore regionale è quello di cui è espressione l'art. 67 del d.P.R. n. 917 del 1986. Tuttavia è chiaro che tale imprecisione non inficia l'intenzione di denunciare la “disarmonia”, rilevante con riguardo allo statuto di autonomia, con il suddetto principio del sistema tributario statale.

6.5. - Il richiamato art. 67, comma 1, lettera b), del d.P.R. n. 917 del 1986 stabilisce che sono assoggettate a tassazione «le plusvalenze realizzate mediante cessione a titolo oneroso di beni immobili acquistati o costruiti da non più di cinque anni, esclusi quelli acquisiti per successione e le unità immobiliari urbane che per la maggior parte del periodo intercorso tra l'acquisto o la costruzione e la cessione sono state adibite ad abitazione principale del cedente o dei suoi familiari». La disposizione richiede, pertanto, ai fini dell'applicazione dell'imposta erariale, la sussistenza di due condizioni: a) la condizione positiva della prossimità temporale della vendita dell'immobile rispetto al suo acquisto o alla sua costruzione; b) la condizione negativa che le plusvalenze non derivino da cessioni di immobili utilizzati per primarie esigenze abitative o acquisiti per successione. Il concorso di tali condizioni evidenzia che le plusvalenze sono assoggettate a tassazione in forza di quella che un tempo si designava

come presunzione legale assoluta di speculatività delle cessioni effettuate nel quinquennio (alla quale fa riferimento il ricorrente) e che oggi potrebbe definirsi valutazione legale tipica di un'oggettiva strumentalità del comportamento del contribuente alla produzione di un reddito; relazione funzionale che costituisce, nella specie, l'effettiva ratio del tributo statale.

Le censure basate sulla disarmonia con quest'art. 2 della legge n. 4 del 2006 sono fondate.

6.5.1. - Va premesso che il prelievo previsto dalla legislazione statale e quello previsto dall'art. 2 della legge reg. n. 4 del 2006 riguardano entrambi, per quanto qui interessa, l'incremento di valore realizzato all'atto della cessione a titolo oneroso di un immobile o dei titoli partecipativi delle società proprietarie o titolari di diritti reali sull'immobile medesimo; incremento che va determinato in misura pari alla differenza tra il corrispettivo di cessione e il prezzo di acquisto o il costo di costruzione del bene ceduto (secondo gli analoghi criteri di calcolo previsti, rispettivamente, dall'art. 68 del d.P.R. n. 917 del 1986 e da commi 5 e 6 del censurato art. 2 della legge reg. n. 4 del 2006). Con riguardo all'originaria formulazione della norma denunciata, va peraltro rilevato che l'imposizione da essa introdotta: a) realizza una sovrapposizione di imposte per la parte in cui colpisce il medesimo presupposto del tributo erariale, assoggettando a tassazione le plusvalenze realizzate attraverso cessioni di «fabbricati adibiti a seconde case» acquistati o costruiti da non più di cinque anni e già tassati, ai sensi dell'art. 67 del d.P.R. n. 917 del 1986, in forza della richiamata valutazione legale tipica di strumentalità; b) si applica anche a quelle plusvalenze realizzate nel quinquennio che, invece, il citato art. 67 esclude da tassazione, e cioè alle plusvalenze derivanti dalla cessione di unità immobiliari urbane acquisite per successione o che «per la maggior parte del periodo intercorso tra l'acquisto o la costruzione e la cessione sono state adibite ad abitazione principale» di familiari del cedente diversi dal coniuge; c) ha per oggetto anche le plusvalenze ultraquinquennali, contraddicendo la scelta del legislatore statale di sottoporre a tassazione le sole plusvalenze derivanti da cessioni effettuate entro il quinquennio, per le quali opera la richiamata valutazione legale tipica.

L'imposta statale e quella regionale, pur riguardando lo stesso tipo di reddito, sono dunque ispirate a diverse rationes: mentre la ratio posta a base dell'art. 67 del d.P.R. n. 917 del 1986 risponde al principio generale di tassare il "reddito diverso" costituito dalla plusvalenza in considerazione delle caratteristiche oggettive dell'operazione di acquisto inter vivos e di successiva cessione del bene (caratteristiche che si risolvono essenzialmente nell'inizio e nella conclusione nel quinquennio dell'operazione stessa); invece, la ratio su cui si fonda la norma censurata astrae da tali caratteristiche e, perciò, comporta, oltre all'indicata sovrapposizione, l'assoggettamento a tassazione, in un'ottica di "reddito-entrata", di tutte le plusvalenze, in qualsiasi tempo realizzate, per il solo fatto dell'esistenza

di una differenza positiva tra il corrispettivo di cessione e il prezzo o costo iniziale. È evidente, al riguardo, la disarmonia che si crea tra le due normative, derivante dalla diversità ed incompatibilità delle rationes impositive e, in particolare, dalla coesistenza dei due menzionati contraddittori indirizzi di politica fiscale: quello statale, che limita la tassazione alle plusvalenze in ragione del verificarsi delle condizioni previste dal citato art. 67, comma 1, lettera b), del d.P.R. n. 917 del 1986, e, pertanto, in funzione di un concetto economico di "reddito-prodotto"; quello regionale, che non solo aggrava l'imposizione sulle plusvalenze realizzate nel quinquennio, ma - nella suddetta ottica di "reddito-entrata" - la estende per un tempo indeterminato ad altre ipotesi, non collegate alle suddette condizioni.

L'imposizione delle plusvalenze realizzate attraverso la cessione di partecipazioni di società titolari di diritti reali sui fabbricati, «per la parte ascrivibile ai predetti fabbricati», è ugualmente in contrasto con la ratio della disciplina erariale, perché, nell'intento del legislatore regionale, si giustifica esclusivamente come rimedio antielusivo ed è, quindi, riconducibile - al pari dell'imposizione riguardante direttamente i fabbricati adibiti a seconde case - all'indicata divergenza della tassazione.

6.5.2. - Quanto alla vigente formulazione della norma denunciata (introdotta dall'art. 3, comma 1, della legge regionale n. 2 del 2007), la censura proposta con il secondo ricorso è fondata, per analoghe ragioni. Tale norma, rubricata, diversamente dalla prima, «Imposta regionale sulle plusvalenze delle seconde case ad uso turistico», si limita a modificare la disciplina originaria del prelievo regionale, eliminando la tassazione delle plusvalenze derivanti da cessioni effettuate nel quinquennio e confermando quella delle plusvalenze ultraquinquennali.

Al pari di quanto dedotto nel primo ricorso, il ricorrente assume che la norma censurata si pone in contrasto con il principio sopra indicato desumibile dall'art. 67, comma 1, lettera b), del d.P.R. n. 917 del 1986. La fondatezza di tale censura deriva anche qui dal fatto che la norma denunciata mantiene la rilevata differenza qualitativa fra i due tipi di imposizione, disattendendo la scelta del legislatore statale diretta a sottoporre a tassazione le sole plusvalenze derivanti da cessioni effettuate nel quinquennio. In particolare, la nuova norma denunciata, pur avendo eliminato la sovrapposizione delle imposte relativamente alle plusvalenze realizzate nel quinquennio, non ha risolto l'evidente contraddizione fra la ratio che l'ha ispirata e la scelta di politica fiscale generale che il legislatore statale ha operato con l'esclusione da tassazione delle plusvalenze ultraquinquennali derivanti sia da cessioni di fabbricati (per le quali non si applica la più volte richiamata valutazione legale tipica) sia da cessioni di partecipazioni in società aventi nel loro patrimonio detti fabbricati.

6.6. - L'evidenziata contraddizione fra la ratio ispiratrice del tributo regionale censurato e la scelta di politica fiscale del legislatore statale di limi-

tare la tassazione alle sole plusvalenze realizzate nel quinquennio è accentuata dal rilievo che la norma denunciata, in entrambe le sue formulazioni, realizza un'ingiustificata discriminazione tra i soggetti aventi residenza anagrafica all'estero e i soggetti fiscalmente non domiciliati in Sardegna aventi residenza anagrafica in Italia, violando così gli artt. 3 e 53 Cost.

La norma censurata assume, quale criterio per determinare il non assoggettamento al tributo, il domicilio fiscale individuato ai sensi dell'art. 58 del d.P.R. n. 600 del 1973, prevedendo che sia soggetto passivo dell'imposta chi è fiscalmente domiciliato fuori dal territorio regionale o ha domicilio fiscale in Sardegna da meno di ventiquattro mesi. In base al menzionato art. 58 del d.P.R. n. 600 del 1973: a) le persone fisiche residenti nel territorio dello Stato hanno «il domicilio fiscale nel comune nella cui anagrafe sono iscritte»; b) le persone fisiche non residenti nel territorio dello Stato, hanno il domicilio fiscale «nel comune in cui si è prodotto il reddito o, se il reddito si è prodotto in più comuni, nel comune in cui si è prodotto il reddito più elevato». Da tale previsione consegue che, in tutti i casi in cui le persone fisiche residenti anagraficamente all'estero realizzano il reddito-plusvalenza in Sardegna quale loro maggiore reddito prodotto in Italia, esse devono considerarsi per ciò stesso soggetti fiscalmente domiciliati in Sardegna e, quindi, non assoggettati a tassazione ai sensi della norma censurata (se fiscalmente domiciliati in Sardegna da almeno ventiquattro mesi); mentre le persone fisiche residenti anagraficamente in Italia, ma fuori dalla Sardegna, anche se realizzano - al pari di quelle residenti all'estero - le plusvalenze in territorio sardo, sono comunque non fiscalmente domiciliate in Sardegna e, quindi, sono assoggettate a tassazione. E ciò, senza che sussista alcuna ragionevole giustificazione di tale disparità di trattamento. Considerazioni analoghe possono farsi per i soggetti diversi dalle persone fisiche.

6.7. - La rilevata disarmonia delle norme denunciate con i principi del sistema tributario dello Stato sussiste indipendentemente dalla considerazione dell'ulteriore ingiustificata discriminazione - adombrata dal ricorrente con il richiamo dell'art. 12 del Trattato CE per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost.- che la norma censurata crea escludendo da tassazione i soggetti fiscalmente domiciliati in Sardegna e sottoponendo a tassazione i soggetti residenti in Stati membri dell'Unione europea e non fiscalmente domiciliati in Sardegna. Al riguardo, non può sottacersi che detta norma contravviene al divieto di restrizioni ai movimenti di capitali tra gli Stati membri previsto dall'art. 56 del Trattato CE, come interpretato dalla Corte di giustizia comunitaria. Seppure con riferimento a un prelievo statale, quest'ultima ha infatti precisato - in una fattispecie analoga a quella regolata dalle norme censurate - che il legislatore nazionale non può assoggettare «le plusvalenze risultanti dalla cessione di un bene immobile situato in uno Stato membro [...], quando la detta cessione è ef-

fettuata da un soggetto residente in un altro Stato membro, ad un onere tributario superiore a quello che sarebbe applicato per lo stesso tipo di operazione alle plusvalenze realizzate da un soggetto residente nello Stato in cui è situato detto bene immobile» (sentenza 11 ottobre 2007, C-443/2006, Hollmann).

6.8. - L'accoglimento delle censure riferite alla violazione dell'art. 8, lettera h) [già lettera i)], dello statuto speciale comporta l'assorbimento di tutte le altre censure di illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. n. 4 del 2006, prospettate da ciascun ricorso con riguardo, rispettivamente, al testo originario di tale disposizione ed al testo sostituito dall'art. 3, comma 1, della legge reg. n. 2 del 2007.

Nel dettaglio, tali ulteriori censure sono state sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri con il primo ricorso (n. 91 del 2006), con riferimento all'art. 2 della legge reg. n. 4 del 2006, prospettando la violazione degli artt. 117 e 119 Cost., in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, in riferimento al principio fondamentale espresso dall'art. 67, comma 1, lettera b), del d.P.R. n. 917 del 1986, per cui le plusvalenze immobiliari sono tassabili a condizione che la cessione intervenga a non più di cinque anni dall'acquisto o dalla costruzione, con le esclusioni previste dalla legge. La difesa erariale lamenta anche la violazione: a) in via principale, degli artt. 117 e 119 Cost., in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, perché non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale; b) in via subordinata, dell'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 12 del trattato CE, in quanto la norma censurata discrimina i cittadini comunitari adottando, per l'applicazione dell'imposta, i seguenti criteri: «non essere nati in Sardegna, che attiene direttamente alla cittadinanza; avere il domicilio fiscale fuori del territorio nazionale, che attiene alla residenza». Le altre censure, parimenti assorbite, concernenti l'art. 2 della legge reg. n. 4 del 2006, nel testo sostituito dall'art. 3, comma 1, della legge reg. n. 2 del 2007, sono state sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri con il secondo ricorso (n. 36 del 2007), prospettando la violazione, in via subordinata rispetto alle altre censure formulate, dell'art. 119 Cost., per contrasto con i principi fondamentali del coordinamento del sistema tributario, che corrispondono, almeno in via transitoria e «fino a che non interverranno le norme statali di attuazione dell'art. 119», ai principi del sistema tributario dello Stato. Con il medesimo ricorso, la difesa erariale lamenta altresì, con riguardo alla medesima disposizione, la violazione del principio di ragionevolezza, perché la norma censurata, applicandosi a tutte le unità immobiliari site entro tre chilometri dalla battigia marina, fissa ingiustificatamente una distanza dalla battigia uguale per tutte le spiagge della Regione, senza tenere conto della conformazione dei luoghi e, quindi, delle diverse possibilità di accesso al mare. Lamenta, infine, il ricorrente la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento

all'art. 12 del trattato CE, in quanto discrimina i cittadini comunitari, assoggettando all'imposta tutti i non residenti.

7. - Vanno ora esaminate le questioni relative all'art. 3 della legge reg. n. 4 del 2006, sia nel testo originario, sia in quello sostituito dall'art. 3, comma 2, della legge reg. n. 2 del 2007, sollevate, rispettivamente, con il primo e il secondo ricorso.

7.1. - Tale disposizione, nel testo originario, istituisce e disciplina l'«imposta regionale sulle seconde case ad uso turistico», dovuta - secondo classi di superficie - sui fabbricati siti nel territorio regionale ad una distanza inferiore ai tre chilometri dalla linea di battigia marina, non adibiti ad abitazione principale da parte del proprietario o del titolare di altro diritto reale sugli stessi, applicabile nei confronti del proprietario di detti fabbricati, ovvero del titolare di diritto di usufrutto, uso, abitazione, con domicilio fiscale fuori dal territorio regionale, con l'esclusione dei soggetti nati in Sardegna e dei loro coniugi e figli.

Con il primo ricorso (n. 91 del 2006), il Presidente del Consiglio dei ministri censura la norma in riferimento all'art. 8, lettera i), dello statuto della Regione Sardegna - nel testo vigente all'epoca del deposito del ricorso, cioè anteriormente all'entrata in vigore del comma 834 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 -, perché: a) l'imposta non può essere considerata sul turismo, in quanto non ha alcun rapporto con questo; b) non è ammissibile, in materie diverse dal turismo, una piena esplicazione di potestà tributarie regionali, in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale; c) sono «violati i principi del sistema tributario dello Stato» in materie diverse dal turismo. Lamenta, altresì, che il tributo pregiudica «le possibilità di politica economica dello Stato, della quale uno degli strumenti principali è quello tributario», perché colpisce la stessa materia tassabile colpita da altri tributi e, in particolare, dall'ICI, producendo una «disarmonia» con i principi del sistema tributario dello Stato. Lamenta, inoltre, che la norma denunciata viola l'art. 53 Cost., inteso quale strumento attraverso il quale «trova applicazione nel settore tributario il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3», e l'art. 12 del Trattato CE, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., in quanto discrimina i cittadini comunitari adottando, per l'applicazione dell'imposta, i seguenti criteri: «non essere nati in Sardegna, che attiene direttamente alla cittadinanza; avere il domicilio fiscale fuori del territorio nazionale, che attiene alla residenza».

7.2. - L'art 3 della legge reg. n. 4 del 2006, sostituito - con effetto dal 31 maggio 2007 - dall'art. 3, comma 2, della legge reg. n. 2 del 2007, disciplina l'«Imposta regionale sulle seconde case ad uso turistico», dovuta - per metro quadro ed in misura differenziata secondo scaglioni di superficie - sulle unità immobiliari ubicate nel territorio regionale ad una distanza inferiore ai tre chilometri dalla linea di battigia marina, non adibite ad

abitazione principale da parte del proprietario o del titolare di altro diritto reale sulle stesse. Tale imposta è, in particolare, applicabile nei confronti del proprietario di dette unità immobiliari, ovvero del titolare di diritto di usufrutto, uso, abitazione, superficie o del locatario dell'immobile in locazione finanziaria, con domicilio fiscale fuori dal territorio regionale. Il comma 9 dello stesso art. 3 prevede, poi, che «Per l'anno 2006 l'imposta è dovuta nella misura più favorevole al contribuente mediante comparazione tra le misure previste dal presente articolo e quelle previgenti».

Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il secondo ricorso (n. 36 del 2007), censura tale norma, in riferimento all'art. 8, lettera h), dello statuto della Regione Sardegna agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, perché: a) l'oggetto dell'imposta non può essere ricondotto alla materia del turismo, in quanto «il fine turistico non può essere ritenuto implicito nel fatto che l'unità immobiliare non sia adibita ad abitazione principale», come, ad esempio, nel caso dell'immobile utilizzato per esigenze di lavoro; b) anche qualora ricondotta alla categoria degli «altri tributi propri» della Regione, l'imposta non sarebbe «in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato», essendo essa determinata in base alla superficie del fabbricato, senza tenere conto del suo valore, mentre la tassazione in base ai valori catastali, come avviene per l'ICI, andrebbe comunque considerata come principio fondamentale, in quanto consente di colpire valori medi, determinati per zone omogenee in rapporto con i valori di mercato e, in ogni caso, variabili a seconda del pregio degli immobili; c) non ha obiettivi di coordinamento del sistema tributario, ma si limita a istituire una singola imposta e, perciò, non è riconducibile alla materia del coordinamento del sistema tributario, di competenza legislativa concorrente. Denuncia, altresì, la violazione dell'art. 53 Cost., perché «l'imposta è commisurata alla visibilità del mare, quindi su valori panoramici», i quali non sono materia tassabile, in quanto non integrano la capacità contributiva che è, invece, legata al valore economico del bene e, in subordine, la violazione degli artt. 3 e 53 Cost., per irragionevolezza, perché l'imposta è dovuta anche per gli immobili privi di vista sul mare. Lamenta, inoltre, la violazione degli artt. 3 e 53 Cost., sempre per irragionevolezza, per il contrasto con i principi del sistema tributario dello Stato, che emerge anche dal fatto che l'imposta è «progressiva con l'aumentare delle superfici disponibili da 60 mq. a 150» mq., ma «diventa fortemente regressiva da 150 mq. a 200 per diminuire ancora per le superfici maggiori».

7.3. - Con il primo ricorso (n. 91 del 2006), il ricorrente denuncia, con una complessa e articolata censura, la violazione dell'art. 8, lettera i), dello statuto della Regione Sardegna. Diversamente dalle censure relative alle altre imposte regionali, la difesa erariale non si limita ad affermare che l'imposta regionale sulle seconde case ad uso turistico non attiene alla materia "turismo", ma da tale asserzione fa derivare la conseguenza che il

tributo, gravando sulla stessa materia tassabile colpita dall'ICI, dimostra l'incoerente perseguimento, da parte della Regione, della finalità di garantire un turismo sostenibile e pregiudica «anche le possibilità di politica economica dello Stato, della quale uno degli strumenti principali è quello tributario». Secondo il ricorrente, il fatto che l'imposta regionale incida sulle «stesse materie tassabili» colpite dal legislatore nazionale con l'ICI produce una "disarmonia" con i principi del sistema tributario dello Stato e, soprattutto, numerose discriminazioni vietate dall'art. 53 Cost., inteso quale strumento attraverso il quale «trova applicazione nel settore tributario il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3». Il ricorrente indica, quale esempio di tali discriminazioni - deducendo anche la corrispondente violazione dell'art. 12 del Trattato CE -, la disparità di trattamento fra il soggetto nato fuori dal territorio regionale e non avente domicilio fiscale nella Regione, il quale è assoggettato all'imposizione regionale, e il soggetto anch'esso non domiciliato fiscalmente nella Regione, ma nato in Sardegna, il quale invece non è assoggettato all'imposizione per il solo fatto di essere nato in Sardegna (art. 3, comma 4).

La censura, formulata in modo involuto, va interpretata nel senso che il ricorrente denuncia la violazione dei principi di ragionevolezza e di capacità contributiva sotto il profilo della disparità di trattamento tra soggetti fiscalmente domiciliati o nati nel territorio della Sardegna e soggetti che non hanno tali requisiti.

7.4. - In questi termini, la questione è fondata.

La norma censurata, smentendo il dichiarato intento del legislatore regionale di introdurre un'imposta sull'uso turistico delle seconde case di abitazione, istituisce un'imposta patrimoniale sui fabbricati ubicati nella fascia costiera sarda e non adibiti ad abitazione principale, che non si applica alla generalità dei "possessori" di tali immobili e, pertanto, crea le ingiustificate disparità di trattamento denunciate dal ricorrente.

7.5. - La Regione resistente, argomentando dalla rubrica e dal comma 1 della disposizione denunciata («imposta regionale sulle seconde case ad uso turistico»), nonché dall'ubicazione nella fascia costiera sarda degli immobili sottoposti a tassazione, afferma che il tributo censurato non va ricondotto alla tipologia dei tributi patrimoniali, ma a quella dei cosiddetti tributi a finalità "ecologico-turistica", diretti a contenere l'inquinamento ambientale prodotto dal turismo e, in particolare, dal possesso di «seconde case ad uso turistico». Ad avviso della Regione, la norma censurata perseguirebbe, cioè, "finalità turistico-ambientali" e individuerrebbe la capacità contributiva del soggetto passivo nel fatto che esso, essendo non residente e possedendo un immobile in una località turistica di alto valore ambientale, "consuma e usa" il bene ambientale protetto, senza che tale uso e consumo siano giustificati da un collegamento stabile del possessore con la comunità territoriale.

Tale ricostruzione della natura e della funzione del tributo non trova, però, sostegno nella complessiva formulazione della disposizione denunciata.

Al riguardo, va premesso che, in forza del comma 2 dell'art. 3 della menzionata legge reg. n. 4 del 2006, il presupposto dell'imposta è costituito dal «possesso di fabbricati» (definiti come «case» dal comma 1 dello stesso articolo) siti nella fascia costiera sarda e «non adibiti ad abitazione principale da parte del proprietario o del titolare di altro diritto reale su di essi». Tuttavia, il legislatore regionale - adottando l'identica tecnica legislativa e le identiche formulazioni letterali usate dal legislatore statale a proposito dell'ICI (artt. 1, comma 2, e 3 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, recante «Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421») - impiega una nozione di «possesso di fabbricati» che va messa in relazione con la successiva tassativa indicazione dei soggetti passivi di imposta, individuati dalla norma denunciata, appunto, nei titolari di determinate situazioni giuridiche soggettive sull'immobile oggetto di tassazione (comma 3 del medesimo art. 3 della legge regionale). Ne consegue che tale «possesso» non va inteso nel senso civilistico (art. 1140 del codice civile), ma esclusivamente nel peculiare senso di titolarità, da parte del soggetto passivo dell'imposta, delle suddette situazioni giuridiche soggettive sul fabbricato. Questa precisazione (che vale a fugare le perplessità esegetiche prospettate, sul punto, dalla difesa erariale, specie nel secondo ricorso) rende evidente che la disciplina positiva del tributo prescinde dall'«uso turistico» (effettivo o potenziale) dei «fabbricati» (intesi come «case»). Infatti, il citato comma 2 del censurato art. 3 della legge regionale - nello stabilire che la ristretta, imprecisa e atecnica espressione «secondo case ad uso turistico», usata dal legislatore nel precedente comma, deve essere intesa nella più ampia, precisa e tecnica accezione di «case» o «fabbricati non adibiti ad abitazione principale» - elimina ogni riferimento sia alle «secondo case» sia alla destinazione del fabbricato ad uso turistico. La precisa definizione legislativa del presupposto d'imposta, desumibile dai commi 2 e 3 del censurato art. 3, impone, cioè, di ritenere (in contrasto con la sopra ricordata più ristretta denominazione del tributo, contenuta nella rubrica e nel comma 1 dello stesso articolo) che l'imposta si applica in tutti i casi in cui il soggetto passivo (e, quindi, anche il locatario di un immobile concesso in locazione finanziaria, erroneamente non richiamato dal comma 2) non abbia adibito a propria abitazione principale il fabbricato da lui «posseduto» ed ubicato nella fascia costiera sarda.

Da questa interpretazione della norma deriva che l'imposta si applica anche nei casi in cui il soggetto passivo del tributo - cioè colui che manifesta una specifica capacità contributiva attraverso il «possesso» del fabbricato - utilizza l'unità immobiliare abitativa per finalità diverse dal turismo, come, ad esempio, quelle di dimora per lavoro, di impresa (ove

ciò sia compatibile con la suddetta destinazione abitativa del bene) o di locazione. In particolare, nel caso di locazione, il locatore “possessore” della “casa” è assoggettato a tassazione per il solo fatto di non essere nato in Sardegna o di non avervi domicilio fiscale, anche se utilizza il bene al solo fine di sfruttamento commerciale, senza che abbia alcun rilievo il tipo di uso (non turistico o turistico) che ne faccia il locatario e senza che la legge preveda mai, in favore del locatore, alcuna rivalsa. In altri termini, il suddetto locatore è ugualmente assoggettato a tributo, sia quando il locatario utilizza il bene per finalità non turistiche (ad esempio, di abitazione principale propria); sia quando lo utilizza per finalità turistiche, restando così assoggettato - se non residente in Sardegna - all'imposta di soggiorno prevista (con effetti a decorrere dal 15 giugno 2008) dal censurato art. 5 della legge reg. n. 2 del 2007.

La tassazione del soggetto che non sia fiscalmente domiciliato in Sardegna (o che non vi sia nato), prevista dalla norma censurata nel caso in cui il “possessore” del fabbricato non utilizzi l'immobile (neppure indirettamente) a fini turistici, si giustifica, perciò, solo in termini oggettivi, per il mero fatto del “possesso” di un immobile situato in una zona di particolare rilievo turistico. Ma, in tal caso, l'imposta, ancorché colpisca case situate nelle indicate zone di particolare rilievo turistico, è riconducibile ai tributi di tipo non già turistico-ambientale, ma patrimoniale-immobiliare, come l'ICI. Occorre, dunque, concludere che, nonostante la denominazione di «imposta regionale sulle seconde case ad uso turistico», il tributo in esame non ha una effettiva natura turistico-ambientale.

Tale conclusione comporta, quale ulteriore corollario, l'infondatezza delle considerazioni che si riferiscono a dettati per giustificare le esclusioni soggettive dall'imposta previste dalla norma censurata. In particolare, si è sostenuto dalla Regione resistente che le menzionate esclusioni sarebbero legittime perché previste in presenza di particolari indici di collegamento del soggetto con la comunità e la cultura locali, data anche la peculiare caratteristica geografica del territorio sardo. Proprio tale collegamento con il territorio, unitamente all'intento del legislatore di non ostacolare il turismo all'interno della Sardegna dei soggetti nati in Sardegna (e dei loro coniugi e figli) o ivi fiscalmente domiciliati, renderebbe ragionevole - secondo tale impostazione - escludere dall'imposta detti soggetti ove siano possessori, nella fascia costiera sarda, di case adibite ad uso turistico. Questa argomentazione, tuttavia, indipendentemente dalla sua persuasività (soprattutto con riferimento alla congruità degli indici di collegamento prescelti dal legislatore regionale), muove dall'erronea premessa che l'imposta colpisce l'«uso turistico» della casa. La sopra riscontrata natura patrimoniale dell'imposta fa venire meno tale premessa e rende, perciò, prive di fondamento le indicate giustificazioni della limitazione del novero dei soggetti passivi d'imposta.

7.6. - Da quanto precede deriva che la censurata imposta regionale risponde, sul piano oggettivo, a una logica di tassazione patrimoniale realizzata secondo lo schema dell'ICI. Al pari dell'ICI, infatti, il presupposto di tale imposta regionale è costituito - come già osservato - dalla titolarità del diritto di proprietà, di diritti reali di godimento e dalla conduzione in locazione finanziaria di fabbricati, indipendentemente dall'effettivo utilizzo del bene e dal fatto che esso sia occupato da un soggetto fiscalmente domiciliato in Sardegna; con la sola differenza che, mentre l'ICI riguarda i fabbricati, le aree fabbricabili ed i terreni agricoli, a qualsiasi uso destinati (artt. 1e3 del d.lgs. n. 504 del 1992), la norma censurata circoscrive l'oggetto dell'imposta alle unità immobiliari non adibite ad abitazione principale, ubicate nella fascia costiera sarda. È sufficiente, cioè, il «possesso» di unità immobiliari che consentono un insediamento abitativo solo potenziale e, comunque, non diretto a soddisfare esigenze abitative primarie del «possessore».

Senonché, la coerenza con lo schema dell'imposta immobiliare avrebbe richiesto la tassazione, con carattere di generalità, delle indicate unità immobiliari, senza le ampie esclusioni soggettive introdotte dalla norma censurata ed imperniate sul criterio del domicilio fiscale e della nascita in Sardegna del soggetto passivo (oltre a quello del rapporto di coniugio o di filiazione con il soggetto nato in Sardegna). La scelta del legislatore regionale di allontanarsi, con la previsione di tali esclusioni, dallo schema dell'ICI contrasta, infatti, con il carattere generale delle imposizioni sui patrimoni immobiliari e ne snatura l'essenza. Crea, in particolare, ingiustificate discriminazioni soggettive nell'applicazione dell'imposta, nonché una forte disarmonia con il principio del sistema tributario statale, che - come già osservato - esige che i suddetti tipi di imposte si applichino nei confronti di tutti i titolari delle situazioni giuridiche soggettive sugli immobili situati nella sfera di competenza territoriale dell'ente impositore (salvo, beninteso, limitate esenzioni soggettive od oggettive che non ne mutino la natura), siano essi fiscalmente domiciliati o non domiciliati nel territorio ove è ubicato l'immobile e senza che rilevi il loro luogo di nascita.

Tale discriminazione appare ancora più stridente se si pone a raffronto il caso dei soggetti aventi domicilio fiscale in Italia, ma non in Sardegna, con quello dei soggetti aventi residenza anagrafica all'estero, ma domicilio fiscale in Sardegna. Si è visto, infatti, al punto 6.6., che questi ultimi, qualora siano titolari di diritti reali sugli immobili ubicati in Sardegna, hanno - ove non godano di maggiori redditi prodotti in Italia fuori dal territorio sardo - domicilio fiscale in Sardegna ai sensi dell'art. 58 del d.P.R. n. 600 del 1973. Differentemente da chi ha domicilio fiscale in Italia, ma non in Sardegna, essi non sono pertanto tenuti al pagamento della suddetta imposta regionale, qualunque sia la consistenza delle unità immobiliari ubicate in Sardegna, pur essendo residenti anagraficamente fuori dal territorio sardo.

7.6.1. - Né può opporsi - come fa la resistente - che le suddette esclusio-

ni dall'imposta sono giustificate dal fatto che i soggetti esclusi già contribuiscono alle finanze regionali pagando imposte sui redditi riscosse nel territorio della Regione, il cui gettito è a questa attribuito per i sette decimi in base all'art. 8, lettera a), dello statuto speciale ed è utilizzato anche a fini di tutela dell'ambiente e promozione del turismo sostenibile.

Innanzitutto, va premesso che, con riferimento a ciascun soggetto d'imposta, non c'è correlazione necessaria, ma solo probabile, tra il domicilio fiscale nella Regione Sardegna e il pagamento nella medesima Regione delle imposte sui redditi. Ad esempio, nel caso dei titolari di redditi inferiori ai minimi imponibili o comunque esenti, il soggetto, benché fiscalmente domiciliato in Sardegna, non è tenuto al pagamento delle imposte sui redditi. Va poi osservato che, anche a voler accedere alla tesi della resistente, si creerebbe un'irragionevole disparità di trattamento fra il soggetto fiscalmente domiciliato in Sardegna che, pur possedendo «seconde case» situate nella fascia costiera, è escluso dalla tassazione, e il soggetto, sempre domiciliato fiscalmente in Sardegna, che, non possedendo «seconde case», sopporterebbe, con il pagamento delle imposte sui redditi, il carico economico della tutela dell'ambiente e della protezione del turismo sostenibile, derivante anche dalle seconde case costiere appartenenti al primo.

Inoltre, osta radicalmente alla tesi della resistente la già rilevata natura patrimoniale e, quindi, reale del tributo, la quale esclude che alla richiamata regola della generalità della sua applicazione possano apportarsi eccezioni estranee alla logica impositiva del tributo medesimo, come sono quelle basate sulla circostanza che il gettito dei tributi pagati da chi ha domicilio fiscale in Sardegna è destinato a finanziare la tutela ambientale e lo sviluppo sostenibile del turismo nella Regione. Del resto, le suddette esclusioni soggettive, oltre a non giustificarsi in base alla natura dell'imposta, non sono neppure idonee ad eliminare le già sopra rilevate incongruenze dell'imposta medesima.

In ogni caso, l'obiezione fondata sull'asserita equiparabilità tra le quote di gettito delle imposte sui redditi attribuite alla Regione e il gettito del prelievo immobiliare regionale non giustifica certamente l'esclusione delle persone nate in Sardegna e dei loro coniugi e figli dal novero dei soggetti passivi dell'imposta regionale, non avendo detti soggetti alcun obiettivo collegamento con il territorio regionale e non essendo, quindi, assimilabili ai soggetti fiscalmente domiciliati in Sardegna.

7.6.2. - La Regione giustifica, altresì, le ampie esclusioni soggettive dall'imposta con la necessità: a) di disincentivare fiscalmente la costruzione di «seconde case ad uso turistico» nella fascia costiera per evitare un potenziale inquinamento ambientale provocato dalla presenza turistica; b) di colpire l'incremento di valore di dette unità immobiliari che si produce a seguito dei vincoli di inedificabilità imposti dal piano paesaggistico regionale anche in considerazione della vocazione turistica della fascia costiera.

Neppure tali argomentazioni valgono a eliminare la rilevata irragionevolezza dell'imposta oggetto della disposizione censurata.

Quanto all'obiettivo di disincentivare, a fini di tutela ambientale, la costruzione di «secondo case ad uso turistico» nella fascia costiera, va rilevato che esso andrebbe perseguito prevalentemente attraverso gli strumenti del governo del territorio. In ogni caso, sia sotto questo profilo che sotto quello fiscale, la realizzazione del medesimo obiettivo non potrebbe non riguardare anche le costruzioni realizzate da soggetti domiciliati o nati in Sardegna, le quali hanno un'uguale potenzialità inquinante e mettono perciò in pericolo un modello di turismo sostenibile.

Quanto, poi, all'asserito obiettivo di tassare l'incremento di valore delle unità immobiliari in questione, va osservato che esso dovrebbe essere perseguito sottoponendo a tributo anche il soggetto fiscalmente domiciliato in Sardegna e, comunque, non potrebbe realizzarsi attraverso l'imposta censurata, la cui base imponibile, essendo calcolata in relazione alla superficie, non è di per sé idonea a misurare detto incremento.

7.6.3. - Deve, infine, essere sottolineato che le rilevate discriminazioni sono particolarmente gravi nel caso di imprese che svolgono attività di locazione di immobili, in quanto l'esclusione dall'imposta per le sole imprese aventi domicilio fiscale in Sardegna (o, addirittura, il cui titolare sia nato in Sardegna) si traduce in un irragionevole beneficio fiscale, distorsivo della concorrenza.

7.6.4 - Per ciò che concerne la vigente formulazione della norma denunciata (introdotta dall'art. 3, comma 2, della legge regionale n. 2 del 2007), può ritenersi parimenti fondata, per analoghe ragioni, la censura proposta con il secondo ricorso. La norma mantiene, infatti, sostanzialmente immutata la struttura originaria del prelievo regionale, limitandosi ad eliminare l'esclusione dalla tassazione per i soggetti nati in Sardegna e i loro coniugi e figli.

Come per il primo ricorso, la censura formulata va interpretata nel senso che il ricorrente lamenta che la norma denunciata si pone in contrasto con i principi di ragionevolezza e di capacità contributiva sotto il profilo della disparità di trattamento tra soggetti fiscalmente domiciliati nel territorio della Sardegna e soggetti che non hanno tali requisiti.

La fondatezza di tale censura deriva anche qui dal fatto che la norma non introduce un'imposta sull'uso turistico delle seconde case di abitazione, ma un'imposta patrimoniale sui fabbricati ubicati nella fascia costiera e non adibiti ad abitazione principale, che non si applica alla generalità dei "possessori" di tali immobili - come invece richiesto dai principi generali del sistema tributario statale per tale tipo di imposte - e, pertanto, crea le ingiustificate disparità di trattamento denunciate nel primo ricorso e ribadite nel secondo.

7.7. - L'accoglimento delle censure riferite alla violazione dell'art. 8, lettera h) [già lettera i)], dello statuto speciale comporta l'assorbimento di tutte le altre censure di illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. n. 4 del 2006, prospettate con ciascun ricorso con riguardo, rispet-

tivamente, al testo originario di tale disposizione ed al testo sostituito dall'art. 3, comma 2, della legge reg. n. 2 del 2007.

Nel dettaglio, tali ulteriori censure sono state sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri con il primo ricorso (n. 91 del 2006), con riferimento all'art. 3 della legge reg. n. 4 del 2006, prospettando la violazione degli artt. 117 e 119 Cost., in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001: a) in via principale, perché non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale; b) in via subordinata, perché l'imposta è determinata in base alla superficie del fabbricato, senza tenere conto del suo valore, mentre «la tassazione in base ai valori catastali, come avviene per l'imposta statale e per l'ICI, andrebbe comunque considerata come principio fondamentale in quanto consente di colpire valori medi, determinati per zone omogenee in rapporto analogo con i valori di mercato e, in ogni caso, variabili a seconda del pregio degli immobili». Le altre censure, parimenti assorbite, concernenti l'art. 3 della legge reg. n. 4 del 2006, quale sostituito dall'art. 3, comma 2, della legge reg. n. 2 del 2007, sono state sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri con il secondo ricorso (n. 36 del 2007), prospettando la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, perché: a) l'oggetto dell'imposta non può essere ricondotto alla materia del turismo, in quanto «il fine turistico non può essere ritenuto implicito nel fatto che l'unità immobiliare non sia adibita ad abitazione principale», come, ad esempio, nel caso dell'immobile utilizzato per esigenze di lavoro; b) anche qualora ricondotta alla categoria degli «altri tributi propri» della Regione, l'imposta non sarebbe «in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato», essendo determinata in base alla superficie del fabbricato, senza tenere conto del suo valore, mentre la tassazione in base ai valori catastali, come avviene per l'ICI, andrebbe comunque considerata come principio fondamentale, in quanto consente di colpire valori medi, determinati per zone omogenee in rapporto con i valori di mercato e, in ogni caso, variabili a seconda del pregio degli immobili; c) non ha obiettivi di coordinamento del sistema tributario, ma si limita a istituire una singola imposta, e perciò non è riconducibile alla materia del coordinamento del sistema tributario, di competenza legislativa concorrente. Con il medesimo ricorso, la difesa erariale lamenta, altresì, la violazione del principio di ragionevolezza, salvo che la disposizione censurata sia interpretata nel senso che «se il proprietario, o i titolari degli altri diritti reali, non sono nel possesso dell'immobile, l'imposta non è dovuta, né da loro (per mancanza del possesso) né dai possessori non titolari di quei diritti, perché non indicati tra i soggetti passivi».

8. - Vanno ora esaminate le questioni relative all'art. 4 della legge reg. n. 4 del 2006, sia nel testo originario (che ha avuto effetto dal 13 maggio

2006 al 30 maggio 2007), sia in quello sostituito dall'art. 3, comma 3, della legge reg. n. 2 del 2007 (con effetto dal 31 maggio 2007, ai sensi dell'art. 37 di quest'ultima legge). La diversità dell'oggetto delle censure rende opportuno l'esame distinto di ciascun ricorso.

8.1. - L'art. 4 della legge della Regione Sardegna n. 4 del 2006, nel testo originario, istituisce, a decorrere dall'anno 2006, l'«imposta regionale su aeromobili ed unità da diporto». L'imposta è applicabile, nel periodo dal 1 giugno al 30 settembre, alla persona o alla società aventi domicilio fiscale fuori dal territorio regionale che assumono l'esercizio dell'aeromobile o dell'unità da diporto (con l'esenzione dall'imposta delle navi adibite all'esercizio di attività crocieristica, delle imbarcazioni che vengono in Sardegna per partecipare a regate di carattere sportivo e delle unità da diporto che sostano tutto l'anno nelle strutture portuali regionali) ed è dovuta: 1) per ogni scalo negli aerodromi del territorio regionale degli aeromobili dell'aviazione generale adibiti al trasporto privato, per classi determinate in relazione al numero dei passeggeri che sono abilitati a trasportare; 2) annualmente, per lo scalo nei porti, negli approdi e nei punti di ormeggio ubicati nel territorio regionale delle unità da diporto di cui al codice della nautica da diporto (decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171), per classi di lunghezza, a partire da 14 metri.

8.1.1. - Con il primo ricorso (n. 91 del 2006), il ricorrente denuncia il contrasto della disposizione impugnata con tre diversi gruppi di parametri costituzionali: a) con l'art. 8, lettera i), dello statuto della Regione Sardegna, perché l'oggetto dell'imposta non potrebbe essere ricondotto alla materia del turismo ed una piena esplicazione di potestà tributarie regionali non sarebbe ammissibile, in materie diverse dal turismo, in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale e, comunque, sarebbero «violati i principi del sistema tributario dello Stato» in materie diverse dal turismo; ovvero, alternativamente, con gli artt. 117 e 119 Cost., in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, perché, come già affermato nello stesso ricorso, una piena esplicazione di potestà tributarie regionali non sarebbe ammissibile, in materie diverse dal turismo, in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale; ovvero, in ulteriore subordine, nel caso in cui «si potessero desumere i principi fondamentali del coordinamento del sistema tributario dalla legislazione tutt'ora in vigore», con i medesimi artt. 117 e 119 Cost., in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, perché, con riguardo alle unità da diporto che effettuano lo scalo «in zona non attrezzata, in uno specchio di mare ridossato, dove l'ormeggio sia effettuato a terra, utilizzando la struttura naturale della spiaggia», la Regione ha individuato «come presupposto di imposta l'utilizzo di un bene naturale, sul quale non può esercitare poteri», cioè il mare, «soggetto solo al potere statale entro i limiti del mare territoriale»; b) con l'art. 53 Cost., sia perché, con riguardo agli aeromobili, vi sarebbe

una «duplicazione di imposta di tutta evidenza» rispetto ai «diritti aeroportuali o diritto per l'uso degli aeroporti (legge n. 324/1976)», sia perché «lo svolgimento di un'operazione per la quale [...] si paga un prezzo che copre il costo del servizio reso, con margine di utile», non costituirebbe indice di capacità contributiva; c) con gli artt. 353, secondo comma, Cost. (parametri, peraltro, non espressamente indicati), perché, con riguardo alle unità da diporto, l'imposta avrebbe «carattere regressivo», essendo dovuta annualmente, con la conseguenza che «più si utilizzano le strutture portuali, minore, proporzionalmente è l'onere dell'imposta». Tali censure, che vanno esaminate separatamente, non sono fondate.

8.1.2. - Quanto alla censura sub a), va preliminarmente rilevato che deve essere scrutinata esclusivamente la denunciata violazione dello statuto regionale, perché - come già rilevato al punto 5. - la normativa concernente il riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni introdotta dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione non prevede forme di autonomia più ampie rispetto a quelle previste dallo statuto della Regione Sardegna e pertanto, ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, trova nella specie applicazione esclusivamente lo statuto di autonomia.

Nel merito, sotto tutti i profili prospettati, la suddetta censura non è fondata.

In primo luogo, va ribadito (come già osservato al punto 5.6.) che è irrilevante se la suddetta imposta regionale sia o no riconducibile alla materia del turismo, perché il citato art. 8, lettera i), dello statuto della Sardegna attribuisce alla Regione una specifica competenza legislativa esclusiva nella materia non solo delle «imposte e tasse sul turismo», ma anche degli «altri tributi propri». Pertanto, anche ove potesse ritenersi (sia pure implausibilmente) che il periodo in cui lo scalo degli aeromobili e delle unità da diporto nel territorio regionale è sottoposto a tributo (cioè il periodo compreso tra il 1 giugno ed il 30 settembre di ciascun anno, corrispondente al maggior afflusso turistico), nonché il domicilio fiscale dei soggetti passivi dell'imposta (fuori dal territorio regionale sardo), non siano elementi sufficienti a caratterizzare come tributo «sul turismo» la denunciata imposta, ciò non comporterebbe affatto la violazione dello statuto regionale. Infatti, il tributo sarebbe pur sempre qualificabile come «proprio» della Regione e, quindi, sarebbe da essa legittimamente stabilito in forza della competenza legislativa statutaria, purché fosse rispettata la condizione - richiesta dal medesimo art. 8, lettera i), dello statuto - dell'«armonia con i principi del sistema tributario dello Stato».

In secondo luogo - come già osservato al punto 5.3. e contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa erariale -, la potestà legislativa della Regione Sardegna in materia di tributi propri non è condizionata dalla previa emanazione da parte dello Stato di una legge che fissi i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario.

In terzo luogo, il ricorrente non ha indicato i princìpi del sistema tributario dello Stato rispetto ai quali la norma denunciata non si porrebbe «in armonia». La censura, pertanto, è prospettata in via del tutto generica. Né può farsi riferimento, quale principio del sistema tributario dello Stato che si asserisce violato, al “principio generale di coordinamento del sistema tributario” indicato dal ricorrente in via subordinata. Infatti - come già rilevato al punto 5.2. - i princìpi del sistema tributario statale hanno natura e finalità essenzialmente diverse rispetto ai “principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario”. In particolare, il ricorrente ha individuato, quale “principio fondamentale di coordinamento” concernente le unità per la navigazione da diporto, quello secondo cui il mare sarebbe «soggetto solo al potere statale entro i limiti del mare territoriale»: tuttavia, tale principio, per come è formulato dal ricorrente, non solo è estraneo al sistema tributario statale, ma non trova neppure fondamento nell’ordinamento vigente. Il mare, infatti, ben può essere oggetto della legislazione regionale; come avviene, ad esempio, per le Regioni a statuto ordinario, nell’ambito della competenza concorrente in materia di porti o di grandi reti di navigazione; ovvero, per la Regione Sardegna - in forza dell’art. 3, lettera i), dello statuto-, nell’ambito della competenza esclusiva in materia di pesca. Ove, poi, il ricorrente avesse solo inteso affermare che la Regione resistente non avrebbe potuto assumere a presupposto dell’imposta regionale l’utilizzazione del mare, la censura sarebbe, a tacer d’altro, inconferente, perché - diversamente da quanto ritenuto dalla difesa erariale - la disposizione denunciata precisa chiaramente che il presupposto dell’imposta regionale sulle unità da diporto non riguarda la mera utilizzazione del “mare”, ma «lo scalo nei porti, negli approdi e nei punti di ormeggio ubicati nel territorio regionale», cioè l’utilizzazione di strutture poste all’interno del territorio sardo.

Con riferimento alle censure prospettate dal ricorrente in via subordinata evocando gli artt. 117 e 119 Cost., in relazione all’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, va ribadito che esse sono inammissibili per le ragioni già esposte al punto 5.3.

8.1.3. - Con la censura sub b), il ricorrente afferma che la norma denunciata, con riguardo agli aeromobili, si pone in contrasto con l’art. 53 Cost., sia perché il tributo regionale costituisce una «duplicazione di imposta» rispetto a quanto previsto dalla legge statale in materia di diritti aeroportuali o per l’uso degli aeroporti, sia perché l’operazione di scalo non rappresenta un indice di capacità contributiva, dovendo l’utente degli aeroporti già pagare un prezzo per il servizio da lui goduto.

Anche tale censura non è fondata.

La difesa erariale muove da tre diverse premesse: che i suddetti diritti aeroportuali previsti dalla vigente legislazione statale siano classificabili come tributi; che l’imposta regionale sia dovuta in ragione dei servizi uti-

lizzati nelle operazioni di scalo negli aerodromi; che i tributi propri della Regione Sardegna non possano prevedere presupposti identici o analoghi a quelli di tributi statali.

Tali premesse sono erranee.

Quanto alla prima, va rilevato che, ai sensi della norma interpretativa posta dall'art. 39-bis del decreto-legge 1 ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, i diritti aeroportuali previsti dalla legge 5 maggio 1976, n. 324 (Nuove norme in materia di diritti per l'uso degli aeroporti aperti al traffico civile) non costituiscono tributi, ma corrispettivi civilistici di alcuni servizi aeroportuali (in tal senso, Corte di cassazione, sentenza n. 379 del 2008, nonché la sentenza di questa Corte n. 51 del 2008). A ciò deve aggiungersi che il soggetto tenuto al pagamento dei diritti aeroportuali di approdo (oltre che di partenza, sosta o ricovero) non è l'esercente dell'aeromobile adibito a trasporto privato (come nell'imposta regionale in esame), ma il pilota dell'aeromobile, ove questo non svolga attività commerciale (artt. 2, secondo comma, e 3, secondo comma, della citata legge n. 324 del 1976).

Quanto alla seconda premessa, va osservato che l'imposta regionale prescinde dall'obbligo a carico del soggetto passivo di corrispondere i corrispettivi dovuti per i servizi utilizzati nello scalo dell'aeromobile, in quanto il tributo è dovuto dal soggetto passivo per il solo fatto che l'aeromobile da lui esercito ed adibito a trasporto privato effettui uno scalo in un aerodromo ubicato nel territorio sardo, indipendentemente dalla circostanza che l'aeromobile abbia in concreto usufruito di servizi aeroportuali o che detto soggetto passivo sia debitore di diritti aeroportuali (l'imposta è dovuta, ad esempio, anche se il soggetto passivo sia lo stesso gestore autorizzato a fornire i servizi aeroportuali).

Quanto alla terza premessa, è qui sufficiente ricordare le conclusioni sopra raggiunte, esposte al punto 5.3., circa l'inesistenza di un divieto per la Regione Sardegna di istituire e disciplinare tributi propri aventi lo stesso presupposto di tributi statali.

Ne consegue che: a) non sussistono due diverse imposte, una statale (i diritti aeroportuali) ed una regionale (l'imposta sull'aeromobile), ma soltanto l'imposta regionale; b) il presupposto dell'imposta regionale (lo scalo nel territorio sardo) è diverso dal fatto costitutivo dell'obbligo di corrispondere i diritti aeroportuali (godimento dei servizi aeroportuali); c) in ogni caso, un tributo proprio stabilito dalla Regione Sardegna non sarebbe illegittimo per il solo fatto di avere un presupposto identico o simile a quello di un tributo statale. È appena il caso di sottolineare, infine, che - contrariamente a quanto affermato dal ricorrente - non possono sussistere dubbi sul fatto che il presupposto d'imposta (cioè l'effettuazione di uno scalo in un aerodromo sito nel territorio sardo nel periodo compreso

tra il 1 giugno ed il 30 settembre di ciascun anno) costituisce idoneo indice di capacità contributiva dell'esercente dell'aeromobile.

8.1.4. - Con la censura sub c), il ricorrente deduce, infine, che la norma denunciata, con riguardo alle unità per la navigazione da diporto, viola gli artt. 3653, secondo comma, Cost., perché, essendo l'imposta regionale dovuta annualmente in misura fissa con riferimento a ciascuna classe di lunghezza delle unità da diporto, «l'effetto è che, più si utilizzano le strutture portuali, minore, proporzionalmente è l'onere dell'imposta che, in questo modo, viene ad avere carattere regressivo».

La censura non è fondata.

In base alla norma denunciata, l'imposta non è dovuta per le unità per la navigazione da diporto che sostano tutto l'anno nelle strutture portuali regionali (oltre che per quelle adibite all'esercizio di attività crocieristica e per quelle che vengono in Sardegna per partecipare a regate di carattere sportivo), mentre è dovuta annualmente per le unità che effettuano scalo (nel periodo compreso tra il 1 giugno ed il 30 settembre di ciascun anno) nei porti, approdi o punti d'ormeggio ubicati nel territorio regionale, nella misura: a) di 1.000,00 per le imbarcazioni di lunghezza compresa tra 14 e 15,99 metri; b) di 2.000,00 per le imbarcazioni di lunghezza compresa tra 16 e 19,99 metri; c) di 3.000,00 per le navi di lunghezza compresa tra 20 e 23,99 metri; d) di 5.000,00 per le navi di lunghezza compresa tra 24 e 29,99 metri; e) di 10.000,00 per le navi di lunghezza compresa tra 30 e 60 metri; f) di 15.000,00 per le navi di lunghezza superiore a 60 metri; g) della metà degli importi precedenti per le unità a vela con motore ausiliario. Da tale disciplina emerge che il legislatore regionale, nel prevedere l'imposta in misura fissa (per classi di lunghezza dell'imbarcazione) e nell'esentare dall'imposta medesima le unità da diporto che sostano tutto l'anno nei porti sardi, ha evidentemente perseguito l'intento di favorire una più intensa utilizzazione delle suddette strutture da parte delle imbarcazioni, ritenendo preferibile, da un punto di vista economico complessivo, incentivare fiscalmente uno stabile collegamento dei soggetti passivi con il territorio. Talerationon è arbitraria, né irragionevole.

Quanto alla dedotta violazione dell'art. 53, secondo comma, Cost., è sufficiente ricordare che questa Corte ha costantemente affermato che «i criteri di progressività» debbono informare il «sistema tributario» nel suo complesso e non i singoli tributi (ex plurimis, sentenza n. 128 del 1966). Ne deriva che, contrariamente alla tesi sostenuta dal ricorrente, la denunciata imposta regionale sulle unità da diporto non viola il citato parametro costituzionale per il solo fatto che l'ammontare del tributo è «regressivo», nel senso che non aumenta né proporzionalmente né più che proporzionalmente all'utilizzazione degli scali nautici sardi.

8.2. - L'art. 4 della legge reg. n. 4 del 2006, quale sostituito dall'art. 3, comma 3, della legge reg. n. 2 del 2007 (con effetto dal 31 maggio 2007, ai

sensi dell'art. 37 di quest'ultima legge), istituisce, a decorrere dall'anno 2006, l'«imposta regionale sullo scalo turistico degli aeromobili e delle unità da diporto», riproducendo sostanzialmente l'originaria formulazione della disposizione (punto 8.1.) ed apportando, per quanto qui interessa, le seguenti modifiche: a) il soggetto passivo dell'imposta (cioè l'esercente dell'aeromobile o dell'unità da diporto, avente domicilio fiscale fuori dal territorio regionale) non è più indicato come una «persona o [...] società», ma come una «persona fisica o giuridica»; b) l'esenzione dall'imposta è prevista anche per le imbarcazioni che fanno scalo per partecipare a raduni di barche d'epoca, di barche monotipo ed a manifestazioni veliche, anche non agonistiche, il cui evento sia stato preventivamente comunicato all'Autorità marittima da parte degli organizzatori; nonché per la sosta tecnica degli aeromobili e delle imbarcazioni, limitatamente al tempo necessario per l'effettuazione della stessa; c) l'esenzione non è più prevista per le navi adibite all'esercizio di attività crocieristica; d) l'imposta è dovuta non per le sole unità da diporto, ma anche per le «unità utilizzate a scopo di diporto»; e) l'imposta è dovuta anche per lo scalo nei «campi d'ormeggio attrezzati ubicati nel mare territoriale lungo le coste della Sardegna».

8.2.1. - Con il secondo ricorso (n. 36 del 2007), il ricorrente denuncia il contrasto della disposizione impugnata con diversi gruppi di parametri costituzionali: a) con i parametri da esso già evocati in relazione ai denunciati artt. 2e3 della legge reg. n. 4 del 2006, quali sostituiti dall'art. 3, commi 1 e 2, della legge reg. n. 2 del 2007, per «quanto si già è visto trattando dei commi precedenti» (cioè dei commi 1 e 2 dell'art. 3 della citata legge reg. n. 2 del 2007); b) con gli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 120 Cost., perché l'imposta investirebbe la materia della concorrenza, riservata alla competenza legislativa statale, incidendo, di conseguenza, sull'unità economica della Repubblica; c) con «l'art. 3, la cui tutela nella iniziativa economica è affidata alla normativa sulla concorrenza»; d) con gli artt. 1, 3, 8, lettera h), dello statuto della Regione Sardegna, perché l'imposta regionale, applicandosi anche nel caso di scalo delle unità da diporto nei campi di ormeggio attrezzati ubicati nel mare territoriale, violerebbe il principio secondo cui i presupposti delle imposte regionali non possono «essere individuati fuori del [...] territorio» della Regione (limitato dall'art. 1 dello statuto alla «Sardegna con le sue isole»); e) con gli artt. 3e53 Cost., espressivi del principio di ragionevolezza, perché: e.1.) «una attività esercitata nella stessa forma non può essere considerata espressione di capacità contributiva diversa a seconda del periodo in cui viene svolta»; e.2.) l'imposta avrebbe carattere regressivo, in quanto il suo ammontare diminuisce proporzionalmente all'aumentare del numero dei passeggeri che l'aeromobile è abilitato a trasportare e della lunghezza delle unità da diporto ed in quanto, con riferimento a queste ultime, è pagata una sola volta per tutto l'anno, così che «più scali si fanno, meno sarà in proporzione l'onere tributario»; e.3.) il tributo, con riferimento allo scalo degli aeromobili,

costituirebbe una duplicazione dei diritti aeroportuali previsti dall'art. n. 324 del 1976, dovuti, per l'utilizzazione degli impianti aeroportuali, al gestore dell'aeroporto; e.4.) il medesimo tributo, sempre con riferimento allo scalo degli aeromobili, «non può essere definito imposta, perché colpisce i singoli atti di esercizio di un'impresa e non il risultato utile complessivo», né tassa, «perché riscossa da chi non ha nessun coinvolgimento nel servizio utilizzato»; f) con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione sia all'art. 49 del Trattato CE, perché introdurrebbe «una restrizione alla libera prestazione dei servizi nel mercato sardo dei servizi nautici e aerei, che costituisce una parte rilevante del mercato europeo», sia all'art. 81 del Trattato CE, «coordinato con gli art. 3, lett. g) e 10», perché avrebbe l'effetto di falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune, sia all'art. 87 del Trattato CE, perché istituirebbe un aiuto alle imprese con sede in Sardegna. Afferma, inoltre, che «delle questioni comunitarie dovrebbe essere investita la Corte di Giustizia».

Gli indicati motivi di illegittimità costituzionale vanno esaminati separatamente, lasciando per ultimo, secondo un ordine di priorità logica, lo scrutinio della dedotta violazione di norme dell'ordinamento comunitario.

8.2.2. - Prima di passare all'esame delle singole censure, deve essere esaminata l'eccezione di inammissibilità proposta dalla resistente.

La Regione Sardegna sostiene che, riguardo all'imposta regionale sullo scalo turistico di aeromobili e unità da diporto, i rilievi del ricorrente - per cui non sarebbe consentito fissare l'imposta anche per gli scali di unità da diporto nei campi di ormeggio situati nel mare territoriale perché il mare territoriale non farebbe parte del territorio regionale - sono inammissibili, in quanto non proposti dal Governo nella deliberazione del Consiglio dei ministri del 27 luglio 2007.

L'eccezione va rigettata, perché la deliberazione governativa di impugnazione contiene il riferimento a tutti i parametri evocati nel ricorso e ciò è sufficiente - come già osservato al punto 6.3. - ai fini dell'ammissibilità di quest'ultimo (sentenza n. 533 del 2002).

8.2.3. - Le censure indicate sub a) si sostanziano nel mero rinvio, privo di qualsiasi specificazione, a quelle sollevate con il medesimo ricorso n. 36 del 2007 in relazione agli artt. 2 e 3 della legge reg. n. 4 del 2006, quali sostituiti, rispettivamente, dal comma 1 e dal comma 2 dell'art. 3 della legge reg. n. 2 del 2007.

Le censure sono inammissibili, perché sono state prospettate in modo generico, senza l'indicazione di alcun elemento idoneo a renderle pertinenti all'imposta denunciata. La questione, infatti, pur riguardando l'«imposta regionale sullo scalo turistico degli aeromobili e delle unità da diporto», è sollevata con un richiamo alle questioni riguardanti tributi radicalmente diversi (cioè l'«imposta regionale sulle plusvalenze delle seconde case ad uso turistico» e l'«imposta regionale sulle seconde case ad uso turistico») ed in termini talmente vaghi da lasciare inadempito l'onere

del ricorrente di precisare i motivi dell'affermata illegittimità costituzionale con specifiche argomentazioni a sostegno delle proprie doglianze, come richiesto dalla costante giurisprudenza di questa Corte (ex plurimis: sentenze n. 38 del 2007;n. 233en. 139 del 2006;n. 360en. 336 del 2005).

8.2.4. - Con la censura sub b), il ricorrente deduce che la norma denunciata, in quanto investirebbe la materia della concorrenza, si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., introdotto con la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione nell'ambito della nuova disciplina del riparto di competenze legislative tra lo Stato e le Regioni a statuto ordinario.

La censura è inammissibile, perché il ricorrente non fornisce alcuna motivazione in ordine all'individuazione di tale parametro costituzionale. La difesa erariale, infatti, non chiarisce per quale ragione la competenza legislativa attribuita dallo statuto regionale alla Regione autonoma Sardegna in materia di tributi propri dovrebbe essere limitata da una disposizione della Costituzione dettata per disciplinare il riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni a statuto ordinario. Come è noto, il più volte richiamato art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 stabilisce che la disciplina costituzionale riguardante tale riparto di competenze, introdotta con la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, è applicabile alle Regioni a statuto speciale solo nel caso in cui preveda forme di autonomia più ampie di quelle previste dallo statuto, mentre, nella specie, lo stesso ricorrente afferma che l'applicazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., comporterebbe una limitazione dell'autonomia legislativa della Regione Sardegna quale prevista dallo statuto. Inoltre il ricorrente, in violazione del suo onere di specificare le proprie censure, non fornisce alcuna motivazione di merito sul perché la denunciata normativa regionale, emanata in forza della competenza legislativa esclusiva della Regione autonoma in materia di tributi propri, investirebbe «la materia della concorrenza». L'evocazione dell'art. 120 Cost. è parimenti generica. Tale censura, infatti, non ha alcuna autonomia rispetto alla denunciata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto il ricorrente si limita ad affermare - senza ulteriori precisazioni - che la norma censurata, investendo la «materia della concorrenza», incide «di conseguenza sulla unità economica della Repubblica».

8.2.5. - Deve essere dichiarata inammissibile anche la censura sub c), perché il ricorrente, da un lato, non precisa il parametro costituzionale evocato, indicando «l'art. 3» di un non meglio specificato testo normativo, e, dall'altro, prospetta i motivi di illegittimità costituzionale in modo oscuro e generico, limitandosi ad affermare la violazione del suddetto art. 3, «la cui tutela nella iniziativa economica è affidata alla normativa sulla concorrenza».

8.2.6. - Con la censura sub d), il ricorrente denuncia la violazione degli artt. 1,3,8, lettera h), dello statuto della Regione Sardegna, affermando

che l'imposta regionale, applicandosi anche nel caso di scalo delle unità da diporto nei campi di ormeggio attrezzati ubicati nel mare territoriale lungo le coste della Sardegna, violerebbe il principio secondo cui i presupposti delle imposte regionali non possono «essere individuati fuori del [...] territorio» della Regione (limitato dall'art. 1 dello statuto alla «Sardegna con le sue isole»). Il ricorrente muove, pertanto, dalla premessa che i suddetti campi di ormeggio, in quanto ubicati nel mare territoriale, rientrano nel demanio marittimo statale e da tale premessa trae la conseguenza che la Regione resistente non ha competenza "territoriale" a stabilire un'imposta regionale sullo scalo in detti campi di ormeggio (lo stesso ricorrente, peraltro, non estende le sue censure all'analogo caso dell'imposta regionale sullo scalo in porti della Sardegna facenti parte del demanio marittimo statale).

La censura non è fondata, perché, nonostante sia esatta la premessa da cui muove il ricorrente, tuttavia non è corretta la conseguenza che ne viene tratta.

È indubbio che i menzionati campi di ormeggio, ubicati nel mare territoriale (come delimitato dall'art. 2 del codice della navigazione), devono essere considerati, in forza degli artt. 28 e 29 cod. nav., pertinenze del demanio marittimo, e cioè beni rientranti nel demanio statale. Il demanio marittimo, infatti, non è stato trasferito alla Regione resistente, perché il primo comma dell'art. 14 dello statuto di autonomia espressamente esclude, con riferimento a tale demanio, che la Regione Sardegna succeda nei beni e diritti dello Stato. Tuttavia, contrariamente a quanto affermato dal ricorrente, il fatto che i menzionati campi di ormeggio rientrino nel demanio marittimo non comporta che la Regione sia incompetente a stabilire un'imposta regionale sullo scalo in detti campi di ormeggio. Infatti, questa Corte ha già precisato che, ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale dell'esercizio dei poteri legislativi della Regione Sardegna nell'ambito del mare territoriale, «non importa se il mare territoriale sia demanio marittimo o meno e neppure se si tratti di acque del mare territoriale o di acque del demanio marittimo», in quanto occorre solo verificare i limiti della potestà normativa della Regione, con la conseguenza che «neppure può dirsi che il mare territoriale sia una nozione rilevante [...] per stabilire i limiti territoriali dell'efficacia della legge regionale»; e ciò perché, «anche se il mare territoriale non facesse parte del territorio della Regione a tutti gli effetti della competenza regionale, l'attribuzione alla Regione dei poteri legislativi ed amministrativi» in una determinata materia «importa che la disciplina regionale [...] debba estendere la propria efficacia fino all'estremo margine dello spazio marittimo che circonda il territorio e sul quale, sia pure a titolo accessorio, si esercita il potere dello Stato» (sentenza n. 23 del 1957, in tema di competenza della Regione Sardegna in materia di pesca nel mare territoriale).

Il mare territoriale, nel quale sono ubicati i suddetti campi di ormeggio,

viene pertanto in rilievo come mero àmbito spaziale in relazione al quale la legge regionale è legittimata a prevedere fattispecie ed effetti giuridici, nei limiti in cui ciò sia consentito dalle attribuzioni legislative della Regione.

In generale, non v'è dubbio che la Regione Sardegna, in forza sia dello statuto e del decreto attuativo di cui ald. P.R. 24 novembre 1965, n. 1627, riguardante il demanio marittimo e il mare territoriale, sia delle norme con le quali si è disposto il trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni in materia (articolo 105, comma 2, lettera l, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 e successive modificazioni), è legittimata ad esercitare un complesso di poteri sullo stesso mare territoriale, che coesistono con quelli spettanti allo Stato: poteri, quindi, che prescindono da ogni problema relativo all'appartenenza del mare territoriale e che sono suscettibili di essere regolati anche dalla legge regionale (come rilevato dalla citata sentenza n. 23 del 1957).

In particolare, non v'è parimenti dubbio che, con riferimento al mare territoriale, lo statuto di autonomia e i princìpi del sistema tributario statale richiamati dall'art. 8, lettera h), dello statuto medesimo non pongono alcun limite alla potestà impositiva della Regione. Invero, tra i princìpi del sistema tributario statale il ricorrente correttamente menziona quello della "territorialità" dei tributi locali. La difesa erariale vuole tuttavia accreditare, a tale fine, un'accezione ristretta del termine "territorio" (comprensiva solo della "terraferma" e delle "acque interne"), senza fornire alcuna adeguata giustificazione di tale sua opzione ermeneutica e limitandosi a richiamare il testo dell'art. 1, primo comma, dello statuto, secondo cui «La Sardegna con le sue isole è costituita in Regione autonoma [...]». Al contrario, né la lettera, né la ratio di detta disposizione autorizzano la dedotta interpretazione restrittiva della sfera spaziale di efficacia delle leggi regionali. Non la lettera, perché il citato art. 1 non utilizza il termine "territorio"; non la ratio, perché la norma ha solo la funzione di costituire la Regione autonoma e non quella di determinare la sfera spaziale delle sue competenze legislative e amministrative. È invece evidente che, alla luce di quanto affermato da questa Corte con la richiamata sentenza n. 23 del 1957, il territorio non va inteso nella ristretta, materiale accezione fatta propria dal ricorrente, ma nell'accezione più ampia di àmbito in cui si esplica il legittimo potere normativo della Regione, compreso quello di istituire tributi. Tale potere può esplicarsi, dunque, anche con riferimento al mare territoriale, a condizione che la Regione resistente lo eserciti per tutelare interessi di rilevanza regionale, come l'interesse a regolare l'afflusso turistico anche attraverso lo strumento fiscale.

La norma impugnata soddisfa pienamente tale condizione, perché individua quale presupposto di imposta lo scalo in campi di ormeggio «ubicati nel mare territoriale lungo le coste della Sardegna», e cioè in luoghi attrezzati che, pur non essendo materialmente e stabilmente connessi

con la terraferma, tuttavia consentono di collegare il presupposto medesimo con la realtà turistico-ambientale regionale. Nella specie, questo collegamento è dato dal fatto che i menzionati campi di ormeggio, consentendo gli scali nel periodo di maggiore afflusso turistico da parte di imbarcazioni aventi una spiccata utilizzazione turistica (unità «da diporto» o comunque «utilizzate a scopo di diporto»), non solo rendono possibile l'immediata fruizione di beni turistico-ambientali, ma rappresentano anche la base per l'accesso di persone fisiche nelle isole sarde, con la conseguenza che la norma censurata, in quanto diretta a perseguire interessi tipicamente regionali e come tali espressamente valorizzati dallo statuto di autonomia, non è in contrasto con l'evocato parametro costituzionale.

8.2.7. - Con la censura sub e), il ricorrente denuncia, con riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., la violazione, sotto quattro profili, del principio di ragionevolezza.

Nessuno dei suddetti rilievi è fondato.

8.2.7.1. - Quanto al primo rilievo - secondo cui «una attività esercitata nella stessa forma non può essere considerata espressione di capacità contributiva diversa a seconda del periodo in cui viene svolta» -, deve rilevarsi (come già osservato al punto 8.1.3.) che l'effettuazione dello scalo nel periodo di maggior afflusso turistico costituisce un indice adeguato della capacità contributiva dei soggetti passivi dell'imposta, non arbitrariamente prescelto dal legislatore. In particolare, l'applicazione dell'imposta a chi effettua lo scalo in quel periodo evidenzia che la norma ha, tra le *suerationes*, quella di incentivare lo scalo negli altri periodi dell'anno, al fine di consentire una sostenibile distribuzione degli afflussi turistici (o, comunque, prevalentemente turistici) nel territorio sardo. Taleratiosi aggiunge a quella, primaria, di far partecipare i soggetti fiscalmente non domiciliati in Sardegna - che, diversamente dai soggetti fiscalmente domiciliati nella Regione, non pagano nella stessa Regione la maggior parte delle imposte, tasse e contributi erariali, regionali e locali - ai costi pubblici determinati dalla fruizione turistica del patrimonio ambientale-naturale e di quello storico-artistico (in ciò presentando un tratto comune con l'imposta regionale sul soggiorno, che sarà esaminata in seguito, in quanto oggetto di apposita censura).

8.2.7.2. - Quanto al secondo rilievo, concernente l'asserita regressività dell'imposta sullo scalo turistico degli aeromobili e delle unità da diporto, va ribadito che tale caratteristica è di per sé irrilevante ai fini della dedotta illegittimità costituzionale della norma denunciata. Come già osservato a proposito del primo ricorso (punto 8.1.4.), deve essere ricordato che, ai sensi dell'art. 53, secondo comma, Cost., «i criteri di progressività» debbono informare il «sistema tributario» nel suo complesso e non i singoli tributi.

In particolare, in base alla norma censurata, l'imposta non è dovuta per le unità da diporto che sostano tutto l'anno nelle strutture portuali

regionali, mentre è dovuta annualmente per lo scalo delle unità da diporto o comunque utilizzate a scopo di diporto (nel periodo compreso tra il 1 giugno ed il 30 settembre di ciascun anno), nella stessa misura fissata, per classi di lunghezza delle unità, dalla originaria formulazione dell'articolo (nel nuovo testo della disposizione si precisa che l'importo dovuto per imotorsailer è quello previsto per la particolare categoria delle unità a vela con motore ausiliario).

Come sopra sottolineato a proposito del primo ricorso (punto 8.1.4.), da tale disciplina emerge che il legislatore regionale ha evidentemente perseguito l'intento di favorire una più intensa utilizzazione delle strutture portuali da parte delle imbarcazioni, ritenendo preferibile, da un punto di vista economico complessivo, incentivare fiscalmente uno stabile collegamento dei soggetti passivi con il territorio. Una taleratioposta a fondamento della commisurazione del tributo non supera i limiti della non arbitrarietà e della ragionevolezza che la Regione resistente deve rispettare nell'esercizio della sua discrezionalità legislativa.

Analoghe considerazioni valgono per l'imposta sullo scalo turistico degli aeromobili, dovuta per gli aeromobili dell'aviazione generale adibiti al trasporto privato di persone, per ogni scalo effettuato negli aerodromi del territorio regionale nel periodo compreso tra il 1 giugno ed il 30 settembre di ciascun anno (esclusi i casi di sosta tecnica, limitatamente al tempo necessario per l'effettuazione della stessa), nella misura: a) di 150,00 per gli aeromobili abilitati fino al trasporto di quattro passeggeri; b) di 400,00 per gli aeromobili abilitati al trasporto da cinque a dodici passeggeri; c) di 1.000,00 per gli aeromobili abilitati al trasporto di oltre dodici passeggeri. Da tale disciplina emerge che il legislatore regionale, nel prevedere l'imposta in misura meno che proporzionale al numero dei passeggeri trasportabili, ha tendenzialmente inteso favorire, dal punto di vista fiscale, un minor afflusso di aeromobili a parità di passeggeri trasportati e, quindi, il decongestionamento del traffico aereo nel periodo tra il 1 giugno ed il 30 settembre. Una siffattarationon appare né arbitraria né irragionevole e, pertanto, la norma impugnata è esente dalle censure prospettate.

8.2.7.3. - Quanto al terzo rilievo, secondo cui l'imposta sullo scalo degli aeromobili costituirebbe una duplicazione dei diritti aeroportuali, data l'identità della questione, valgono anche qui le conclusioni già raggiunte in occasione dell'esame del primo ricorso (punto 8.1.4.) circa l'insussistenza della dedotta "duplicazione d'imposta".

8.2.7.4. - Il quarto rilievo viene riferito dal ricorrente esclusivamente all'imposta sullo scalo degli aeromobili ed è basato sulla considerazione che detto prelievo sarebbe irragionevole, perché non definibile né come imposta né come tassa.

Neppure tale argomentazione è fondata. Il prelievo previsto dalla norma censurata, infatti, ha natura non di tassa (in quanto, come sopra sottoline-

ato, non è collegato alla fruizione di servizi aeroportuali), ma di imposta, perché costituisce un prelievo coattivo che è finalizzato al concorso alle pubbliche spese ed è posto a carico di un soggetto passivo in base ad uno specifico indice di capacità contributiva (cioè l'effettuazione di uno scalo in un aerodromo, nell'ambito di un «trasporto privato di persone»).

Né può obiettarsi, come fa il ricorrente, che il prelievo censurato non costituirebbe un'imposta in quanto inciderebbe «sui singoli atti di esercizio di un'impresa e non sul risultato utile complessivo». Il tributo in esame, infatti, non costituisce un'imposta sul reddito d'impresa, per la quale soltanto potrebbe porsi un problema di valutazione del «risultato utile complessivo», come si esprime il ricorrente.

Inoltre, il tributo denunciato non presuppone necessariamente - come erroneamente ritiene il ricorrente - l'esercizio di un'attività di impresa di trasporti aerei. A tale ultima conclusione si giunge attraverso la ricostruzione del complesso quadro normativo in cui si inserisce la norma censurata, secondo la quale l'imposta si applica con riferimento agli «aeromobili dell'aviazione generale di cui all'articolo 743 e seguenti del codice della navigazione adibiti al trasporto privato di persone». In realtà, detti articoli del codice della navigazione, nel testo vigente al momento dell'entrata in vigore della disposizione denunciata, non fanno menzione né dell'«aviazione generale» né della distinzione degli «aeromobili privati» in tre categorie: a) «aeromobili da trasporto pubblico destinati a trasportare persone o cose mediante compenso di qualsiasi natura, ovvero anche senza compenso, se il trasporto è effettuato da una impresa di trasporti aerei»; b) «aeromobili da lavoro aereo, destinati a scopi industriali e commerciali o ad altra utilizzazione con compenso, che non siano di trasporto di persone o cose»; c) «aeromobili da turismo, destinati a scopo diverso da quelli indicati nei commi precedenti e senza compenso»; distinzione prevista solo dal previgente testo dell'art. 747 cod. nav.- anteriore, cioè, alla sua abrogazione ad opera dell'art. 5 del decreto legislativo 9 maggio 2005, n. 96- e ripetuta quasi letteralmente dall'art. 137 del Regolamento per la navigazione aerea, approvato con regio decreto 11 gennaio 1925, n. 356, come modificato dall'art. 8 degli emendamenti approvati con regio decreto 15 aprile 1938, n. 1350. Il terzo comma dell'art. 743 cod. nav. statuisce invece, nella formulazione vigente, che «Le distinzioni degli aeromobili, secondo le loro caratteristiche tecniche e secondo il loro impiego, sono stabilite dall'ENAC con propri regolamenti e, comunque, dalla normativa speciale in materia». Al corretto significato della norma censurata si perviene, perciò, solo attraverso l'esame di tali regolamenti. In particolare, l'art. 1 del regolamento dell'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC) del 30 giugno 2003 (denominato «Operazioni Ogni Tempo nello Spazio Aereo Nazionale») definisce le seguenti operazioni secondo l'impiego dell'aeromobile: a) «operazioni di trasporto aereo commerciale»: quelle che «com-

portano il trasporto di passeggeri, merci e posta dietro compenso» (art. 1.1.); b) «operazioni di lavoro aereo»: quelle effettuate da un «aeromobile utilizzato per attività specialistiche quali ad esempio aerofotografia, pubblicità aerea, sorveglianza ed osservazioni, spargimento sostanze, trasporto carichi esterni, ecc.» (art. 1.2.); c) «operazioni dell'aviazione generale»: quelle «diverse dal trasporto aereo commerciale e dal lavoro aereo» (art. 1.3.). Analogamente, il regolamento del 21 ottobre 2003 (denominato «Regolamento per la costruzione e l'esercizio degli aeroporti») definisce: a) «trasporto aereo commerciale», il «traffico effettuato per trasportare persone o cose dietro remunerazione. Esso comprende quindi il trasporto aereo di linea, charter e aerotaxi»; b) «trasporto aereo non commerciale o di aviazione generale», il «traffico diverso dal trasporto aereo commerciale; esso comprende sostanzialmente l'attività degli aeroclub, delle scuole di volo, dei piccoli aerei privati ed i servizi di lavoro aereo».

In base a tale ricostruzione del quadro normativo, il «trasporto aereo privato di persone», da parte di aeromobili dell'aviazione generale, menzionato dalla norma censurata è solo quello effettuato con un aeromobile mediante operazioni di «aviazione generale», cioè mediante operazioni prestate senza compenso e diverse dal «lavoro aereo». Costituisce, perciò, «trasporto aereo privato di persone», soggetto all'imposta regionale, anche il trasporto effettuato senza compenso da un'impresa di trasporti aerei, che (come sopra ricordato) l'abrogato testo dell'art. 747 cod. nav. riconduceva, invece, al «trasporto pubblico». Ne deriva che, contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, l'applicazione della denunciata imposta regionale non presuppone mai l'esercizio dell'attività di impresa di trasporti, salvo che nella sopra indicata eccezionale ipotesi di trasporto effettuato senza compenso da parte di una impresa di trasporti aerei, rientrante nel più generale caso, previsto dalla normativa comunitaria, di «aviazione generale di affari» (infra punto 8.2.8.4.).

8.2.8. - Infine, con la censura sub f), il ricorrente prospetta, con riferimento ai soggetti che esercitano attività d'impresa, la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al Trattato CE, con riguardo agli artt. 49 (posto a tutela della libera prestazione dei servizi), 81, «coordinato con gli art. 3, lett. g) e 10» (posti a tutela della concorrenza), 87 (riguardante il divieto di aiuti di Stato) e richiede, al riguardo, che sia effettuato il rinvio pregiudiziale di cui all'art. 234 del Trattato CE. Tale prospettazione impone di affrontare preliminarmente i seguenti problemi: 1) se sia ammissibile la censura con la quale si evocano, per il tramite del primo comma dell'art. 117 Cost., norme comunitarie come elementi integrativi del parametro di costituzionalità; 2) quali siano i limiti entro cui le norme comunitarie possono essere prese in considerazione da questa Corte come elemento integrativo del parametro in sede di giudizio di costituzionalità promosso in via principale; 3) se sussistano le condizioni perché questa

Corte sollevi questione interpretativa pregiudiziale ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE. Solo dopo la risoluzione di tali problemi, potrà procedersi allo scrutinio della non manifesta infondatezza e della rilevanza di detta questione pregiudiziale.

8.2.8.1. - Come più volte affermato da questa Corte, l'art. 11 Cost., prevedendo che l'Italia «consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni», ha permesso di riconoscere alle norme comunitarie efficacia obbligatoria nel nostro ordinamento (ex plurimis, sentenze n. 349 e n. 284 del 2007; n. 170 del 1984). Il nuovo testo dell'art. 117, primo comma, Cost., introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 - nel disporre che «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario [...]» -, ha ribadito che i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario si impongono al legislatore nazionale (statale, regionale e delle Province autonome). Da tale quadro normativo costituzionale consegue che, con la ratifica dei Trattati comunitari, l'Italia è entrata a far parte di un ordinamento giuridico autonomo, integrato e coordinato con quello interno, ed ha trasferito, in base all'art. 11 Cost., l'esercizio di poteri, anche normativi, nelle materie oggetto dei Trattati medesimi. Le norme comunitarie vincolano in vario modo il legislatore interno, con il solo limite dell'intangibilità dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inviolabili dell'uomo garantiti dalla Costituzione (ex multis, sentenze nn. 349, 348 e 284 del 2007, n. 170 del 1984).

Con specifico riguardo al caso, che qui interessa, di leggi regionali della cui compatibilità con il diritto comunitario (come interpretato e applicato dalle istituzioni e dagli organi comunitari) si dubita, va rilevato che l'inserimento dell'Italia nell'ordinamento comunitario comporta due diverse conseguenze, a seconda che il giudizio in cui si fa valere tale dubbio penda davanti al giudice comune ovvero davanti alla Corte costituzionale a séguito di ricorso proposto in via principale. Nel primo caso, le norme comunitarie, se hanno efficacia diretta, impongono al giudice di disapplicare le leggi nazionali (comprese quelle regionali), ove le ritenga non compatibili. Nel secondo caso, le medesime norme «fungono da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'art. 117, primo comma, Cost.» (sentenze n. 129 del 2006; n. 406 del 2005; n. 166 en. 7 del 2004), o, più precisamente, rendono concretamente operativo il parametro costituito dall'art. 117, primo comma, Cost. (come chiarito, in generale, dalla sentenza n. 348 del 2007), con conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme regionali che siano giudicate incompatibili con il diritto comunitario.

Questi due diversi modi di operare delle norme comunitarie corrispondono alle diverse caratteristiche dei giudizi.

Davanti al giudice comune la legge regionale deve essere applicata ad un caso concreto e la valutazione della sua conformità all'ordinamento comunitario deve essere da tale giudice preliminarmente effettuata al fine di procedere all'eventuale disapplicazione della suddetta legge, previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia CE - ove necessario - per l'interpretazione del diritto comunitario. Una volta esclusa tale disapplicazione, il giudice potrà bensì adire la Corte costituzionale, ma solo per motivi di non conformità del diritto interno all'ordinamento costituzionale e non per motivi di non conformità all'ordinamento comunitario. Ne consegue che, ove il giudice comune dubitasse della conformità della legge nazionale al diritto comunitario, il mancato rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia CE renderebbe non rilevante e, pertanto, inammissibile la questione di legittimità costituzionale da lui sollevata.

Davanti alla Corte costituzionale adita in via principale, invece, la valutazione della conformità della legge regionale alle norme comunitarie si risolve, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., in un giudizio di legittimità costituzionale; con la conseguenza che, in caso di riscontrata difformità, la Corte non procede alla disapplicazione della legge, ma - come già osservato - ne dichiara l'illegittimità costituzionale con efficacia erga omnes (ex multis, sentenza n. 94 del 1995).

In conclusione, alla luce di quanto sopra rilevato, la censura in esame deve ritenersi ammissibile, perché le norme comunitarie sono state correttamente evocate dal ricorrente nel presente giudizio, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., quale elemento integrante il parametro di costituzionalità.

8.2.8.2. - Quanto ai limiti entro cui dette norme possono essere prese in considerazione come elemento integrativo del parametro in sede di giudizio di costituzionalità promosso in via principale, va osservato che questa Corte non può esaminare violazioni diverse da quelle denunciate dal ricorrente, riguardanti gli artt. 49, 81, «coordinato con gli art. 3, lett. g) e 10», e 87 del Trattato CE.

Secondo l'interpretazione costantemente data da questa Corte al combinato disposto degli artt. 23, 27 e 34 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (per cui, anche nei giudizi in via principale, la Corte costituzionale dichiara quali sono le disposizioni legislative illegittime, nei limiti dei parametri costituzionali e dei motivi di censura indicati nell'atto introduttivo del giudizio), il giudizio di legittimità costituzionale ha la peculiare caratteristica di essere vincolato al thema decidendum posto dall'atto introduttivo, in ordine all'oggetto, al parametro e ai motivi di censura. Questa Corte, in particolare, non ha il potere di dichiarare che la norma censurata è illegittima per la violazione di parametri costituzionali diversi da quelli indicati nell'atto introduttivo. Può, invece, prendere in considerazione norme costituzionali non evocate a parametro solo ove in esse rinvenga il fondamento giustificativo della norma censurata. Tale limitazione del principio

iura novit curia (il quale è applicabile in misura ben più ampia nei giudizi comuni) opera anche per le disposizioni integrative del parametro costituzionale evocate a sostegno dell'illegittimità della norma denunciata e, quindi, anche nel caso di specie, in cui viene dedotta la violazione dei suddetti articoli del Trattato CE, in relazione al primo comma dell'art. 117 Cost.

8.2.8.3. - Poste tali premesse, occorre ora verificare se sussistano le condizioni perché questa Corte, al pari del giudice comune, possa sollevare davanti alla Corte di giustizia CE - nel caso in cui la questione di conformità alla normativa comunitaria non sia manifestamente infondata - questione pregiudiziale sull'interpretazione del diritto comunitario ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE (secondo il quale, «La Corte di giustizia è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale: a) sull'interpretazione del presente trattato [...]. Quando una questione del genere è sollevata in un giudizio pendente davanti a una giurisdizione nazionale, avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno, tale giurisdizione è tenuta a rivolgersi alla Corte di giustizia»).

La risposta, al riguardo, è positiva, perché questa Corte, pur nella sua peculiare posizione di organo di garanzia costituzionale, ha natura di giudice e, in particolare, di giudice di unica istanza (in quanto contro le sue decisioni non è ammessa alcuna impugnazione: art. 137, terzo comma, Cost.). Essa pertanto, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, è legittimata a proporre rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 234, terzo paragrafo, del Trattato CE.

Tale conclusione è confermata dalle seguenti considerazioni.

In primo luogo, la nozione di «giurisdizione nazionale» rilevante ai fini dell'ammissibilità del rinvio pregiudiziale deve essere desunta dall'ordinamento comunitario e non dalla qualificazione "interna" dell'organo rimettente. Non v'è dubbio che la Corte costituzionale italiana possiede requisiti individuati a tal fine dalla giurisprudenza della Corte di giustizia CE per attribuire tale qualificazione.

In secondo luogo, nell'ambito dei giudizi di legittimità costituzionale promossi in via principale, questa Corte è l'unico giudice chiamato a pronunciarsi in ordine al loro oggetto, in quanto - come già sopra osservato - manca un giudice qualificato a definire la controversia, e cioè ad applicare o a disapplicare direttamente la norma interna non conforme al diritto comunitario. Pertanto, non ammettere in tali giudizi il rinvio pregiudiziale di cui all'art. 234 del Trattato CE comporterebbe un'inaccettabile lesione del generale interesse all'uniforme applicazione del diritto comunitario, quale interpretato dalla Corte di giustizia CE.

8.2.8.4.- Quanto alle violazioni del diritto comunitario denunciate dal ricorrente, questa Corte ritiene opportuno sollevare questioni pregiudiziali davanti alla Corte di giustizia CE, ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE, esclusivamente con riguardo alle violazioni degli artt. 49 e 87 del Trattato

CE, riservando al prosieguo del giudizio ogni decisione sulla violazione dell'art. 81 «coordinato con gli art. 3, lett. g) e 10», anche in relazione alla pertinenza di tale combinato disposto con la norma censurata.

Venendo ora all'esame della non manifesta infondatezza delle suddette questioni pregiudiziali di interpretazione delle norme comunitarie evocate, riguardanti l'applicazione dell'imposta sullo scalo degli aeromobili e delle unità da diporto, va premesso che, in base alla disposizione censurata, tale imposta si applica: a) alle imprese esercenti unità da diporto (o, comunque, utilizzate a scopo di diporto) non fiscalmente domiciliate in Sardegna, e, in particolare, alle imprese la cui attività imprenditoriale consiste nel mettere dette unità a disposizione di terzi; b) alle imprese esercenti «aeromobili dell'aviazione generale [...] adibiti al trasporto privato di persone», cioè alle imprese che effettuano operazioni di trasporto aereo (diverse dal «lavoro aereo»), senza compenso, e, quindi, nell'ambito della cosiddetta «aviazione generale di affari», definita dall'art. 2, lettera l), del Regolamento (CEE) n. 95/93 del Consiglio, del 18 gennaio 1993 (Norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità), come attività di aviazione generale effettuata dall'esercente con trasporto senza remunerazione per motivi attinenti alla propria attività di impresa (il quadro normativo concernente gli aeromobili dell'aviazione generale è ricostruito supra, al punto 8.2.7.4.).

Riguardo a tali imprese, non può escludersi che il loro assoggettamento a tassazione nel solo caso in cui non abbiano domicilio fiscale in Sardegna crei una discriminazione e un conseguente aggravio di costi rispetto a quelle che, pur svolgendo la stessa attività, non sono tenute al pagamento del tributo per il solo fatto di avere domicilio fiscale in Sardegna. In entrambi i casi - e cioè, con riferimento tanto all'ampio mercato dell'utilizzazione commerciale delle unità da diporto, quanto al più ristretto mercato delle imprese che effettuano direttamente trasporti aerei aziendali di persone senza remunerazione - può ipotizzarsi, infatti, che l'applicazione della censurata imposta regionale di scalo dia luogo a un aggravio selettivo del costo dei servizi resi dalle imprese «non residenti», che assume rilevanza per l'ordinamento comunitario sia come restrizione alla libera prestazione dei servizi (art. 49 del Trattato CE), sia come aiuto di Stato alle imprese con domicilio fiscale in Sardegna (art. 87 del Trattato CE), con effetti discriminatori e distorsivi della concorrenza.

Avverso tale conclusione potrebbero inverosimilmente addursi le stesse ragioni che, secondo questa Corte (punto 8.2.7.1.), giustificano l'applicazione dell'imposta sullo scalo solo ai soggetti non imprenditori non aventi domicilio fiscale in Sardegna (ragioni che, come si vedrà in seguito al punto 9.1.2., valgono anche per l'imposta di soggiorno). Potrebbe, cioè, opporsi che la tassazione delle sole imprese «non residenti» è giustificata, sul piano della politica economico-fiscale della Regione, dal fatto che dette imprese,

nell'effettuare lo scalo, fruiscono dei servizi pubblici regionali e locali, ma non concorrono - a differenza delle imprese "residenti" - al loro finanziamento con il pagamento dei già esistenti tributi. Questa giustificazione del prelievo regionale sarebbe rafforzata, secondo la difesa della Regione, da quella fondata sulla necessità di compensare, attraverso la tassazione delle imprese fiscalmente non domiciliate in Sardegna, i maggiori costi sostenuti dalle imprese ivi domiciliate, in ragione delle peculiarità geografiche ed economiche legate al carattere insulare della Regione.

Le due suddette giustificazioni traggono peraltro il loro fondamento da circostanze attinenti alla sostenibilità dello sviluppo turistico regionale e dall'esigenza di riequilibrare la situazione economica dei soggetti "non residenti" rispetto a quella dei soggetti "residenti". Esse, quindi, non tengono conto del fatto che l'insularità non appare, di per sé, un elemento idoneo a incrementare i costi sostenuti dalle imprese con riferimento allo scalo turistico e, soprattutto, del fatto che, nel caso in cui il soggetto passivo del tributo sia un imprenditore, la circostanza di farlo partecipare - in quanto non avente domicilio fiscale in Sardegna - ai costi aggiuntivi determinati dal turismo potrebbe non essere sufficiente a rendere inoperante, nella specie, il principio comunitario di non discriminazione e, conseguentemente, inapplicabili le connesse disposizioni del Trattato CE sulla libertà di prestazione di servizi e sul divieto di aiuti di Stato.

Tale principio è, infatti, di generale applicazione nell'ordinamento interno e fornisce una tutela delle imprese "non residenti" - sotto il profilo della concorrenza e delle libertà economiche fondamentali -, la cui delimitazione è rimessa non a regole di diritto interno, ma al diritto comunitario, quale interpretato dalla Corte di giustizia CE anche con riferimento ad "enti infrastatali" che, come la Regione resistente, sono dotati di autonomia statutaria, normativa e finanziaria (Corte di giustizia, sentenza 6 settembre 2006, C-88/03, Repubblica portoghese c. Commissione).

In questa materia vi è un'incertezza interpretativa che richiede l'intervento della Corte di giustizia CE, come risulta evidente dall'esame della giurisprudenza di tale Corte. Essa si è in più occasioni occupata di fattispecie analoghe alla denunciata imposta di scalo e ha affermato che sussiste una restrizione alla libera prestazione dei servizi nel caso in cui una determinata misura renda le prestazioni transfrontaliere più onerose delle prestazioni nazionali comparabili (sentenze 11 gennaio 2007, C-269/05, Commissione c. Repubblica ellenica; 6 febbraio 2003, C-92/01, Stylianakis; 26 giugno 2001, C-70/99, Commissione c. Portogallo). Quei casi avevano, però, ad oggetto tasse che discriminavano tra voli nazionali e voli internazionali o tra voli aventi percorrenza superiore e inferiore ad una determinata distanza o, ancora, tra trasporti infranazionali e internazionali. Non veniva dunque in rilievo una possibile discriminazione - pur astrattamente rilevante per il diritto comunitario - tra imprese aventi o

no domicilio fiscale in una regione di uno Stato membro.

Per quanto attiene, poi, alla dedotta violazione dell'art. 87 del Trattato CE, si pone anche il problema se il vantaggio economico concorrenziale derivante alle suddette imprese "residenti" in Sardegna dal loro non assoggettamento all'imposta regionale sullo scalo rientri nella nozione di aiuto di Stato, considerato che detto vantaggio deriva non dalla concessione di un'agevolazione fiscale, ma indirettamente dal minor costo da esse sopportato rispetto alle imprese "non residenti" (analogamente alla fattispecie, per alcuni versi simile, esaminata dalla Corte di giustizia CE con la sentenza del 22 novembre 2001, C-53/00, Ferring SA). In proposito è appena il caso di sottolineare che il suddetto problema interpretativo prescinde, ovviamente, dalla valutazione della compatibilità della misura di aiuto con il mercato comune, spettante alla competenza esclusiva della Commissione CE, che agisce sotto il controllo dei giudici comunitari.

Sussiste, pertanto, un dubbio circa la corretta interpretazione - tra quelle possibili - delle evocate disposizioni comunitarie, tale da rendere necessario procedere al rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE, perché questa accerti: a) se l'art. 49 del Trattato debba essere interpretato nel senso che osti all'applicazione della norma censurata alle sole imprese che hanno domicilio fiscale fuori dal territorio della Regione Sardegna esercenti aeromobili da loro stesse utilizzati per il trasporto di persone nello svolgimento di attività di "aviazione generale d'affari" (cioè trasporto senza remunerazione per motivi attinenti alla propria attività d'impresa); b) se la norma censurata, nel prevedere che l'imposta regionale sullo scalo turistico degli aeromobili grava sulle sole imprese che hanno domicilio fiscale fuori dal territorio della Regione Sardegna esercenti aeromobili da esse stesse utilizzati per il trasporto di persone nello svolgimento di attività di aviazione generale d'affari, configuri - ai sensi dell'art. 87 del Trattato - un aiuto di Stato alle imprese che svolgono la stessa attività con domicilio fiscale nel territorio della Regione Sardegna; c) se l'art. 49 del Trattato debba essere interpretato nel senso che osti all'applicazione della norma censurata alle sole imprese che hanno domicilio fiscale fuori dal territorio della Regione Sardegna esercenti unità da diporto la cui attività imprenditoriale consiste nel mettere a disposizione di terzi tali unità; d) se la norma censurata, nel prevedere che l'imposta regionale sullo scalo turistico delle unità da diporto grava sulle sole imprese che hanno domicilio fiscale fuori dal territorio della Regione Sardegna esercenti unità da diporto la cui attività imprenditoriale consiste nel mettere a disposizione di terzi tali unità, configuri - ai sensi dell'art. 87 del Trattato - un aiuto di Stato alle imprese che svolgono la stessa attività con domicilio fiscale nel territorio della Regione Sardegna.

Il rinvio pregiudiziale in ordine a tali questioni, ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE, appare altresì opportuno al fine di evitare il pericolo di

contrasti ermeneutici tra la giurisdizione comunitaria e quella costituzionale nazionale, che non giovano alla certezza e all'uniforme applicazione del diritto comunitario.

8.2.8.5. - Le suddette questioni pregiudiziali sono, inoltre, rilevanti, perché: a) l'interpretazione richiesta alla Corte di giustizia è necessaria per pronunciare la sentenza di questa Corte, in quanto le questioni sono ricomprese nell'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale proposto in via principale; b) la fondatezza dei profili di illegittimità costituzionale dedotti dal ricorrente con riguardo a questioni diverse da quelle oggetto del rinvio pregiudiziale è stata già esclusa da questa Corte per le ragioni esposte ai punti da 8.2.3. a 8.2.7. e, quindi, la legittimità costituzionale della norma censurata non può essere scrutinata, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., senza che si proceda alla valutazione della sua conformità al diritto comunitario. Come già disposto al punto 8.2.8.4., va riservata al prosieguo del giudizio ogni decisione sulla violazione dell'art. 81 «coordinato con gli art. 3, lett. g) e 10».

8.2.8.6. - Al fine dell'indicata rimessione pregiudiziale ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE, è opportuno separare, nell'ambito del giudizio introdotto con il ricorso n. 36 del 2007, il giudizio concernente la questione riguardante l'«imposta regionale sullo scalo turistico degli aeromobili e delle unità da diporto» - disciplinata dall'art. 4 della legge reg. n. 4 del 2006, quale sostituito dall'art. 3, comma 3, della legge reg. n. 2 del 2007- e relativa all'assoggettamento a tassazione delle imprese esercenti aeromobili o unità da diporto. Il giudizio avente ad oggetto la questione così delimitata e separata va sospeso in forza dell'art. 3 della legge 13 marzo 1958, n. 204, sino alla definizione delle questioni interpretative pregiudiziali rimesse, con la separata ordinanza n. 103 del 2008, alla Corte di giustizia CE.

9. - Occorre ora procedere all'esame delle questioni concernenti l'art. 5 della legge reg. n. 2 del 2007 sollevate con il secondo ricorso (n. 36 del 2007). La disposizione censurata istituisce l'imposta regionale di soggiorno, da destinare ad interventi nel settore del turismo sostenibile, che i Comuni hanno la facoltà di applicare, nell'ambito del proprio territorio a decorrere dall'anno 2008 a coloro che non risultano iscritti nell'anagrafe della popolazione residente nei Comuni della Sardegna, per il soggiorno nel periodo dal 15 giugno al 15 settembre, nelle aziende ricettive di cui alla legge regionale 14 maggio 1984, n. 22 (Norme per la classificazione delle aziende ricettive), nelle strutture ricettive extra-alberghiere di cui alla legge regionale 12 agosto 1998, n. 27 (Disciplina delle strutture ricettive extra-alberghiere), nelle strutture ricettive di cui alla legge regionale 23 giugno 1998, n. 18 (Nuove norme per l'esercizio dell'agriturismo), nelle unità immobiliari adibite ad abitazioni principali, così come definite dall'articolo 8, comma 2, del decreto legislativo n. 504 del 1992, concesse in comodato o in locazione, nelle unità immobiliari non adibite ad abi-

tazioni principali (con l'esclusione, per queste ultime, del proprietario, del coniuge, degli affini e dei parenti in linea retta, dei collaterali fino al terzo grado, e degli ospiti che soggiornano unitamente ad almeno uno dei componenti la famiglia del proprietario), con l'esenzione dall'imposta dei lavoratori dipendenti che soggiornano per ragioni di servizio attestate dal datore di lavoro, degli studenti che soggiornano per ragioni di studio o per periodi di formazione professionale attestati dalle rispettive università, scuole od enti di formazione, dei minori di diciotto anni, dei lavoratori autonomi che soggiornano per ragioni di lavoro documentabili. L'imposta si applica, per persona e per ogni giornata di soggiorno, nella modesta misura di un euro o, per i soggiorni negli alberghi a quattro stelle e superiori, di due euro.

9.1. - In particolare, il ricorrente denuncia il contrasto della disposizione censurata con tre diversi parametri costituzionali: a) con l'art. 8, lettera h), dello statuto della Regione Sardegna, perché la Regione avrebbe violato il divieto per le Regioni di istituire imposte comunali, costituente un principio del sistema tributario dello Stato; ovvero, alternativamente, con l'art. 119 Cost., in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, perché la Regione non può stabilire un'imposta comunale senza lasciare ai Comuni nessun margine di autonomia se non la scelta se istituire o no l'imposta; b) con l'art. 3 Cost., perché sarebbe irragionevole non assoggettare ad imposta i residenti in Sardegna, pur avendo, rispetto ai non residenti, una «posizione [...] identica se rapportata al presupposto dell'imposta»; c) con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione sia all'art. 12 del Trattato CE, perché i cittadini dell'Unione europea subirebbero una discriminazione rispetto ai residenti nella Regione, sia all'art. 49 dello stesso Trattato, perché «la libertà di prestazione dei servizi all'interno della Comunità è violata anche quando vengono frapposti ostacoli al godimento di servizi da parte di cittadini di Paesi membri». Tali censure vanno esaminate separatamente.

9.1.1. - Quanto alla censura sub a), va in via preliminare rilevato che deve essere scrutinata esclusivamente la denunciata violazione dello statuto regionale, perché - come già chiarito al punto 5.3. - la normativa risultante dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione non prevede una forma di autonomia più ampia di quella dello statuto della Regione Sardegna e pertanto, ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, trova applicazione soltanto lo statuto.

Nel merito, la censura non è fondata.

Riguardo alla asserita esistenza, nel sistema tributario dello Stato, del principio secondo cui è vietato alla Regione di istituire imposte comunali, va rilevato che tale principio non sussiste. In base allo statuto di autonomia è, infatti, attribuita alla Regione la potestà legislativa di disciplinare tributi propri, sempre che sia assicurata l'«armonia» di tali tributi con i principi del sistema tributario dello Stato. Nell'ambito di detta potestà la

Regione può discrezionalmente modulare l'autonomia tributaria dei Comuni e, quindi, può anche limitarsi a rimettere ad essi la sola decisione di istituire o no i suddetti tributi. Del resto, la piena discrezionalità della Regione nel fissare la misura di autonomia - più o meno ampia - che intende riservare al potere regolamentare tributario degli enti sub-regionali giustifica che nella specie sia stata lasciata all'autonomia dei Comuni la sola scelta se istituire o no un'imposta interamente disciplinata dalla legge regionale, senza giungere ad attribuire loro l'ulteriore potere di determinare l'aliquota del tributo entro i limiti minimo e massimo fissati dalla legge stessa (come avviene, invece, per la maggior parte dei tributi locali). Anche sotto l'aspetto meramente letterale, va poi osservato che l'articolo denunciato definisce espressamente, al comma 1, l'imposta di soggiorno come «regionale» (e non «comunale», come sostenuto dalla difesa erariale). E precisa, al comma 18, che il gettito dell'imposta riscosso da ciascun Comune è attribuito alla Regione per il 50 per cento, «ai fini dell'istituzione di un fondo di riequilibrio e solidarietà, destinato agli investimenti nel settore turistico delle aree interne», e solo per il restante 50 per cento al Comune, che dovrà destinarlo, ai sensi del citato comma 1, «ad interventi nel settore del turismo sostenibile con particolare riguardo al miglioramento dei servizi rivolti ai turisti e alla fruizione della risorsa ambientale».

9.1.2. - Il ricorrente deduce, con la censura sub b), la violazione dell'art. 3 Cost., affermando che la norma denunciata sarebbe irragionevole perché non assoggetta ad imposta i residenti in Sardegna, pur avendo questi, rispetto ai non residenti, una «posizione [...] identica se rapportata al presupposto dell'imposta».

Anche tale censura non è fondata, perché il ricorrente erroneamente ritiene che la situazione dei soggetti residenti in Sardegna sia omogenea rispetto a quella dei non residenti.

Il presupposto della denunciata imposta regionale è individuato dalla legge nel soggiorno, da parte di soggetti non iscritti nell'anagrafe della popolazione residente nei comuni della Sardegna (con alcune esenzioni), nelle aziende o strutture ricettive o unità immobiliari specificate dalla stessa legge, nel periodo compreso tra il 15 giugno ed il 15 settembre di ogni anno a partire dal 2008. I suddetti soggetti passivi, proprio per effetto del soggiorno, necessariamente fruiscono sia di servizi pubblici locali e regionali, sia del patrimonio culturale e ambientale sardo, senza concorrere al finanziamento dei primi e alla tutela del secondo a mezzo di tributi. I soggetti residenti in Sardegna, invece, già concorrono, nella generalità dei casi, alle spese pubbliche connesse a tali servizi e beni mediante la corresponsione di svariati tributi e contributi, che entrano a vario titolo nel bilancio della Regione ai fini della valorizzazione dell'ambiente e dell'ottimizzazione del governo del territorio regionale (si pensi, ad esempio, alle quote dei tributi erariali connessi al territorio regionale

riservate alla Regione Sardegna dall'art. 8 dello statuto).

Appare, quindi, corretto - sotto il profilo fiscale - distinguere tali soggetti da quelli non residenti in Sardegna, perché questi ultimi, diversamente dai residenti, non solo non sopportano alcun prelievo il cui gettito sia specificamente diretto ai suddetti fini, ma, con il loro soggiorno nella Regione in coincidenza con il periodo di maggior afflusso turistico, causano costi pubblici aggiuntivi rispetto a quelli programmabili dalla Regione in base al gettito delle imposte già corrisposte dai soggetti residenti. I soggiornanti non residenti, perciò, incidono anche sulla complessiva sostenibilità del fenomeno turistico nell'isola (v., al punto 8.2.8.5., l'analogia ratio della previsione dell'imposta sullo scalo a carico dei soli soggetti non aventi domicilio fiscale in Sardegna). Il legislatore regionale, pertanto, nel porre l'imposta di soggiorno, in una misura non sproporzionata, a carico solo dei soggetti non residenti in Sardegna, tratta diversamente e in modo adeguato situazioni giuridiche diverse e, quindi, non supera i limiti della ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

Né tale ragionevolezza può essere messa in dubbio dalla considerazione - fatta propria dal ricorrente - che l'attribuzione a ciascun Comune del potere di «applicare», accertare, liquidare e riscuotere l'imposta di soggiorno «nell'ambito del proprio territorio» imporrebbe l'assoggettamento a detta imposta anche dei soggiornanti residenti in altro Comune della Sardegna. Al contrario, la rilevata natura regionale del tributo comporta che questo, ancorché applicato dai Comuni nell'ambito dell'autonomia ad essi attribuita dalla legge regionale, deve essere pagato solo da quei soggetti che, non essendo residenti nella Regione, non contribuiscono - come già osservato - al finanziamento delle indicate spese pubbliche connesse ai servizi e beni culturali e ambientali sardi; e, simmetricamente, non deve essere pagato da coloro che, essendo residenti nella Regione, hanno già contribuito a tale finanziamento.

Al riguardo, va sottolineato che, coerentemente con la sua natura regionale, l'imposta ha, come si è visto, lo scopo di finanziare il complesso delle spese connesse alla tutela dell'ambiente ed alla promozione del turismo sostenibile nell'intera Regione, con gli opportuni aggiustamenti compensativi tra le varie zone. Ne deriva che il legislatore regionale non irragionevolmente valuta l'intera Regione Sardegna come un'unica - anche se non omogenea - area culturale ed ambientale, come tale complessivamente valorizzata dal bilancio regionale, così da giustificare un prelievo fiscale a carico soltanto dei soggiornanti non residenti nell'isola.

9.1.3. - Il ricorrente deduce, infine (con le censure sub c), la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione sia all'art. 12 del Trattato CE, perché i cittadini dell'Unione subirebbero una discriminazione rispetto ai residenti nella Regione, sia all'art. 49 dello stesso Trattato, perché «la

libertà di prestazione dei servizi all'interno della Comunità è violata anche quando vengono frapposti ostacoli al godimento di servizi da parte di cittadini di Paesi membri».

Le censure non sono fondate.

Al riguardo, va preliminarmente osservato che non sussiste una specifica normativa comunitaria in materia di imposte di soggiorno. Tali imposte sono o sono state previste dalla legislazione di vari Stati dell'Unione europea, ad esempio: la Kurtaxe tedesca; la taxe de séjour francese; l'imposto sobre las estancias en empresas turísticas de alojamiento già vigente nella Comunità autonoma delle Isole Baleari; l'impôt sur les chambres d'hôtels et de pensions a Bruxelles; l'imposta di soggiorno di cui alla legge del Trentino Alto-Adige 29 agosto 1976, n. 10, ancora parzialmente applicabile nella Provincia autonoma di Bolzano; l'imposta di soggiorno già prevista in Italia con il decreto-legge 24 novembre 1938, n. 1926, convertito dalla legge 2 giugno 1939, n. 739, e soppressa, con effetto dal 1 gennaio 1989, dal decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 1989, n. 144. Occorre poi sottolineare che, come anche rilevato dalla Commissione CE, l'imposta di soggiorno non è stata oggetto di armonizzazione in sede di Comunità europee e che, di conseguenza, gli Stati membri possono definire i criteri della sua applicazione, a condizione che siano rispettati i principi del diritto comunitario e, in particolare, che non siano introdotte misure discriminatorie nell'esercizio delle libertà fondamentali previste dal Trattato CE.

Nella specie, la dedotta discriminazione tra i residenti in Sardegna e gli altri cittadini dell'Unione europea non è fondata, perché il ricorrente erroneamente ritiene che la situazione dei primi sia omogenea a quella dei secondi. Al contrario, per le stesse ragioni già rilevate al punto 9.1.2. con riferimento alla denunciata violazione dell'art. 3 Cost., le situazioni poste a raffronto dal ricorrente sono eterogenee e giustificano l'esclusione dall'imposta per i soggetti residenti nel territorio sardo.

Per quanto attiene alla libera circolazione dei servizi (art. 49 del Trattato CE), non risulta che l'imposta censurata colpisca i soggiornanti in maniera discriminatoria o sproporzionata, così da ledere la libertà dei medesimi soggiornanti di recarsi in un altro Stato membro per beneficiare di un servizio. Del resto, lo stesso ricorrente non ha precisato in cosa si sostanzierebbe la lamentata discriminazione in ordine alla fruizione o alla libera circolazione dei servizi, tanto più che la denunciata imposta di soggiorno ha proprio la funzione di rendere sostenibile il contingente afflusso di soggiornanti non aventi residenza anagrafica in Sardegna. Ciò è sufficiente per escludere anche il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia CE ai sensi dell'art. 234 del suddetto Trattato.

P.Q.M.

per questi motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE
riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Sardegna 11 maggio 2006, n. 4 (Disposizioni varie in materia di entrate, riqualificazione della spesa, politiche sociali e di sviluppo), nel testo originario e in quello sostituito dall'art. 3, comma 1, della legge della Regione Sardegna 29 maggio 2007, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione - Legge finanziaria 2007);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Sardegna n. 4 del 2006, nel testo originario e in quello sostituito dall'art. 3, comma 2, della legge della Regione Sardegna n. 2 del 2007;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Sardegna n. 4 del 2006, nel testo originario, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in via subordinata, con il ricorso n. 91 del 2006, in riferimento agli artt. 117 e 119 della Costituzione, in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione);

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Sardegna n. 4 del 2006, nel testo originario, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 91 del 2006, in riferimento all'art. 8, lettera i) (nel testo anteriore a quello sostituito dal comma 834 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296), dello statuto della Regione Sardegna e agli artt. 3 e 53 Cost.;

5) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Sardegna n. 4 del 2006, nel testo sostituito dall'art. 3, comma 3, della legge della Regione Sardegna n. 2 del 2007, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 36 del 2007, in riferimento ai parametri evocati in relazione ai denunciati artt. 3 e 4 della legge della Regione Sardegna n. 4 del 2006, quali sostituiti dall'art. 3, commi 1 e 2, della legge della Regione Sardegna, n. 2 del 2007, agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 120 Cost., nonché all'art. 3 di un non specificato testo normativo;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Sardegna n. 4 del 2006, nel testo sostituito dall'art. 3, comma 3, della legge della Regione Sardegna n. 2 del 2007, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 36 del 2007, in riferimento agli artt. 1, 3, 8, lettera h) (quale sostituito dal comma 834 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006), dello statuto della Regione Sardegna e agli artt. 3 e 53 Cost.;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art.

5 della legge della Regione Sardegna n. 2 del 2007, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 36 del 2007, in riferimento all'art. 8, lettera h)(quale sostituito dal comma 834 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006), dello statuto della Regione Sardegna, all'art. 3 Cost. e all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 12 e 49 del Trattato CE;

8) dispone la separazione del giudizio concernente la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Sardegna n. 4 del 2006, nel testo sostituito dall'art. 3, comma 3, della legge della Regione Sardegna n. 2 del 2007, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 36 del 2007, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 3, lettera g), 10, 49, 81 e 87 del Trattato CE, e riguardante l'assoggettamento a tassazione delle imprese esercenti aeromobili o unità da diporto;

9) riserva alla separata ordinanza n. 103 del 2008 di sottoporre alla Corte di giustizia CE, in via pregiudiziale ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE, le seguenti questioni di interpretazione degli artt. 49 e 87 dello stesso Trattato: a) se l'art. 49 del Trattato debba essere interpretato nel senso che osti all'applicazione di una norma, quale quella prevista dall'art. 4 della legge della Regione Sardegna 11 maggio 2006, n. 4 (Disposizioni varie in materia di entrate, riqualificazione della spesa, politiche sociali e di sviluppo), nel testo sostituito dall'art. 3, comma 3, della legge della Regione Sardegna 29 maggio 2007, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione - Legge finanziaria 2007), secondo la quale l'imposta regionale sullo scalo turistico degli aeromobili grava sulle sole imprese che hanno domicilio fiscale fuori dal territorio della Regione Sardegna esercenti aeromobili da esse stesse utilizzati per il trasporto di persone nello svolgimento di attività di aviazione generale d'affari; b) se lo stesso art. 4 della legge della Regione Sardegna n. 4 del 2006, nel testo sostituito dall'art. 3, comma 3, della legge della Regione Sardegna n. 2 del 2007, nel prevedere che l'imposta regionale sullo scalo turistico degli aeromobili grava sulle sole imprese che hanno domicilio fiscale fuori dal territorio della Regione Sardegna esercenti aeromobili da esse stesse utilizzati per il trasporto di persone nello svolgimento di attività di aviazione generale d'affari, configuri - ai sensi dell'art. 87 del Trattato - un aiuto di Stato alle imprese che svolgono la stessa attività con domicilio fiscale nel territorio della Regione Sardegna; c) se l'art. 49 del Trattato debba essere interpretato nel senso che osti all'applicazione di una norma, quale quella prevista dallo stesso art. 4 della legge della Regione Sardegna n. 4 del 2006, nel testo sostituito dall'art. 3, comma 3, della legge della Regione Sardegna n. 2 del 2007, secondo la quale l'imposta regionale sullo scalo turistico delle unità da diporto grava sulle sole imprese che hanno domicilio fiscale fuori dal territorio della Regione Sardegna esercenti unità da diporto la cui attività imprenditoriale consiste nel mettere a disposizione di terzi tali unità; d) se lo stesso art. 4 della legge della Regione Sardegna n. 4 del

2006, nel testo sostituito dall'art. 3, comma 3, della legge della Regione Sardegna n. 2 del 2007, nel prevedere che l'imposta regionale sullo scalo turistico delle unità da diporto grava sulle sole imprese che hanno domicilio fiscale fuori dal territorio della Regione Sardegna esercenti unità da diporto la cui attività imprenditoriale consiste nel mettere a disposizione di terzi tali unità, configuri - ai sensi dell'art. 87 del Trattato - un aiuto di Stato alle imprese che svolgono la stessa attività con domicilio fiscale nel territorio della Regione Sardegna;

10) riserva all'ordinanza di cui al punto precedente di sospendere il giudizio, come sopra separato, sino alla definizione di dette questioni pregiudiziali.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 febbraio 2008.

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 15 APR. 2008.

Costituzionalità (questione) – Sardegna: finanze e tributi – Imposta regionale su fabbricati, aeromobili, unità da diporto, ecc. - Unione europea: fonti, regole di interpretazione e di applicazione del diritto comunitario – Unione Europea: sistema giurisdizionale, rinvio pregiudiziale

Corte Costituzionale, ordinanza 15 aprile 2008, n. 103

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

Composta dai signori:

- | | |
|--------------------------|--------------|
| - Franco BILE | - Presidente |
| - Giovanni Maria FLICK | - Giudice |
| - Francesco AMIRANTE | “ |
| - Ugo DE SIERVO | “ |
| - Alfio FINOCCHIARO | “ |
| - Alfonso QUARANTA | “ |
| - Franco GALLO | “ |
| - Luigi MAZZELLA | “ |
| - Gaetano SILVESTRI | “ |
| - Sabino CASSESE | “ |
| - Maria Rita SAULLE | “ |
| - Giuseppe TESAURO | “ |
| - Paolo Maria NAPOLITANO | “ |

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Sardegna 11 maggio 2006, n. 4 (Disposizioni varie in materia di entrate, riqualificazione della spesa, politiche sociali e di sviluppo), nel testo sostituito dall'art. 3, comma 3, della legge della Regione Sardegna 29 maggio 2007, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione - Legge finanziaria 2007), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 2 agosto 2007, depositato in cancelleria il 7 agosto successivo ed iscritto al n. 36 del registro ricorsi 2007.

Visto l'atto di costituzione della Regione Sardegna;
udito nell'udienza pubblica del 12 febbraio 2008 il giudice relatore Franco Gallo;
uditi l'avvocato dello Stato Glauco Nori per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Graziano Campus e Paolo Carrozza per la Regione Sardegna.

FATTO

Ritenuto che, con i ricorsi n. 91 del 2006 e n. 36 del 2007, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, nei confronti della Regione Sardegna, questioni di legittimità costituzionale: a) degli artt. 2, 3 e 4 della legge della Regione Sardegna 11 maggio 2006, n. 4 (Disposizioni varie in materia di entrate, riqualificazione della spesa, politiche sociali e di sviluppo), sia nel testo originario sia nel testo sostituito, rispettivamente, dai commi 1, 2 e 3 dell'art. 3 della legge reg. 29 maggio 2007, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione - Legge finanziaria 2007); b) dell'art. 5 della citata legge reg. n. 2 del 2007;

che ciascuno degli articoli denunciati stabilisce e disciplina un particolare tributo regionale;

che i giudizi promossi con i suddetti ricorsi sono stati riuniti per essere congiuntamente trattati e decisi;

che, per quanto qui rileva, con il ricorso n. 36 del 2007 è stato censurato l'art. 4 della legge reg. n. 4 del 2006, nel testo sostituito dall'art. 3, comma 3, della legge reg. n. 2 del 2007, istitutivo dell'imposta regionale sullo scalo turistico degli aeromobili e delle unità da diporto;

che tale censura, relativa alle imprese, è stata sollevata con riferimento a diversi parametri costituzionali e, in particolare, all'art. 117, primo comma, della Costituzione, per violazione delle norme del Trattato CE relative alla tutela della libera prestazione dei servizi (art. 49), alla tutela della concorrenza (art. 81 «coordinato con gli art. 3, lett. g) e 10»), e al divieto di aiuti di Stato (art. 87);

che il ricorrente richiede, in proposito, che sia effettuato il rinvio pre-

giudiziale di cui all'art. 234 del Trattato CE;

che, con sentenza n. 102 del 2008, depositata in data odierna nei due giudizi riuniti, questa Corte ha deciso le questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso n. 91 del 2006 e parte di quelle promosse con il ricorso n. 36 del 2007;

che, in particolare, quanto all'imposta regionale sullo scalo turistico degli aeromobili e delle unità da diporto denunciata con quest'ultimo ricorso, con la indicata sentenza sono state dichiarate inammissibili o non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento a parametri costituzionali diversi dal primo comma dell'art. 117 Cost.;

che, con la stessa sentenza, è stata altresì disposta la separazione del giudizio concernente la questione di legittimità costituzionale della suddetta imposta regionale sullo scalo turistico promossa con riferimento al primo comma dell'art. 117 Cost. e relativa all'assoggettamento a tassazione delle imprese esercenti aeromobili o unità da diporto.

DIRITTO

Considerato che, nell'ambito del giudizio di legittimità costituzionale promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 36 del 2007, quale separato con la menzionata sentenza di questa Corte depositata in data odierna, si pongono in via pregiudiziale dubbi di interpretazione della normativa comunitaria evocata dal ricorrente come elemento integrativo del parametro di cui al primo comma dell'art. 117 della Costituzione;

che, al riguardo, è opportuno tratteggiare preliminarmente il quadro normativo utile per una migliore comprensione dei suddetti problemi interpretativi;

che, quanto al quadro normativo interno:

- 1) l'art. 11 Cost. così dispone:

«L'Italia [...] consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.»;

- 2) l'art. 117, primo comma, Cost., evocato quale parametro di costituzionalità, così dispone:

«La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.»;

- 3) l'art. 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale della Regione Sardegna), nel testo modificato dal comma 834 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006 n. 296, così dispone:

«Le entrate della regione sono costituite:

a) dai sette decimi del gettito delle imposte sul reddito delle persone fisiche

e sul reddito delle persone giuridiche riscosse nel territorio della regione;

b) dai nove decimi del gettito delle imposte sul bollo, di registro, ipotecarie, sul consumo dell'energia elettrica e delle tasse sulle concessioni governative percepite nel territorio della regione;

c) dai cinque decimi delle imposte sulle successioni e donazioni riscosse nel territorio della regione;

d) dai nove decimi dell'imposta di fabbricazione su tutti i prodotti che ne siano gravati, percepita nel territorio della regione;

e) dai nove decimi della quota fiscale dell'imposta erariale di consumo relativa ai prodotti dei monopoli dei tabacchi consumati nella regione;

f) dai nove decimi del gettito dell'imposta sul valore aggiunto generata sul territorio regionale da determinare sulla base dei consumi regionali delle famiglie rilevati annualmente dall'ISTAT;

g) dai canoni per le concessioni idroelettriche;

h) da imposte e tasse sul turismo e da altri tributi propri che la regione ha facoltà di istituire con legge in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato;

i) dai redditi derivanti dal proprio patrimonio e dal proprio demanio;

l) da contributi straordinari dello Stato per particolari piani di opere pubbliche e di trasformazione fondiaria;

m) dai sette decimi di tutte le entrate erariali, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione di quelle di spettanza di altri enti pubblici.

Nelle entrate spettanti alla regione sono comprese anche quelle che, sebbene relative a fattispecie tributarie maturate nell'ambito regionale, affluiscono, in attuazione di disposizioni legislative o per esigenze amministrative, ad uffici finanziari situati fuori del territorio della regione.»;

- 4) il censurato art. 4 della legge reg. n. 4 del 2006, quale sostituito dall'art. 3, comma 3, della legge reg. n. 2 del 2007, così dispone:

«(Imposta regionale sullo scalo turistico degli aeromobili e delle unità da diporto)

1. A decorrere dall'anno 2006 è istituita l'imposta regionale sullo scalo turistico degli aeromobili e delle unità da diporto.

2. Presupposto dell'imposta sono:

a) lo scalo negli aerodromi del territorio regionale degli aeromobili dell'aviazione generale di cui all'articolo 743 e seguenti del Codice della navigazione adibiti al trasporto privato di persone nel periodo compreso dal 1° giugno al 30 settembre;

b) lo scalo nei porti, negli approdi e nei punti di ormeggio ubicati nel territorio regionale e nei campi di ormeggio attrezzati ubicati nel mare territoriale lungo le coste della Sardegna delle unità da diporto di cui al decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171 (Codice della nautica da diporto) o comunque delle unità utilizzate a scopo di diporto, di lunghezza superiore ai 14 metri, misurate secondo le norme armonizzate EN/ISO/DIS

8666, ai sensi dell'articolo 3, lettera b) del citato decreto legislativo, nel periodo compreso dal 1° giugno al 30 settembre.

3. Soggetto passivo dell'imposta è la persona fisica o giuridica avente domicilio fiscale fuori dal territorio regionale che assume l'esercizio dell'aeromobile ai sensi degli articoli 874 e seguenti del Codice della navigazione, o che assume l'esercizio dell'unità da diporto ai sensi degli articoli 265 e seguenti del Codice della navigazione.

4. L'imposta regionale di cui al comma 2, lettera a) è dovuta per ogni scalo, quella di cui al comma 2, lettera b) è dovuta annualmente.

5. L'imposta è stabilita nella seguente misura:

- a) euro 150 per gli aeromobili abilitati fino al trasporto di quattro passeggeri;
- b) euro 400 per gli aeromobili abilitati al trasporto da cinque a dodici passeggeri;
- c) euro 1.000 per gli aeromobili abilitati al trasporto di oltre dodici passeggeri;
- d) euro 1.000 per le imbarcazioni di lunghezza compresa tra 14 e 15,99 metri;
- e) euro 2.000 per le imbarcazioni di lunghezza compresa tra 16 e 19,99 metri;
- f) euro 3.000 per le imbarcazioni di lunghezza compresa tra 20 e 23,99 metri;
- g) euro 5.000 per le navi di lunghezza compresa tra 24 e 29,99 metri;
- h) euro 10.000 per le navi di lunghezza compresa tra 30 e 60 metri;
- i) euro 15.000 per le navi di lunghezza superiore ai 60 metri.

Per le unità a vela con motore ausiliario e per i motorsailer l'imposta è ridotta del 50 per cento.

6. Sono esenti dall'imposta:

a) le imbarcazioni che fanno scalo per partecipare a regate di carattere sportivo, a raduni di barche d'epoca, di barche monotipo ed a manifestazioni veliche, anche non agonistiche, il cui evento sia stato preventivamente comunicato all'Autorità marittima da parte degli organizzatori; dell'avvenuta comunicazione deve essere data notizia all'ARASE, prima dell'approdo;

b) le unità da diporto che sostano tutto l'anno nelle strutture portuali regionali;

c) la sosta tecnica, limitatamente al tempo necessario per l'effettuazione della stessa.

Con specifico provvedimento dell'ARASE sono indicate le modalità di certificazione delle cause di esenzione.

7. L'imposta è versata:

a) all'atto dello scalo per gli aeromobili di cui al comma 2, lettera a);

b) entro 24 ore dall'arrivo delle unità da diporto nei porti, negli approdi, nei punti e nei campi d'ormeggio ubicati lungo le coste della Sardegna; mediante modalità da stabilirsi con provvedimento dell'ARASE.

8. La riscossione del tributo può essere affidata dall'ARASE mediante:

a) stipula di apposite convenzioni con soggetti terzi;

b) stipula di apposite convenzioni a soggetti che gestiscono gli aeroporti, i porti, gli approdi, i punti e i campi di ormeggio ubicati lungo le coste regionali, con riconoscimento di un aggio pari al 5 per cento dell'imposta riscossa.

9. I soggetti gestori di cui al comma 8 che accedono alla convenzione di ri-

scossione provvedono, con le modalità previste dal provvedimento dell'ARASE, al riversamento alla Tesoreria regionale del tributo percepito, al netto degli eventuali aggi ad essi spettanti. Con il predetto provvedimento sono altresì disciplinate le caratteristiche degli eventuali moduli e precisati i dati che negli stessi devono essere riportati per individuare le unità da diporto.

10. I soggetti gestori delle strutture portuali ed aeroportuali che accedono alle convenzioni di cui al comma 8 sono obbligati a verificare il corretto adempimento dell'obbligazione tributaria. Entro il 31 ottobre di ciascun anno sono obbligati a presentare all'Assessorato regionale competente in materia di entrate un rendiconto amministrativo delle somme incassate secondo le modalità previste con deliberazione della Giunta regionale.

11. I soggetti che gestiscono gli aeroporti, i porti, gli approdi, i punti e i campi di ormeggio ubicati lungo le coste regionali sono tenuti a comunicare all'Assessorato regionale del turismo, artigianato e commercio, a fini statistici, i movimenti registrati nelle strutture di rispettiva pertinenza. Con successivo provvedimento dell'Assessore regionale del turismo, artigianato e commercio, sono disciplinate le modalità di trasmissione degli elementi conoscitivi necessari alle indagini statistiche.»;

- 5) gli artt. 265, 266, da 272 a 274, da 743 a 746 da 874 a 876 del codice della navigazione, così dispongono:

«Art. 265

(Dichiarazione di armatore)

Chi assume l'esercizio di una nave deve preventivamente fare dichiarazione di armatore all'ufficio di iscrizione della nave o del galleggiante.

Quando l'esercizio non è assunto dal proprietario, se l'armatore non vi provvede, la dichiarazione può essere fatta dal proprietario.

Quando l'esercizio è assunto dai comproprietari mediante costituzione di società di armamento, le formalità, di cui agli articoli 279, 282 secondo comma, tengono luogo della dichiarazione di armatore.»;

«Art. 266

(Dichiarazione di armatore per le navi addette alla navigazione interna)

Per l'esercizio delle navi addette alla navigazione interna, l'annotazione dell'atto di concessione o di autorizzazione per il servizio di trasporto o di rimorchio, nei registri d'iscrizione della nave, tiene luogo della dichiarazione di armatore.»;

«Art. 272

(Presunzione di armatore)

In mancanza della dichiarazione di armatore debitamente resa pubblica, armatore si presume il proprietario fino a prova contraria.»;

«Art. 273

(Nomina di comandante della nave)

L'armatore nomina il comandante della nave e può in ogni momento dispensarlo dal comando»;

«Art. 274

(Responsabilità dell'armatore)

L'armatore è responsabile dei fatti dell'equipaggio e delle obbligazioni contratte dal comandante della nave per quanto riguarda la nave e la spedizione.

Tuttavia l'armatore non risponde dell'adempimento da parte del comandante degli obblighi di assistenza e salvataggio previsti dagli articoli 489, 490, né degli altri obblighi che la legge impone al comandante quale capo della spedizione.»;

«Art. 743

(Nozione di aeromobile)

Per aeromobile si intende ogni macchina destinata al trasporto per aria di persone o cose.

Sono altresì considerati aeromobili i mezzi aerei a pilotaggio remoto, definiti come tali dalle leggi speciali, dai regolamenti dell'ENAC e, per quelli militari, dai decreti del Ministero della difesa.

Le distinzioni degli aeromobili, secondo le loro caratteristiche tecniche, e secondo il loro impiego, sono dall'ENAC con propri regolamenti e, comunque, dalla normativa speciale in materia.

Agli apparecchi costruiti per il volo da diporto o sportivo, compresi nei limiti indicati nell'allegato annesso alla legge 25 marzo 1985, n. 106, non si applicano le disposizioni del libro primo della parte seconda del presente codice.»;

«Art. 744

(Aeromobili di Stato e aeromobili privati)

Sono aeromobili di Stato gli aeromobili militari e quelli, di proprietà dello Stato, impiegati in servizi istituzionali delle Forze di polizia dello Stato, della Dogana, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, del Dipartimento della protezione civile o in altro servizio di Stato.

Tutti gli altri aeromobili sono considerati privati.

Salvo che non sia diversamente stabilito da convenzioni internazionali, agli effetti della navigazione aerea internazionale sono considerati privati anche gli aeromobili di Stato, ad eccezione di quelli militari, di dogana, di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Sono equiparati agli aeromobili di Stato gli aeromobili utilizzati da soggetti pubblici o privati, anche occasionalmente, per attività dirette alla tutela della sicurezza nazionale.»;

«Art. 745

(Aeromobili militari)

Sono militari gli aeromobili considerati tali dalle leggi speciali e comunque quelli, progettati dai costruttori secondo caratteristiche costruttive di tipo militare, destinati ad usi militari.

Gli aeromobili militari sono ammessi alla navigazione, certificati ed immatricolati nei registri degli aeromobili militari dal Ministero della difesa.»;

«Art. 746

(Aeromobili equiparati a quelli di Stato)

Salvo quanto disposto dell' articolo 744, quarto comma, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti può, con proprio provvedimento, equiparare agli aeromobili di Stato quegli aeromobili che, pur appartenendo a privati ed essendo da questi esercitati, siano adibiti a un servizio di Stato di carattere non commerciale.

Il provvedimento stabilisce limiti e modalità dell'equiparazione ed indica la categoria di aeromobile di Stato cui essa si riferisce.

L'equiparazione rende applicabili le disposizioni relative alla categoria cui essa si riferisce e le altre disposizioni indicate nel provvedimento.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sono stabiliti i criteri e le modalità per l'attribuzione della qualifica di volo e di Stato all'attività di volo esercitata nell'interesse delle autorità e delle istituzioni pubbliche.»;

«Art. 874

(Dichiarazione di esercente)

Chi assume l'esercizio di un aeromobile deve preventivamente farne dichiarazione all'Enac, nelle forme e con le modalità prescritte negli articoli 268 a 270.

Quando l'esercizio non è assunto dal proprietario, se l'esercente non provvede, la dichiarazione può essere fatta dal proprietario.»;

«Art. 875

(Pubblicità della dichiarazione)

La dichiarazione di esercente deve essere trascritta nel registro aeronautico nazionale ed annotata sul certificato di immatricolazione.

L'annotazione sul certificato di immatricolazione è fatta dall'autorità competente del luogo nel quale l'aeromobile si trova o verso il quale è diretto, previa comunicazione da parte dell'ufficio che tiene il registro aeronautico nazionale.

In caso di discordanza fra la trascrizione nel registro l'annotazione sul certificato di immatricolazione, prevalgono le risultanze del registro.»;

«Art. 876

(Presunzione di esercente)

In mancanza della dichiarazione di esercente, debitamente resa pubblica, esercente si presume il proprietario fino a prova contraria.»;

- 6) gli artt. 58 e 59 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), così dispongono:

«Art. 58

(Domicilio fiscale)

Agli effetti dell'applicazione delle imposte sui redditi ogni soggetto si intende domiciliato in un comune dello Stato, giusta le disposizioni seguenti.

Le persone fisiche residenti nel territorio dello Stato hanno il domicilio fiscale nel comune della cui anagrafe sono iscritte. Quelle non residenti hanno il domicilio fiscale nel comune in cui si è prodotto il reddito

o, se il reddito è prodotto in più comuni, nel comune in cui si è prodotto il reddito più elevato. I cittadini italiani, che risiedono all'estero in forza di un rapporto di servizio con la pubblica amministrazione nonché quelli considerati residenti ai sensi dell'articolo 2, comma 2-bis, del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, hanno il domicilio fiscale nel comune di ultima residenza nello Stato.

I soggetti diversi dalle persone fisiche hanno il domicilio fiscale nel comune in cui si trova la loro sede legale o, in mancanza, la sede amministrativa; se anche questa manchi, essi hanno il domicilio fiscale nel comune ove è stabilita una sede secondaria o una stabile organizzazione e in mancanza nel comune in cui esercitano prevalentemente la loro attività.

In tutti gli atti, contratti, denunce e dichiarazioni che vengono presentati agli uffici finanziari deve essere indicato il comune di domicilio fiscale delle parti, con la precisazione dell'indirizzo.

Le cause di variazione del domicilio fiscale hanno effetto dal sessantesimo giorno successivo a quello in cui si sono verificate.»;

«Art. 59

(Domicilio fiscale stabilito dall'amministrazione)

L'amministrazione finanziaria può stabilire il domicilio fiscale del soggetto, in deroga alle disposizioni dell'articolo precedente, nel comune dove il soggetto stesso svolge in modo continuativo la principale attività ovvero, per i soggetti diversi dalle persone fisiche, nel comune in cui è stabilita la sede amministrativa.

Quando concorrono particolari circostanze la amministrazione finanziaria può consentire al contribuente, che ne faccia motivata istanza, che il suo domicilio fiscale sia stabilito in un comune diverso da quello previsto dall'articolo precedente.

Competente all'esercizio delle facoltà indicate nei precedenti commi è l'intendente di finanza o il Ministro per le finanze a seconda che il provvedimento importi lo spostamento del domicilio fiscale nell'ambito della stessa provincia o in altra provincia.

Il provvedimento è in ogni caso definitivo, deve essere motivato e notificato all'interessato ed ha effetto dal periodo d'imposta successivo a quello in cui è stato notificato.»;

- 7) gli artt. 1, 2 e 3 del d.lgs. 18 luglio 2005, n. 171 (Codice della nautica da diporto ed attuazione della direttiva 2003/44/CE, a norma dell'articolo 6 della legge 8 luglio 2003, n. 172), così dispongono:

«Art. 1

(Finalità e ambito di applicazione)

1. Le disposizioni del presente decreto legislativo si applicano alla navigazione da diporto.

2. Ai fini del presente codice si intende per navigazione da diporto

quella effettuata in acque marittime ed interne a scopi sportivi o ricreativi e senza fine di lucro.

3. Per quanto non previsto dal presente codice, in materia di navigazione da diporto si applicano le leggi, i regolamenti e gli usi di riferimento ovvero, in mancanza, le disposizioni del codice della navigazione, approvato con regio decreto 30 marzo 1942, n. 327, e le relative norme attuative. Ai fini dell'applicazione delle norme del codice della navigazione, le imbarcazioni da diporto sono equiparate alle navi ed ai galleggianti di stazza lorda non superiore alle dieci tonnellate, se a propulsione meccanica, ed alle venticinque tonnellate, in ogni altro caso, anche se l'imbarcazione supera detta stazza, fino al limite di ventiquattro metri.»;

«Art. 2

(Uso commerciale delle unità da diporto)

1. L'unità da diporto è utilizzata a fini commerciali quando:

- a) è oggetto di contratti di locazione e di noleggio;
- b) è utilizzata per l'insegnamento professionale della navigazione da diporto;
- c) è utilizzata da centri di immersione e di addestramento subacqueo come unità di appoggio per i praticanti immersioni subacquee a scopo sportivo o ricreativo.

2. L'utilizzazione a fini commerciali delle imbarcazioni e navi da diporto è annotata nei relativi registri di iscrizione, con l'indicazione delle attività svolte e dei proprietari o armatori delle unità, imprese individuali o società, esercenti le suddette attività commerciali e degli estremi della loro iscrizione, nel registro delle imprese della competente camera di commercio, industria, artigianato ed agricoltura. Gli estremi dell'annotazione sono riportati sulla licenza di navigazione.

3. Qualora le attività di cui al comma 1 siano svolte con unità da diporto battenti bandiera di uno dei Paesi dell'Unione europea, l'esercente presenta all'autorità marittima o della navigazione interna con giurisdizione sul luogo in cui l'unità abitualmente staziona una dichiarazione contenente le caratteristiche dell'unità, il titolo che attribuisce la disponibilità della stessa, nonché gli estremi della polizza assicurativa a garanzia delle persone imbarcate e di responsabilità civile verso terzi e della certificazione di sicurezza in possesso. Copia della dichiarazione, timbrata e vistata dalla predetta autorità, deve essere mantenuta a bordo.

4. Le unità da diporto di cui al comma 1, lettera a), possono essere utilizzate esclusivamente per le attività a cui sono adibite.»;

«Art. 3

(Unità da diporto)

1. Le costruzioni destinate alla navigazione da diporto sono denominate:

- a) unità da diporto: si intende ogni costruzione di qualunque tipo e con qualunque mezzo di propulsione destinata alla navigazione da diporto;
- b) nave da diporto: si intende ogni unità con scafo di lunghezza superiore

a ventiquattro metri, misurata secondo le norme armonizzate EN/ISO/DIS 8666 per la misurazione dei natanti e delle imbarcazioni da diporto;

c) imbarcazione da diporto: si intende ogni unità con scafo di lunghezza superiore a dieci metri e fino a ventiquattro metri, misurata secondo le norme armonizzate di cui alla lettera b);

d) natante da diporto: si intende ogni unità da diporto a remi, o con scafo di lunghezza pari o inferiore a dieci metri, misurata secondo le norme armonizzate di cui alla lettera b).»;

che, quanto al quadro normativo comunitario, oltre alle norme del Trattato CE evocate dal ricorrente:

- 1) l'art. 2 del Regolamento (CE) n. 2096/2005 della Commissione del 20 dicembre 2005, che stabilisce requisiti comuni per la fornitura di servizi di navigazione aerea, così dispone:

«(Definizioni)

1. Ai fini del presente regolamento si applicano le definizioni di cui al regolamento (CE) n. 549/2004.

2. In aggiunta alle definizioni di cui al paragrafo 1, si applicano le seguenti definizioni:

a) "lavoro aereo": l'operazione di un aeromobile utilizzato per servizi specialistici, quali ad esempio servizi connessi con l'agricoltura, la costruzione, la fotografia, i rilevamenti topografici, le ricognizioni nonché le attività di pattugliamento, ricerca e salvataggio, o servizi di pubblicità aerea;

b) "trasporto aereo commerciale": qualsiasi operazione di un aeromobile che comporta il trasporto di passeggeri, merci e posta effettuata dietro compenso o mediante noleggio;

[...]

d) "aviazione generale": tutte le operazioni di un aeromobile nel settore dell'aviazione civile diverse dal trasporto aereo commerciale e dal lavoro aereo; [...].»;

- 2) il numero 11) dell'allegato al Regolamento (CE) n. 2320/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2002, che istituisce norme comuni per la sicurezza dell'aviazione civile, contiene la seguente definizione:

«11) "Aviazione generale": l'attività di volo di linea o non di linea non offerta o messa a disposizione del pubblico.»;

- 3) l'art. 2, lettera l), del Regolamento (CEE) n. 95/93 del Consiglio del 18 gennaio 1993, relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità, contiene la seguente definizione:

«l) "aviazione d'affari", il settore dell'aviazione generale che concerne l'esercizio o l'impiego di aeromobili da parte di imprese per il trasporto di passeggeri o merci a titolo ausiliario all'esercizio della loro attività, a fini che in genere non rientrano nelle attività di pubblico noleggio, e pilotati da persone che sono quantomeno titolari di una licenza valida di pilota commerciale con un'abilitazione al volo strumentale.»;

che, quanto all'ammissibilità dell'evocazione, nei giudizi promossi in via principale davanti a questa Corte sulla legittimità costituzionale di

leggi regionali, di norme comunitarie quali elementi integrativi del parametro di costituzionalità di cui all'art. 117, primo comma, Cost., va rilevato che l'ammissibilità consegue alla particolare natura di tali giudizi;

che, al riguardo, va premesso che, ratificando i Trattati comunitari, l'Italia è entrata a far parte dell'ordinamento comunitario, e cioè di un ordinamento giuridico autonomo, integrato e coordinato con quello interno, ed ha contestualmente trasferito, in base all'art. 11 Cost., l'esercizio di poteri anche normativi (statali, regionali o delle Province autonome) nei settori definiti dai Trattati medesimi;

che le norme dell'ordinamento comunitario vincolano in vario modo il legislatore interno, con il solo limite dell'intangibilità dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inviolabili dell'uomo garantiti dalla Costituzione (ex multis, sentenze nn. 349, 348 e 284 del 2007; n. 170 del 1984);

che, nei giudizi davanti ai giudici italiani, tale vincolo opera con diverse modalità, a seconda che il giudizio penda davanti al giudice comune ovvero davanti alla Corte costituzionale a séguito di ricorso proposto in via principale;

che, nel caso di giudizio pendente davanti al giudice comune, a quest'ultimo è precluso di applicare le leggi nazionali (comprese le leggi regionali), ove le ritenga non compatibili con norme comunitarie aventi efficacia diretta;

che detto giudice, al fine dell'interpretazione delle pertinenti norme comunitarie, necessaria per l'accertamento della conformità della norme interne con l'ordinamento comunitario, si avvale, all'occorrenza, del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia CE di cui all'art. 234 del Trattato CE;

che nel caso, come quello di specie, in cui il giudizio pende davanti alla Corte costituzionale a séguito di ricorso proposto in via principale dallo Stato e ha ad oggetto la legittimità costituzionale di una norma regionale per incompatibilità con le norme comunitarie, queste ultime «fungono da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'art. 117, primo comma, Cost.» (sentenze n. 129 del 2006; n. 406 del 2005; n. 166 e n. 7 del 2004) o, più precisamente, rendono concretamente operativo il parametro costituito dall'art. 117, primo comma, Cost. (come chiarito, in generale, dalla sentenza n. 348 del 2007), con conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale della norma regionale giudicata incompatibile con tali norme comunitarie;

che, in relazione alle leggi regionali, questi due diversi modi di operare delle norme comunitarie corrispondono alle diverse caratteristiche dei giudizi: davanti al giudice comune deve applicarsi la legge la cui conformità all'ordinamento comunitario deve essere da lui preliminarmente valutata; davanti alla Corte costituzionale adita in via principale, invece, la valutazione di detta conformità si risolve, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., in un giudizio di legittimità costituzionale, con la conseguenza che, in caso di riscontrata difformità, la Corte non procede alla disapplicazione della legge, ma ne dichiara l'illegittimità costituzionale

con efficacia erga omnes;

che, pertanto, l'assunzione della normativa comunitaria quale elemento integrante il parametro di costituzionalità costituisce la preconditione necessaria per instaurare, in via di azione, il giudizio di legittimità costituzionale della legge regionale che si assume essere in contrasto con l'ordinamento comunitario;

che, dunque, la censura in esame è ammissibile, perché le norme comunitarie sono state evocate nel presente giudizio di legittimità costituzionale quale elemento integrante il parametro di costituzionalità costituito dall'art. 117, primo comma, Cost.;

che, quanto ai limiti entro cui il diritto comunitario può essere preso in considerazione come elemento integrativo del parametro costituzionale evocato nel presente giudizio, va osservato che, in forza del combinato disposto degli artt. 23, 27 e 34 della legge 11 marzo 1953, n. 87 - secondo cui, nei giudizi in via principale, la Corte costituzionale dichiara quali sono le disposizioni legislative illegittime, nei limiti dei parametri costituzionali e dei motivi di censura indicati nel ricorso -, questa Corte può esaminare esclusivamente le violazioni denunciate dal ricorrente, riguardanti gli artt. 49, 81, «coordinato con gli art. 3, lett. g) e 10», e 87 del Trattato CE;

che, quanto all'applicabilità della norma censurata alle imprese, va premesso che l'art. 4 della legge reg. n. 4 del 2006, nel testo sostituito dall'art. 3, comma 3, della legge reg. n. 2 del 2007 (con effetto dal 31 maggio 2007, ai sensi dell'art. 37 di quest'ultima legge), istituisce, a decorrere dall'anno 2006, l'«imposta regionale sullo scalo turistico degli aeromobili e delle unità da diporto», applicabile, nel periodo dal 1° giugno al 30 settembre, alle persone fisiche o giuridiche aventi domicilio fiscale fuori dal territorio regionale che assumono l'esercizio dell'aeromobile o dell'unità da diporto (con l'esenzione dall'imposta: a. delle imbarcazioni che vengono in Sardegna per partecipare a regate di carattere sportivo, a raduni di barche d'epoca, di barche monotipo ed a manifestazioni veliche, anche non agonistiche, il cui evento sia stato preventivamente comunicato all'Autorità marittima da parte degli organizzatori; b. per la sosta tecnica degli aeromobili e delle imbarcazioni, limitatamente al tempo necessario per l'effettuazione della stessa; c. per le unità da diporto che sostano tutto l'anno nelle strutture portuali regionali);

che, in forza dello stesso articolo, l'imposta è dovuta: 1) per ogni scalo negli aerodromi del territorio regionale degli aeromobili dell'aviazione generale adibiti al trasporto privato di persone, per classi determinate in relazione al numero dei passeggeri che tali aeromobili sono abilitati a trasportare; 2) annualmente, per lo scalo nei porti, negli approdi e nei punti di ormeggio ubicati nel territorio regionale e nei campi d'ormeggio attrezzati ubicati nel mare territoriale lungo le coste della Sardegna delle unità da diporto di cui al codice della nautica da diporto (decreto legisla-

tivo 18 luglio 2005, n. 171) e, comunque, delle unità utilizzate a scopo di diporto, per classi di lunghezza, a partire da 14 metri;

che, pertanto, la suddetta imposta regionale sullo scalo si applica anche alle imprese esercenti unità da diporto (o, comunque, utilizzate a scopo di diporto) non fiscalmente domiciliate in Sardegna e, in particolare, alle imprese la cui attività imprenditoriale consiste nel mettere dette unità a disposizione di terzi;

che l'imposta si applica, altresì, alle imprese esercenti «aeromobili dell'aviazione generale [...] adibiti al trasporto privato di persone», cioè (come rilevato nella citata sentenza di questa Corte, depositata in data odierna) alle imprese che effettuano operazioni di trasporto aereo (diverse dal «lavoro aereo»), senza compenso, e, quindi, nell'ambito della cosiddetta «aviazione generale di affari», definita dal menzionato art. 2, lettera l), del Regolamento (CEE) n. 95/93, come attività di aviazione generale effettuata dall'esercente con trasporto senza remunerazione per motivi attinenti alla propria attività di impresa;

che, quanto alle prospettate questioni pregiudiziali di interpretazione del diritto comunitario, questa Corte ritiene opportuno sollevare questioni pregiudiziali davanti alla Corte di giustizia CE ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE esclusivamente con riguardo alle violazioni degli artt. 49 e 87 del Trattato CE, riservando al prosieguo del giudizio ogni decisione sull'asserita violazione dell' art. 81 «coordinato con gli art. 3, lett. g) e 10»;

che, quanto alla non manifesta infondatezza delle suddette questioni pregiudiziali con riferimento all'applicazione dell'imposta regionale sullo scalo turistico alle imprese non aventi domicilio fiscale in Sardegna, la denunciata norma, nell'assoggettare a tassazione le imprese non aventi domicilio fiscale in Sardegna, sembra creare una discriminazione rispetto alle imprese che, pur svolgendo la stessa attività, non sono tenute al pagamento del tributo per il solo fatto di avere domicilio fiscale nella Regione;

che, infatti, per le imprese non aventi domicilio fiscale in Sardegna - con riguardo tanto all'ampio mercato dell'utilizzazione commerciale delle unità da diporto, quanto al più ristretto mercato delle imprese che effettuano direttamente trasporti aerei aziendali di persone senza remunerazione - può ipotizzarsi che l'applicazione della censurata imposta regionale dia luogo a un aggravio selettivo del costo dei servizi resi, che assume rilevanza per l'ordinamento comunitario sia come restrizione alla libera prestazione dei servizi (art. 49 del Trattato CE), sia come aiuto di Stato alle imprese con domicilio fiscale in Sardegna (art. 87 del Trattato CE), con effetti discriminatori e distorsivi della concorrenza;

che, tuttavia, potrebbe in contrario addursi - come fa la Regione resistente - che le norme comunitarie evocate dal ricorrente non ostano alla tassazione delle sole imprese non aventi domicilio fiscale in Sardegna, perché queste imprese, nell'effettuare lo scalo, fruiscono, al pari delle imprese con domicilio fiscale nella Regione, dei servizi pubblici regionali e

locali, ma, a differenza di queste ultime, non concorrono al finanziamento di tali servizi con il pagamento dei già esistenti tributi;

che, secondo la stessa Regione, questa giustificazione del prelievo regionale sarebbe rafforzata da quella fondata sulla necessità di compensare, attraverso la tassazione delle imprese fiscalmente non domiciliate in Sardegna, i maggiori costi sostenuti dalle imprese ivi domiciliate, in ragione delle peculiarità geografiche ed economiche legate al carattere insulare della Regione stessa;

che le due suddette giustificazioni traggono fondamento da circostanze attinenti alla sostenibilità dello sviluppo turistico regionale e dall'esigenza di riequilibrare la situazione economica dei soggetti "non residenti" rispetto a quella dei soggetti "residenti";

che, secondo questa Corte, le medesime giustificazioni non tengono, tuttavia, conto né del fatto che l'insularità non appare, di per sé, un elemento idoneo a incrementare i costi sostenuti dalle imprese con riferimento allo scalo turistico, né soprattutto del fatto che la circostanza di far partecipare - attraverso l'applicazione dell'imposta oggetto di censura - l'imprenditore non avente domicilio fiscale in Sardegna ai costi aggiuntivi determinati dal turismo potrebbe non essere sufficiente a rendere inoperante, nella specie, il principio comunitario di non discriminazione e, conseguentemente, inapplicabili le connesse disposizioni del Trattato CE sulla libertà di prestazione di servizi e sul divieto di aiuti di Stato;

che tale principio è, infatti, di generale applicazione nell'ordinamento interno e fornisce una tutela delle imprese "non residenti" - sotto il profilo della concorrenza e delle libertà economiche fondamentali -, la cui delimitazione è rimessa non a regole di diritto interno, ma al diritto comunitario, quale interpretato dalla Corte di giustizia CE anche con riferimento ad "enti infrastatali" che, come la Regione resistente, sono dotati di autonomia statutaria, normativa e finanziaria (Corte di giustizia, sentenza 6 settembre 2006, C-88/03, Repubblica portoghese c. Commissione);

che la Corte di giustizia CE, in più occasioni, si è occupata di fattispecie analoghe alla denunciata imposta di scalo, affermando la sussistenza di una restrizione alla libera prestazione dei servizi nel caso in cui una determinata misura renda le prestazioni transfrontaliere più onerose delle prestazioni nazionali comparabili (sentenze 11 gennaio 2007, C-269/05, Commissione c. Repubblica ellenica; 6 febbraio 2003, C-92/01, Stylianiakis; 26 giugno 2001, C-70/99, Commissione c. Portogallo);

che, tuttavia, i casi esaminati dalla Corte di giustizia non sono esattamente corrispondenti a quello oggetto del presente giudizio, perché atengono a tributi che discriminano tra voli nazionali e voli internazionali o tra voli aventi percorrenza superiore e inferiore ad una determinata distanza o, ancora, tra trasporti infranazionali ed internazionali, e, pertanto, non viene direttamente in rilievo, in tali pronunce, una possibile discri-

minazione - pur astrattamente rilevante per il diritto comunitario - tra imprese aventi o no domicilio fiscale in una regione di uno Stato membro;

che, per quanto attiene, poi, alla dedotta violazione dell'art. 87 del Trattato CE, si pone anche il problema se il vantaggio economico concorrenziale derivante alle suddette imprese "residenti" in Sardegna dal loro non assoggettamento all'imposta regionale sullo scalo rientri nella nozione di aiuto di Stato, considerato che detto vantaggio deriva non dalla concessione di una agevolazione fiscale, ma indirettamente dal minor costo da esse sopportato rispetto alle imprese "non residenti" (analogamente alla fattispecie, per alcuni versi simile, esaminata dalla Corte di giustizia CE con la sentenza del 22 novembre 2001, C-53/00, Ferring SA);

che il suddetto problema interpretativo prescinde, ovviamente, dalla valutazione della compatibilità della misura di aiuto con il mercato comune, spettante alla competenza esclusiva della Commissione CE, che agisce sotto il controllo dei giudici comunitari;

che sussiste, pertanto, un dubbio circa la corretta interpretazione - tra quelle possibili - delle evocate disposizioni comunitarie, tale da rendere necessario procedere al rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE, perché questa accerti: a) se l'art. 49 del Trattato debba essere interpretato nel senso che osti all'applicazione della norma censurata alle sole imprese che hanno domicilio fiscale fuori dal territorio della Regione Sardegna esercenti aeromobili da loro stesse utilizzati per il trasporto di persone nello svolgimento di attività di "aviazione generale d'affari" (cioè trasporto senza remunerazione per motivi attinenti alla propria attività d'impresa); b) se la norma censurata, nel prevedere che l'imposta regionale sullo scalo turistico degli aeromobili grava sulle sole imprese che hanno domicilio fiscale fuori dal territorio della Regione Sardegna esercenti aeromobili da esse stesse utilizzati per il trasporto di persone nello svolgimento di attività di aviazione generale d'affari, configuri - ai sensi dell'art. 87 del Trattato - un aiuto di Stato alle imprese che svolgono la stessa attività con domicilio fiscale nel territorio della Regione Sardegna; c) se l'art. 49 del Trattato debba essere interpretato nel senso che osti all'applicazione della norma censurata alle sole imprese che hanno domicilio fiscale fuori dal territorio della Regione Sardegna esercenti unità da diporto la cui attività imprenditoriale consiste nel mettere a disposizione di terzi tali unità; d) se la norma censurata, nel prevedere che l'imposta regionale sullo scalo turistico delle unità da diporto grava sulle sole imprese che hanno domicilio fiscale fuori dal territorio della Regione Sardegna esercenti unità da diporto la cui attività imprenditoriale consiste nel mettere a disposizione di terzi tali unità, configuri - ai sensi dell'art. 87 del Trattato - un aiuto di Stato alle imprese che svolgono la stessa attività con domicilio fiscale nel territorio della Regione Sardegna;

che, quanto alla rilevanza delle questioni interpretative pregiudiziali,

essa sussiste, perché: a) l'interpretazione richiesta alla Corte di giustizia è necessaria per pronunciare la sentenza di questa Corte, essendo le indicate questioni interpretative ricomprese nell'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale proposto in via principale; b) la fondatezza dei profili di illegittimità costituzionale dedotti dal ricorrente con riferimento a questioni diverse da quelle oggetto della presente ordinanza è stata già esclusa da questa Corte per le ragioni esposte nella sentenza n. 102 del 2008, depositata in data odierna, e, quindi, la legittimità costituzionale della norma censurata non può essere scrutinata, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., senza che si proceda alla valutazione della sua conformità al diritto comunitario;

che, quanto alla sussistenza delle condizioni perché questa Corte sollevi davanti alla Corte di giustizia CE questione pregiudiziale sull'interpretazione del diritto comunitario, va osservato che la Corte costituzionale, pur nella sua peculiare posizione di supremo organo di garanzia costituzionale nell'ordinamento interno, costituisce una giurisdizione nazionale ai sensi dell'art. 234, terzo paragrafo, del Trattato CE e, in particolare, una giurisdizione di unica istanza (in quanto contro le sue decisioni - per il disposto dell' art. 137, terzo comma, Cost. - non è ammessa alcuna impugnazione): essa, pertanto, nei giudizi di legittimità costituzionale promossi in via principale è legittimata a proporre questione pregiudiziale davanti alla Corte di giustizia CE;

che, in tali giudizi di legittimità costituzionale, a differenza di quelli promossi in via incidentale, questa Corte è l'unico giudice chiamato a pronunciarsi sulla controversia;

che conseguentemente, ove nei giudizi di legittimità costituzionale promossi in via principale non fosse possibile effettuare il rinvio pregiudiziale di cui all'art. 234 del Trattato CE, risulterebbe leso il generale interesse alla uniforme applicazione del diritto comunitario, quale interpretato dalla Corte di giustizia CE.

Vista la sentenza n. 102 del 2008 di questa Corte, depositata in data odierna, con la quale, nell'ambito del giudizio introdotto con il suddetto ricorso n. 36 del 2007, è stata disposta la separazione del giudizio riguardante la questione concernente l'imposta regionale sullo scalo turistico degli aeromobili e delle unità da diporto - disciplinata dall'art. 4 della legge reg. n. 4 del 2006, nel testo sostituito dall'art. 3, comma 3, della legge reg. n. 2 del 2007 - e relativa all'assoggettamento a tassazione delle imprese esercenti aeromobili od unità da diporto.

Visti gli artt. 234 del Trattato CE e 3 della legge 13 marzo 1958, n. 204.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dispone di sottoporre alla Corte di giustizia CE, in via pregiudiziale, le seguenti questioni di interpretazione degli artt. 49 e 87 del Trattato CE:

a) se l'art. 49 del Trattato debba essere interpretato nel senso che osti all'applicazione di una norma, quale quella prevista dall'art. 4 della legge della Regione Sardegna 11 maggio 2006, n. 4 (Disposizioni varie in materia di entrate, riqualificazione della spesa, politiche sociali e di sviluppo), nel testo sostituito dall'art. 3, comma 3, della legge della Regione Sardegna 29 maggio 2007, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione - Legge finanziaria 2007), secondo la quale l'imposta regionale sullo scalo turistico degli aeromobili grava sulle sole imprese che hanno domicilio fiscale fuori dal territorio della Regione Sardegna esercenti aeromobili da esse stesse utilizzati per il trasporto di persone nello svolgimento di attività di aviazione generale d'affari;

b) se lo stesso art. 4 della legge della Regione Sardegna n. 4 del 2006, nel testo sostituito dall'art. 3, comma 3, della legge della Regione Sardegna n. 2 del 2007, nel prevedere che l'imposta regionale sullo scalo turistico degli aeromobili grava sulle sole imprese che hanno domicilio fiscale fuori dal territorio della Regione Sardegna esercenti aeromobili da esse stesse utilizzati per il trasporto di persone nello svolgimento di attività di aviazione generale d'affari, configuri - ai sensi dell'art. 87 del Trattato - un aiuto di Stato alle imprese che svolgono la stessa attività con domicilio fiscale nel territorio della Regione Sardegna;

c) se l'art. 49 del Trattato debba essere interpretato nel senso che osti all'applicazione di una norma, quale quella prevista dallo stesso art. 4 della legge della Regione Sardegna n. 4 del 2006, nel testo sostituito dall'art. 3, comma 3, della legge della Regione Sardegna n. 2 del 2007, secondo la quale l'imposta regionale sullo scalo turistico delle unità da diporto grava sulle sole imprese che hanno domicilio fiscale fuori dal territorio della Regione Sardegna esercenti unità da diporto la cui attività imprenditoriale consiste nel mettere a disposizione di terzi tali unità;

d) se lo stesso art. 4 della legge della Regione Sardegna n. 4 del 2006, nel testo sostituito dall'art. 3, comma 3, della legge della Regione Sardegna n. 2 del 2007, nel prevedere che l'imposta regionale sullo scalo turistico delle unità da diporto grava sulle sole imprese che hanno domicilio fiscale fuori dal territorio della Regione Sardegna esercenti unità da diporto la cui attività imprenditoriale consiste nel mettere a disposizione di terzi tali unità, configuri - ai sensi dell'art. 87 del Trattato - un aiuto di Stato alle imprese che svolgono la stessa attività con domicilio fiscale nel territorio della Regione Sardegna;

sospende il presente giudizio sino alla definizione delle suddette questioni pregiudiziali;

ordina l'immediata trasmissione di copia della presente ordinanza, unitamente agli atti del giudizio, alla cancelleria della Corte di giustizia CE.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 febbraio 2008.

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 15 APR. 2008.

Giurisdizione civile – Navigazione aerea – Aerodromi
T.A.R. Venezia Veneto, Sez. I,
sentenza 17 dicembre 2008, n. 3886

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, prima Sezione con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Antonio Borea	- Presidente
Elvio Antonelli	- Consigliere
Italo Franco	- Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

1) sul ricorso n. 783/2007, proposto da Sky Services s.r.l., in persona del rappresentante legale pro tempore avv. C. de R., rappresentato e difeso dagli avv. Vincenzo Cocozza e Fiorella Titolo, con domicilio eletto, prima, presso l'avv. Maria Ralli, in Venezia- Mestre, via L. Einaudi n. 22, come da procura a.l. a margine del ricorso, e poi, con mandato alle liti esteso all'avv. Maria Grazia Romeo con domicilio eletto presso quest'ultima in Venezia, S. Croce, n. 205,

contro

- la società Aeroporto di Venezia Marco Polo SAVE S.p.A., in persona del rappresentante legale in carica, rappresentata e difesa dagli avv. Vittorio Domenichelli, Davide Cester e Franco Zambelli, con domicilio eletto preso quest'ultimo in Mestre- Venezia, Via Cavallotti, n. 22, come da procura a.l. a margine della memoria di costituzione;
- l'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) in persona del rappresentante legale pro-tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Venezia, domiciliataria ex lege,

per l'annullamento

a- della nota di SAVE prot. n. 07/46/DG/MS/FR/eb del 21.02.2007, con la quale si afferma l'esistenza di un'oggettiva e insuperabile difficoltà logistica di consentire ad altri operatori di svolgere l'attività di assistenza a terra per l'aviazione generale;

b- del verbale relativo alla riunione presso l'ENAC nel quale si dà atto della posizione di SAVE circa l'esistenza di vincoli logistici vari, nel contempo invitandosi la SAVE a presentare un piano atto a superare la filosofia del gestore unico e ad aprire alla liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra, conformemente al D. Lgs. n. 18/99, laddove ciò si intenda come ostacolo, allo stato, all'accesso di Sky Services nell'aeroporto di Venezia;

c- per quanto possa occorrere, delle precedenti note dell'ENAC di convocazione per la verifica della disponibilità dei locali, nei limiti in cui illegittimamente si determini il permanere di una situazione contraria al libero accesso al mercato dei servizi di terra in detto aeroporto, e per il risarcimento del danno subito a causa del mancato avviamento dell'attività, e per non potere fare fronte agli impegni assunti in vista dell'inizio dell'attività;

2) sul ricorso n. 2575/2007 proposto da SAVE S.p.A., in persona del rappresentante legale dr. Enrico Marchi, a seguito dell'atto di opposizione, ex art. 10 D.Lgs. n., 1199/71 relativo a ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, come sopra rappresentata, difesa e domiciliata,

contro

- l'Ente nazionale per l'aviazione civile - ENAC, in persona del rappresentante legale in carica, anche nella sua articolazione territoriale di Venezia - Ronchi dei Legionari;
- il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in persona del Ministro pro-tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Venezia, domiciliataria ex lege;

- Sky services s.r.l., in persona del legale rappresentante in carica, come sopra rappresentata, difesa e domiciliata,

per l'annullamento

della nota dell'ENAC- Direzione aeroportuale di Venezia - Ronchi dei Legionari prot. n. 1161/OVE del 24.05.2007, nella parte in cui si afferma che anche il settore dell'aviazione generale è soggetto al D.Lgs. n. 18/99, e nella parte in cui si che dal 1° dicembre dovrà essere disponibile la logistica necessaria secondo il piano di riordino già concordato.

Visti i ricorsi, notificati, rispettivamente, il 18 aprile 2007 e il 12 dicembre 2007 e depositati presso la segreteria il 27.4.2007 e il 22.12.2007, con i relativi allegati;

visti gli atti di costituzione in giudizio, relativamente al ricorso n. 783/2007, di SAVE S.p.A. e dell'ENAC e del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e, relativamente al ricorso n. 2575/2007, dell'ENAC, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e di Sky Services s.r.l., ritualmente depositati;

viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

visti gli atti tutti delle cause;

uditi, alla pubblica udienza del 4 dicembre 2008, relatore il Consigliere Italo Franco, l'avv. Titolo per Sky Services s.r.l., l'avv. Domenichelli per SAVE S.p.A., l'avv. dello Stato Gasparini per l'ENAC e per il Ministero Infrastrutture e Trasporti.

Ritenuto in fatto e considerato e in diritto quanto segue:

FATTO

Sky Services s.r.l., società che già esercita l'attività di assistenza a terra in vari aeroporti nazionali (Napoli Capodichino, Milano Linate e Roma Ciampino), ottenuta la certificazione di idoneità da parte dell'Ente nazionale aviazione civile- ENAC rilasciata con atto del 20.09.2006, chiedeva a SAVE S.p.A. (società di gestione dell'aeroporto M. Polo di Venezia), con istanza del 21.09.2006, di esercitare ivi attività di assistenza a terra per gli aerei non di linea, sul presupposto che tale aeroporto rientri (per volume di traffico, ecc.) tra quelli per i quali l'art. 4 del D. Lgs. n. 18/99 (recante recepimento della direttiva 96/67/CE) ha disposto il libero accesso al mercato dei servizi a terra.

Esponne tale società che, dopo un'iniziale disponibilità di SAVE S.p.A., scambio di corrispondenza e incontri sollecitati dall'ENAC, detta società denegava l'accesso, con nota prot. n. 7/46 del 21.02.2007, adducendo "una oggettiva, quanto insuperabile, difficoltà logistica di riconoscere l'operatività ad altri soggetti nello svolgimento dell'attività di handling

per l'aviazione generale". La successiva riunione convocata dall'ENAC si concludeva con verbale del 21.03.2007, dove ENAC dava atto del permanere della filosofia della gestione unica da parte di SAVE, donde la non percorribilità dell'immediata liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra nel settore dell'aviazione generale a causa della presenza di vincoli vari (questo pare il senso delle espressioni usate), nel contempo esortando SAVE -attualmente unico operatore di assistenza a terra per l'aviazione generale, oltre che soggetto concessionario della gestione dell'aeroporto- a predisporre un "piano di riordino logistico" tale da consentire di realizzare detta liberalizzazione.

Contro siffatte determinazioni insorge l'interessata con il ricorso rubricato al n. 783/2007, deducendo, con il primo motivo, violazione della direttiva 96/67/CE, della L. n. 128/98 e dei D. Lgs. n. 18/99 e n. 250/97, oltre che del principio del giusto procedimento, eccesso di potere per carenza di istruttoria e di motivazione.

Premesso che la direttiva 96/67/CE impone agli Stati membri la liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra, e che il D. Lgs. di recepimento 13.01.99 n. 18 ha disposto, con l'art. 4, che gli aeroporti con volume di merci e passeggeri superiore ai limiti ivi fissati -tra i quali rientra quello di Venezia- vanno aperti alla concorrenza tra gli operatori del settore a partire dal 1° gennaio 1999, si sostiene che SAVE, nel denegarle l'accesso, ha violato la normativa richiamata, per la quale i gestori non possono più prestare i servizi in questione, nemmeno indirettamente, e che è necessaria la presenza di almeno due operatori per ciascuna tipologia di servizi, donde l'illegittimità della situazione di gestore unico dei servizi a terra da parte di un gestore unico, per di più coincidente con l'ente di gestione dell'aeroporto, e l'illegittimità del diniego, essendo Sky titolare dell'attestato di idoneità.

Con il secondo mezzo si deduce violazione, oltre che della normativa citata, del principio di libera concorrenza, ed eccesso di potere per carenza di istruttoria e di motivazione e per sviamento.

Alla radice del diniego vi è l'assunto che non vi sia, nell'aeroporto di Venezia, disponibilità di spazi. Invece, SAVE disporrebbe di mq. 500 solo nell'area dedicata all'aviazione generale, oltre a mq. 300 di aree adiacenti non utilizzate, laddove sia la legge- delega n. 128/98 che il d. Lgs. n. 18/99 impongono di garantire la disponibilità degli spazi necessari per l'assistenza a terra e di ripartirli secondo criteri obbiettivi, trasparenti e non discriminatori. Altri aeroporti hanno assolto l'obbligo di liberalizzare i servizi in questione, operante dal gennaio 1999, come confermato dalla Corte di giustizia che ha sanzionato l'adozione di regime transitori così rinviando *sine die* l'apertura del mercato, che doveva avvenire circa dieci anni prima. Laddove si insistesse su presunte difficoltà logistiche, emergerebbero responsabilità non solo nei confronti del privato interessato, ma anche nei confronti dello Stato, che potrebbe essere chiamato a ri-

spendere della mancata attuazione di tali obblighi

Con il terzo motivo -rubricato in termini analoghi a quello precedente- si assume che non basta invocare l'esistenza di ostacoli alla liberalizzazione, poiché deroghe possono essere accordate solo alla presenza di specifiche condizioni e procedure e previste dalla normativa comunitaria. L'art. 9 della direttiva, infatti, impone agli Stati di disciplinare le deroghe allorché risulti impossibile l'apertura al mercato in determinati aeroporti, in considerazione di vari fattori. Inoltre singole decisioni di limitare l'accesso (da assumere con rigorose procedure) debbono essere prese con specificazione dei limiti temporali, delle categorie di servizi interessati, previa redazione di un piano di misure idonee a superare i vincoli, ecc. Dunque, per denegare l'accesso, non basta enunciare le difficoltà che si dicono esistenti.

Con il quarto mezzo si lamenta violazione del principio di libera concorrenza, della L. n. 287/90, degli art. 59 e 61 del Trattato UE, della direttiva 96/67/CE, dei D. Lgs. n. 250/97 e 178/99, eccesso di potere per sviamento, sul rilievo che ancora più grave è la determinazione di confermare la gestione unica ad opera del soggetto gestore dell'aeroporto, poiché si configura in tal modo abuso di posizione dominante.

Con il quinto mezzo -formulato in maniera analoga al secondo e al terzo- rileva la ricorrente che è censurabile anche il comportamento omissivo dell'ENAC (cui l'art. 10 del D. Lgs. n. 18/99 assegna compiti di vigilanza circa la realizzazione dell'apertura del mercato nel settore), che si limita ad invitare SAVE a ricercare soluzioni, senza assegnarle termini perentori.

Si è costituita SAVE S.p.A., eccependo in primo luogo difetto di giurisdizione del giudice adito, in favore sia del TAR Lazio in quanto si contrastano pratiche limitative della concorrenza, sia del G.O. (Corte di appello), cui l'art. 33 L. n. 287/90 assegna la giurisdizione sulle azioni di nullità e di risarcimento, soggiungendo che la posizione fatta valere è un diritto soggettivo. Nel merito, eccepisce: che non si applicherebbe all'aviazione generale la normativa di derivazione comunitaria, che farebbe riferimento alla sola aviazione commerciale; che la nota impugnata non avrebbe carattere provvedimenti; che non c'è una posizione di monopolio di SAVE, la quale deve farsi carico dei servizi di assistenza a terra in forza dell'art. 4 della convenzione e dell'art. 706 cod. nav.; che a Tessera operano tre imprese del settore, ecc.

Resiste il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, instando per il rigetto del gravame.

Si è costituito anche l'ENAC, a sua volta eccependo in rito difetto di giurisdizione, controvertendosi in tema di diritti soggettivi, e di legittimazione passiva, e inammissibilità per non essere stati dedotti vizi. Nel merito eccepisce, da un lato, che spetta alla SAVE decidere al riguardo, non avendo esso poteri sostitutivi, dall'altro che non è rimasto inerte, ma ha rilevato l'inadeguatezza della situazione, richiedendo alla SAVE di predi-

sporre un piano logistico con assegnazione di un termine, ecc.

Replica la ricorrente alle eccezioni avversarie, in punto di giurisdizione, che si versa in ipotesi di giurisdizione esclusiva del G.A., ai sensi dell'art. 5 della L. n. 1034/71, trattandosi di concessione di beni demaniali; nè è competente il TAR Lazio, non versandosi in tema di provvedimenti sanzionatori del Garante della concorrenza e del mercato. Applicabile è il D.Lgs. n. 18/99, non conoscendo il diritto comunitario la distinzione tra aviazione generale e commerciale, la quale ultima dicitura varrebbe, a tal fine, nel senso di contrapposizione ad aviazione militare. La ricorrente formula poi un'articolata domanda di risarcimento, sorretta da un'apposita perizia, con quantificazione del danno, sotto vari profili, per un totale di 1.846.000,32.

Successivamente SAVE ha chiesto (il 28.05.2008) la limitazione del numero di operatori di assistenza a terra; l'ENAC rispondeva (con nota del 21.10.2008) invitando a specificare le categorie dei servizi interessati, i motivi logistico- strutturali, e richiamando le procedure di selezione ex art. 11.

Sono, infine, seguite memorie conclusionali della ricorrente e di SAVE, di riconferma delle rispettive tesi e di replica.

Con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica SAVE S.p.A aveva impugnato la nota dell'ENAC prot. n. 1161/OVE del 24.05.2007, ad essa indirizzata, con la quale, nel comunicare che il D. Lgs. n. 18/99 si applica anche all'aviazione generale, si informava che, essendo in scadenza il previsto termine del 25 luglio 2007 per la presentazione della documentazione di cui alla circolare APT02A, si specificava che dal 1° settembre 2007 dovrà essere disponibile la logistica necessaria secondo il piano di riordino già concordato. Essendo stata proposta opposizione ai sensi dell'art. 10 del D. Lgs. n. 1199/71, il detto ricorso è stato trasposto in sede giurisdizionale assumendo nel R.G. il n. 2575/2007.

Premesso di essere stato il primo gestore in Italia a liberalizzare i servizi in questione concedendo a tre operatori di svolgere tali attività (SAV S.p.A., Aviapartner S.p.A. e G. H. Venezia S.p.A.), peraltro mantenendo solo per sé i servizi per l'aviazione generale, e richiamate le vicende in fatto all'origine del ricorso precedente, con il primo motivo essa deduce errata applicazione del decreto richiamato, e della direttiva 96/67/CE. ENAC mostra di essere, in tal modo, contraria al mantenimento in capo ad essa ricorrente dei servizi a terra per l'aviazione generale, e favorevole all'ingresso di altri operatori, ma senza fondamento normativo poiché esso disciplina la sola aviazione commerciale, il che sarebbe dimostrato, tra l'altro, dalle espressioni, ivi usate, di "traffico aereo commerciale", di "vettore", "compagnie aeree", dalla previsione della possibilità di autoassistenza (che gli aerei privati non sarebbero in grado di effettuare), di un comitato di utenti, ecc.

Con il secondo mezzo si deduce manifesta illogicità là dove si fissa il termine del 1° settembre per "rendere disponibile la logistica necessaria".

Sarebbe incongrua, in particolare la previsione di detto termine ravvicinato, stante la situazione di manifesta inadeguatezza degli spazi, e poiché si richiede la compiuta realizzazione del piano, e non la sola presentazione, entro due mesi.

Resiste Sky s.r.l., eccependo che la avvenuta presentazione della richiesta all'ENAC delle limitazioni ai servizi a terra -sopra richiamata- dimostra che SAVE si è resa acquiescente in relazione alle pretese da essa Sky fatte valere con il ricorso precedente, ribadendo la sua posizione in ordine all'applicabilità del D. Lgs. n. 18/99 all'aviazione generale, soggiungendo che è stata effettuata una verifica della disponibilità di locali, e depositando una perizia donde si evince la disponibilità, nella vecchia aerostazione, di mq. 190 coperti, e la facile reperibilità, tra le aree scoperte adiacenti, di mq. 25 + 50.

Si è costituito il Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti, eccependo il suo difetto di legittimazione passiva.

Resiste anche l'ENAC, eccependo *in primis* inammissibilità del gravame, siccome volto a impugnare una nota priva di carattere lesivo (vi si afferma un principio di diritto *ex lege*), nel merito soggiungendo che il decreto in questione non distingue tra aviazione commerciale e aviazione generale e che il termine di cui alla nota impugnata è ordinatorio.

Sono seguite memorie conclusionali di Sky s.r.l. e di SAVE S.p.A., ove le stesse ribadiscono le rispettive tesi.

All'udienza del 4 dicembre 2008 i difensori comparsi hanno ribadito le rispettive conclusioni, dopo di che le cause sono state introitate per la decisione.

DIRITTO

1- Preliminarmente il Collegio dispone la riunione dei giudizi, in considerazione della loro palese connessione oggettiva (quanto alla materia trattata) e anche soggettiva (anche se a parti invertite, come si dirà).

2- Prima di passare ad esaminare nel merito le due controversie, occorre esaminare le non poche eccezioni sollevate in rito in relazione specialmente al primo dei giudizi riuniti.

2.1.1- In via pregiudiziale, occorre soffermarsi sull'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata dalle difese avversarie con riguardo al primo ricorso. In particolare, mentre entrambe le difese, a sostegno del loro assunto, eccepiscono che si controverte in tema di diritti soggettivi -tale configurandosi, nelle rispettive prospettazioni, la posizione fatta valere in giudizio dalla ricorrente Sky s.r.l.-, specialmente il difensore di SAVE S.p.A. richiama l'art. 33 della legge n. 287/90, che così, testualmente, recita: "1. I ricorsi avverso i provvedimenti amministrativi adottati sulla base delle disposizioni di cui ai titoli dal I al IV della presente legge rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Essi devono essere proposti davanti al Tribunale amministrativo regionale del Lazio.

2. Le azioni di nullità e di risarcimento del danno, nonché i ricorsi intesi ad ottenere provvedimenti di urgenza in relazione alla violazione delle disposizioni di cui ai titoli dal I al IV sono promossi davanti alla corte d'appello competente per territorio”.

Orbene, come si evince con immediatezza dal dato normativo, il comma 1, fissata la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ne assegna la competenza territoriale (funzionale?) al TAR Lazio Dunque non si tratta, a rigor di termini, di questione di giurisdizione. Ad ogni modo fermo restando, che l'eccezione mira a spogliare della causa il T.A.R. adito, si osserva che la norma riguarda controversie nelle quali si discuta dei provvedimenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, affatto estranee al caso di specie, non essendo qui in discussione atti del genere. Quanto all'abuso di posizione dominante, è vero che detto profilo viene pure sottolineato dalla difesa della ricorrente; tuttavia, si osserva al riguardo, da un lato, che essa riveste un ruolo marginale rispetto alla contestazione principale riguardante gli ostacoli di tipo logistico (veri o presunti) e la mancanza di spazi frapposti dalla società resistente alla richiesta di accesso della stessa, dall'altro che ciò non si è tradotto in provvedimenti del Garante.

2.1.2- Quanto alla prospettazione del difetto di giurisdizione in favore del G.O. (Corte d'appello), di cui al comma 2°, si osserva che si tratta di fattispecie per la gran parte sempre interne all'ambito individuato dal primo comma, solo distinguendosi -come sembra rilevarsi dal dato testuale e dalla logica insita nelle due disposizioni in esame- tra diverse tipologie di azioni. Un'interpretazione piana delle stesse, in altre parole, conduce alla conclusione che, mentre le azioni impugnatorie o di annullamento (contro provvedimenti del Garante) vanno portate davanti al G.A., le azioni di nullità, di risarcimento e cautelari sono assegnate alla giurisdizione della Corte d'appello.

D'altra parte, come rettamente osservato in replica dalla difesa della ricorrente, nel caso di specie ricorre un'ipotesi di giurisdizione esclusiva del G.A. ai sensi dell'art. 5 della legge n. 1034/1. Ed invero, anche volendosi sostenere che l'attività che aspira a svolgere la ricorrente non è un pubblico servizio, sta di fatto che a tal fine, la medesima ricorrente richiede che le vengano messi a disposizione idonei spazi all'interno dell'aerostazione. Orbene, trattandosi di beni demaniali, ed essendo SAVE S.p.A. titolare di concessione rilasciata dall'ENAC per la gestione dell'aeroporto di Venezia, (e, *a fortiori*, dei beni demaniali sui quali esso insiste), si deve concludere che si versa in ipotesi di sub-concessione di spazi demaniali, con la conseguenza che le controversie che ne nascono rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (si veda al riguardo, C.App. Milano, sez. I civ., n. 2561 del 24.10.2008, anche se ivi si parla anche di servizio pubblico all'interno dell'aeroporto).

Questa considerazione assorbe anche l'assunto -pure sollevato in via

di eccezione, come si è detto- che la posizione fatta valere in giudizio dalla ricorrente è un diritto soggettivo.

Alla luce delle considerazioni fin qui concisamente svolte, l'eccezione deve considerarsi destituita di fondamento.

2.2- Un fuggevole cenno -poiché la stessa è ininfluente ai fini del decidere- va dedicato all'eccezione di difetto di legittimazione passiva sollevata dalla difesa del Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti. L'eccezione è fondata, anche soltanto con riguardo al disposto dell'art. 9, comma 2° del D. Lgs. n. 18/99, in forza del quale la vigilanza (sull'attuazione della liberalizzazione qui in discussione) viene esercitata per il tramite dell'ENAC, organismo titolare di competenze pubblicistiche con personalità giuridica che, come si è visto dalla narrazione dei fatti, assume in prima persona, anche attraverso le direzioni regionali, le determinazioni in materia.

Del pari ininfluente ai fini del decidere -per quanto fondata- è l'ulteriore eccezione di difetto di legittimazione passiva dell'ENAC quanto all'assegnazione degli spazi richiesti, incombente facente carico a SAVE S.p.A..

2.3- La S.p.A. resistente ha anche eccepito l'inammissibilità del ricorso (n. 783/2007) sotto il profilo che l'atto impugnato non avrebbe carattere provvedimento, ma si tratterebbe di una mera comunicazione.

Anche questa eccezione si manifesta priva di pregio. Ed invero, anche volendo avere riguardo al solo aspetto esteriore dell'atto contrastato giudizialmente, non ci si può esimere dal rilevarne il carattere sostanzialmente provvedimento: si tratta, infatti, di un diniego di concessione di spazi (con la motivazione che ci sarebbero difficoltà logistiche e vincoli vari che impedirebbero di concedere spazi, pur, in sostanza, riconosciuti esistenti), inerente alla richiesta della ricorrente del 21.09.2006 mirante a svolgere ivi attività di prestazione dei servizi di assistenza a terra. Dunque, non si vede come si possa negare la natura di diniego o reiezione della richiesta avanzata dall'interessata.

3.1- Si può, ora, passare ad esaminare il merito della complessiva vicenda di cui al ricorso n. 783/2007.

Al fine della risoluzione della controversia, decisiva si rivela questione dell'applicabilità, o meno, alla c.d. aviazione generale, per quanto concerne le prestazioni di servizi di assistenza a terra, della normativa di derivazione comunitaria (direttiva 96/67/CE e D. Lgs. di recepimento n. 18/99) che impone la liberalizzazione di tali servizi negli aeroporti con volumi di traffico superiori ai limiti fissati nell'art. 4 del decreto. In proposito la società concessionaria di gestione dell'aeroporto di Venezia ha opposto una strenua difesa, facente leva sull'assunto che detta normativa si applicherebbe soltanto all'aviazione commerciale, e non pure all'aviazione generale (riguardante voli non di linea per il trasporto di passeggeri e merci, voli di aerei privati, voli degli aeroclub, e così via). Una tale limitazione si evincerebbe da varie espressioni usate nella stessa direttiva europea che

farebbero esclusivo riferimento a compagnie aeree, vettori, ecc., oltre che dal riferimento, di cui all'art. 4 del D. Lgs. n. 18/99, ai volumi di merci e di passeggeri trasportati.

Il rilievo, per quanto non privo di un'apparenza di fondatezza sotto un profilo che definiremmo formale (discendente dal fatto che nella direttiva 96/67/CE non si fa la distinzione tra siffatti tipi di aviazione, propria della normativa nazionale, né in tal senso si distingue nel D. Lgs. n. 18/99), non può condividersi, per varie ragioni.

Ed invero, a parte il rilievo che l'ENAC, fin dal 2002, ha affermato doversi estendere la normativa in discorso anche all'aviazione generale (cfr. nota del 30.05.2002, diretta alla società SEA, gestore dell'aeroporto di Milano Linate), e a parte che varie sentenze hanno già riconosciuto siffatta estensione, è la *ratio* della liberalizzazione dei servizi in questione, sottostante alla normativa di origine comunitaria che induce a ritenere di applicazione generale l'apertura alla concorrenza del mercato di detti servizi, senza limitazioni di sorta.

Posto, infatti, che il principio del mercato, e della concorrenza sembra un "imperativo categorico" per l'UE fin dalla sua origine, rispondente a un obiettivo perseguito con tenacia e determinazione non solo dall'"Esecutivo" europeo (la Commissione), ma ribadito con vigore in ogni occasione dalla Corte di giustizia, questa sola constatazione dovrebbe a indurre a un'interpretazione "comunitariamente orientata" ogni volta che si ponga un dubbio in merito all'interpretazione e all'applicazione della normativa nazionale di recepimento di direttive comunitarie. Ribadito, inoltre, che la distinzione in discorso sembra sconosciuta al diritto comunitario, non si vede per quale ragione si dovrebbe mantenere indenne dall'obbligo di liberalizzazione e apertura al mercato concorrenziale solo un settore (per quanto marginale) dei servizi di assistenza a terra. Per tali semplici ragioni, il fatto che nel testo della direttiva più volte richiamata sembrino usarsi espressioni riferibili unicamente all'aviazione commerciale, e il fatto che il D. Lgs. n. 18/99 fissi dei limiti (all'obbligo di apertura del mercato) riferiti ai volumi di traffico di passeggeri e merci), non possono questi "indizi" indurre ad escludere l'obbligo di apertura al mercato per i soli servizi a terra, quando la *ratio* generale sottostante alla normativa comunitaria in questo e in altri settori contiene in sé una dominante tale che, nel dubbio, e in mancanza di specifiche e consistenti ragioni in senso contrario, non può indurre a derogare da quelli che sono principi (come in primo luogo, il principio di concorrenza, affermato a tutto campo dalla normativa europea). Del resto, che la direttiva 96/67 non intendesse limitare l'apertura al mercato nel settore in questione, può evincersi anche dal 4° "considerando" ("I servizi a terra sono indispensabili per il buon funzionamento del trasporto aereo...", senza distinzioni di sorta).

Del resto, un argomento *a contrario* al "teorema" dell'applicazione generale dell'obbligo in questione si ricava, se si vuole, dalle norme, sia della

direttiva, sia del D. Lgs 18/99, che consentono di porre limitazioni temporali o concernenti categorie di servizi, ecc. in considerazione della presenza di ostacoli oggettivamente riscontrabili all'ingresso nel mercato di altri operatori, come pure alla possibilità di proseguire lo svolgimento di siffatti servizi da parte del gestore dell'aeroporto, in situazione di monopolio (cfr. art. 9 della direttiva, ove, peraltro, si prescrive -con riguardo all'eventuale presenza di vincoli specifici di spazio o di capacità disponibile"- che sia lo Stato membro a dettare disposizioni al riguardo; art. 12 del decreto citato).

Per le considerazioni fin qui svolte si deve concludere per l'illegittimità del comportamento osservato da SAVE S.p.A e, in particolare, del diniego impugnato. Pertanto, il ricorso si appalesa fondato sotto tale specifico profilo. Per l'effetto, il provvedimento medesimo è annullato.

3.2- Una volta accertata l'illegittimità del provvedimento impugnato, con il conseguente riconoscimento dell'interesse legittimo pretensivo fatto valere, ci si deve chiedere se parte ricorrente possa invocare un diritto all'assegnazione di quegli spazi (coperti e scoperti) che sono risultati esistenti e individuati nella perizia prodotta, corredata di planimetria e fotografie.

Al riguardo non si può affermare che il gestore dell'aeroporto sia tenuto ad assegnare proprio quegli spazi e proprio nella misura indicata, alla stregua dei principi e criteri notori in tema di discrezionalità, sia pure molto limitata come quella che emerge nel caso di specie. Si deve, infatti, riconoscere al gestore dell'aeroporto -che, in quanto concessionario, dispone pur sempre di margini di apprezzamento tipici della P.A. in tale sua veste- la facoltà di individuare spazi rispondenti, sì, alle esigenze dell'operatore che deve senza meno essere ammesso ad operare nell'aerostazione, ma in locali e superfici scoperte individuati acconciamente dalla società che è gestore unico dell'aeroporto.

Di conseguenza, SAVE S.p.A. è tenuta ad effettuare l'individuazione di spazi adeguati, sufficienti per lo svolgimento dell'attività in contestazione da parte della ricorrente, entro il termine di venti giorni dalla comunicazione in via amministrativa, o dalla notifica a cura di parte, se più tempestiva, della presente sentenza, onde consentire nel più breve tempo possibile alla ricorrente di operare nel settore dei servizi di assistenza a terra per l'aviazione generale all'interno dell'aeroporto di Venezia.

3.3- Quanto alla domanda di risarcimento del danno formulata dalla ricorrente, per quanto la stessa sia congruamente motivata e articolata, la stessa non può essere presa adesso in considerazione, potendo decorrere il diritto all'esercizio dell'attività, senza limitazione alcuna, a partire dalla scadenza del termine poco sopra assegnato alla società resistente. Rimane comunque ferma la facoltà di proporre domanda di risarcimento dei danni derivanti da ritardo, anche in riferimento ai periodi pregressi, nell'eventualità che la parte resistente frapponesse ancora ostacoli o adottasse una tattica dilatoria, o comunque qualora emergessero specifici

profili in tal senso dopo la pubblicazione della presente sentenza.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza, e sono liquidate come da dispositivo.

4.1- Occorre, ora, esaminare il ricorso n. 2575/2007, proposto dal SAVE S.p.A. contro l'ENAC.

Al riguardo, come si è visto nella narrazione dei fatti, è stata sollevata *ex adverso* l'eccezione di inammissibilità del gravame per essere l'atto impugnato privo della natura provvedimentoale, come tale insuscettibile di lesività nella sfera giuridica del destinatario.

Anche se nella prima parte la nota avversata con il ricorso *de quo* si potrebbe apparire come un non provvedimento, occorre riconoscere che l'affermazione da parte dell'organismo pubblico titolare di competenze al riguardo che "anche il settore dell'aviazione generale deve essere liberalizzato ai sensi del D. Lgs. n. 18/99" configura una determinazione autoritativa contrapposta alla posizione assunta dalla SAVE, come si è visto nelle pagine che precedono, diretta ad escludere detta applicabilità. Dunque, il carattere lesivo si desume, appunto, da siffatta imposizione, implicante che il gestore unico dell'aeroporto di Venezia dovrà adeguarsi a tale determinazione. Inoltre un carattere provvedimentoale della medesima nota può evincersi anche dall'assegnazione di un termine preciso (1° settembre) per la realizzazione della "disponibilità logistica secondo un piano di riordino già concordato".

4.2- quanto all'eccezione di difetto di legittimazione passiva sollevata dal Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, la stessa si manifesta fondata ma ininfluyente, come già detto discorrendo del primo dei ricorsi riuniti.

5- Nel merito il ricorso n. 2575/2007 è infondato. Tanto si ricava dalle considerazioni che sono state svolte più addietro in sede di discussione del precedente ricorso, estensibili tal quali a quello ora in esame.

Conclusivamente, il ricorso si manifesta infondato e va, di conseguenza, rigettato.

Quanto alle spese e onorari di giudizio, le stesse seguono la soccombenza, e vengono liquidate, in una con quelle relative al ricorso precedente, avuto riguardo al comportamento complessivo delle parti in quella che è, in buona parte, una vicenda unitaria, in sede di dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, Sezione prima, definitivamente pronunciando sui ricorsi in epigrafe, respinta ogni contraria domanda ed eccezione, preliminarmente li riunisce. Quindi accoglie il ricorso n. 783/2007 e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato, con le conseguenze specificate in motivazione; rigetta il ricorso n. 2575/2007.

Condanna, con unica determinazione sulle spese e onorari di giudizio, la parti soccombenti al pagamento a favore di Sky Services s.r.l. delle

spese che liquida forfettariamente nella misura complessiva di 10.000,00 (diecimila), oltre agli oneri di legge (IVA e cpa), di cui settemila a carico di SAVE S.p.A., e tremila a carico di ENAC.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa. Così deciso in Venezia, in camera di consiglio, addì 4 dicembre 2008.

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 17 DIC. 2008.

Contratto di trasporto – Trasporto turistico – Proposta di esecuzione del viaggio a prezzi differenti, con diversi tipi di aeromobile – Obbligazione facoltativa od alternativa – Esclusione – Conseguenze - Modifica in melius del mezzo di trasporto previsto, effettuata dal tour operator dopo la stipula del contratto – Efficacia per il viaggiatore contraente – Condizioni

Corte di Cassazione civile, Sez.III, sentenza 19 dicembre 2008 n. 29873

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE SEZIONE TERZA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. DI NANNI Luigi Francesco	- Presidente
Dott. FICO Nino	- Consigliere
Dott. SEGRETO Antonio	- rel. Consigliere
Dott. AMATUCCI Alfonso	- Consigliere
Dott. LANZILLO Raffaella	- Consigliere

ha pronunciato la seguente:

SENTENZA

sul ricorso 1273/2004 proposto da:

P.A., elettivamente domiciliato in ROMA, VIA CIPRO 46, presso lo studio dell'avvocato NOSCHESE VINCENZO, rappresentato e difeso dall'avvocato FRANCO ARNALDO, giusta delega a margine del ricorso;

- ricorrente -

contro

META FELIX TOUR SRL, in persona del legale rapp.te P.t. sig. S.G., elettivamente domiciliata in ROMA, presso CANCELLERIA CORTE DI CASSAZIONE, rappresentata e difesa dall'avvocato DI LIETO ANDREA con studio in 84100 - Salerno, Corso V. Emanuele, n. 143, giusta delega a margine del controricorso;

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 3185/2002 del TRIBUNALE di SALERNO, Terza Sezione Civile, emessa il 19/07/02, depositata l'8/11/2002; R.G.N. 322/01; udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 14/11/2008 dal Consigliere Dott. ANTONIO SEGRETO; udito il P.M., in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. FUZIO Riccardo, che ha concluso per il rigetto del ricorso.

FATTO SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con citazione del 7.7.1998 P.A., premesso che nel (OMISSIS) aveva acquistato presso l'agenzia di viaggi (OMISSIS), al prezzo di L. 2.734.000, un pacchetto turistico per due persone comprendente il volo di andata e ritorno con Boeing 737 (OMISSIS) ed il soggiorno in hotel dal (OMISSIS); che solo all'aeroporto di (OMISSIS), al momento della partenza, aveva saputo che il volo sarebbe avvenuto con un aereo bimotore ad elica ATR 42, su cui egli non intendeva volare, per cui era rientrato alla propria residenza, senza ottenere il rimborso della somma pagata, conveniva davanti al giudice di pace di Salerno la predetta agenzia di viaggi, nonchè l'organizzatrice del pacchetto, la Meta Felix Tour s.r.l., per sentirli condannare alla restituzione del prezzo pagato ed al risarcimento dei danni per mancata partenza per le ferie.

Il giudice di pace di Salerno accoglieva la domanda esclusivamente nei confronti della Meta Felix Tour, che condannava alla restituzione della somma pagata, oltre al risarcimento del danno, liquidato in L. 500.000.

Il tribunale di Salerno, in composizione monocratica, con sentenza n. 3185/2002, adito in appello dalla Meta Felix Tour, accoglieva l'appello e rigettava la domanda anche nei confronti dell'organizzatrice del viaggio.

Riteneva il giudice di appello che il pacchetto turistico prevedeva due soluzioni, quanto al viaggio aereo, sia quello con volo di linea (anche con Boeing 737) sia quello con volo charter; che nella specie non risultava provato che l'attore avesse accettato la prima soluzione; che anzi il prezzo pagato corrispondeva a quello relativo alla proposta contrattuale con volo charter; che di nessun rilievo era il fax della Meta Felix datato (OMISSIS)

ed indirizzato al P., con cui si comunicava che il viaggio sarebbe avvenuto con aereo Boeing, in quanto tale fax era successivo al contratto, dal quale non emergeva un diritto del P. al volo con aereo Boeing. Avverso questa sentenza ha proposto ricorso per cassazione l'attore.

Resiste con controricorso la Meta Felix Tour.

DIRITTO

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Con il primo motivo di ricorso il ricorrente lamenta l'omessa motivazione su un punto decisivo della controversia, ai sensi dell'art. 360 c.p.c., n. 5, in quanto il tribunale, senza tener conto del D.Lgs. n. 111 del 1995, artt. 7 e 12, non aveva motivato sul punto che la modifica del tipo di aereo, rispetto a quello comunicato, comportava una modifica di elemento contrattuale che doveva essere comunicata immediatamente al consumatore, che aveva confidato sulle informazioni ricevute dal tour operator.

2. Con il secondo motivo di ricorso il ricorrente lamenta l'insufficiente motivazione della sentenza, in relazione all'art. 360 c.p.c., n. 5., per aver erratamente ritenuto irrilevante nella fattispecie il fax del (OMISSIS), con cui la convenuta aveva comunicato il tipo di aereo (Boeing 737) per l'effettuazione del viaggio.

3.1. I due motivi di ricorso, essendo strettamente connessi, vanno esaminati congiuntamente.

Essi sono infondati.

Va premesso, per quanto concerne la normativa applicabile, che nella fattispecie è stato stipulato dalle parti un contratto di viaggio caratterizzato dalla predisposizione, da parte del tour operator, di una serie di servizi, comprendenti adempimenti burocratici, trasferimenti, pernottamenti, venduti in un unico "pacchetto" dal prezzo forfetariamente determinato. Tale figura negoziale è stata in un primo tempo disciplinata dalla Convenzione Internazionale sul contratto di viaggio, approvata il 23 aprile 1970 a Bruxelles, diretta a realizzare una armonizzazione delle legislazioni dei singoli Stati, che ha avuto tuttavia scarsa applicazione a causa l'esiguo numero di Stati aderenti, soprattutto in Europa (in Italia è stata ratificata con L. 27 dicembre 1977, n. 1084). A vent'anni di distanza è quindi intervenuta la Direttiva CEE n. 314 del 13 giugno 1990 concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti "tutto compreso", finalizzata a garantire uniformità di disciplina a livello Europeo. La Direttiva, che ha introdotto una disciplina più incisiva sotto il profilo della tutela del consumatore, è stata recepita in Italia con il D.Lgs. 17 marzo 1995, n. 111, che all'art. 1, individua il proprio ambito di operatività con riferimento ai "pacchetti turistici", venduti od offerti in vendita nel territorio nazionale dagli operatori turistici anche al di fuori dei locali commerciali.

Tale disciplina, che, pur senza abrogare la L. n. 1084 del 1977, ne ha ri-

dotta sensibilmente il campo di applicazione e che si distingue da quella posta dalla Convenzione per quanto riguarda, tra l'altro, la definizione e i limiti della responsabilità dell'operatore turistico, è applicabile alla fattispecie *ratione temporis*, essendo successivo al contratto in questione il D.Lgs. 6 settembre 2005, n. 206, che all'art. 146, ha abrogato il D.Lgs. n. 111 del 1995, tuttavia recependone sostanzialmente la normativa negli artt. da 82 a 100, dello stesso decreto.

3.2. Il citato D.Lgs. n. 111 del 1995, art. 7, alla lett. g), statuisce che sono elementi del contratto: "mezzi, caratteristiche e tipologie di trasporto, data, ora, luogo della partenza e del ritorno, tipo di posto assegnato".

L'art. 9, statuisce che "l'opuscolo, ove posto a disposizione del consumatore, indica in modo chiaro e preciso la destinazione, il mezzo, il tipo, la categoria di trasporto utilizzato".

Ne consegue che costituisce elemento del contratto, ove sia previsto il viaggio aereo, anche l'indicazione del tipo di aereo utilizzato, con la conseguenza che la modifica di tale tipo di aereo, è sottoposta alla disciplina di cui al D.Lgs. n. 111 del 1995, art. 12.

Tale ultima norma regolamenta le modifiche delle condizioni contrattuali, a seconda che si verifichino prima o dopo la partenza.

Quanto alle prime, che qui in ipotesi rilevano, la norma statuisce "che prima della partenza l'organizzatore o il venditore che abbia necessità di modificare in modo significativo uno o più elementi del contratto, ne da immediato avviso in forma scritta al consumatore, indicando il tipo di modifica e la variazione del prezzo che ne consegue.

Ove non accetti la proposta di modifica di cui al comma 1, il consumatore può recedere, senza pagamento di penale, ed ha diritto a quanto previsto nell'art. 13.

Il consumatore comunica la propria scelta all'organizzatore o al venditore entro due giorni lavorativi dal momento in cui ha ricevuto l'avviso indicato al comma 2".

3.3. Se il contratto prevede la possibilità per l'operatore di adempiere alla prestazione di trasporto, utilizzando indifferentemente due tipi di aereo e di voli (come nel caso di volo di linea o volo charter) si è in presenza di obbligazione alternativa, con scelta rimessa al debitore.

L'obbligazione alternativa, ai sensi dell'art. 1285 c.c. e ss., presuppone l'originario concorso di due o più prestazioni, poste in posizione di reciproca parità e dedotte in modo disgiuntivo, nessuna delle quali può essere adempiuta prima dell'indispensabile scelta di una di esse, scelta rimessa alla volontà di una delle parti e che diventa irrevocabile con la dichiarazione comunicata alla controparte. L'obbligazione cosiddetta facoltativa, invece, postula un'obbligazione semplice, avente ad oggetto una prestazione principale, unica e determinata fin dall'origine, nonchè, accanto a questa, una prestazione facoltativa - della cui effettiva ed attuale esigibilità il creditore optante abbia piena consapevolezza dovuta solo in via subordinata e secondaria qualora venga preferita dal creditore stesso e costituisca quindi

l'oggetto di una sua specifica ed univoca opzione, opzione che, peraltro, può essere esercitata solo fino al momento in cui non vi sia stato l'adempimento della prestazione principale (Cass. 16/08/2000, n. 10853).

3.4. Se questa fosse stata la volontà contrattuale (e cioè relativa ad obbligazione alternativa), avendo la Meta Felix Tours, con il fax del (OMISSIS), effettuato la scelta tra le due obbligazioni alternative, indicando che il volo sarebbe stato effettuato tramite Boeing 707, essa sarebbe stata obbligata a fornire tale prestazione.

4.1. Sennonchè il giudice di appello (cui compete quale giudice di merito) ha ricostruito la volontà contrattuale delle parti, ritenendo che con l'offerta al pubblico effettuata dall'operatore turistico erano indicate due autonome proposte di viaggio, una con volo di linea ed una con volo charter, a fronte delle quali vi erano due differenti prezzi (più basso quello del volo charter); che nella fattispecie non risultava provato che il P. avesse accettata la proposta relativa al volo di linea; che, anzi, dal contratto risultava che era stato pattuito il prezzo di L. 1.317.000 a persona, corrispondente, sulla base del catalogo, al viaggio con volo charter.

Ne consegue che nella fattispecie il giudice di appello, interpretando il contratto in questione, ha ritenuto che l'alternatività del tipo di volo atteneva a due alternative proposte contrattuali e che, quindi, non fosse stata dedotta in contratto una obbligazione alternativa (con facoltà di scelta da parte del debitore operatore) o una obbligazione facoltativa in favore del creditore optante per quest'ultima, poichè l'accettazione doveva investire esclusivamente una delle due proposte e che nella fattispecie la proposta accettata era quella relativa al volo charter, tenuto conto della corrispondenza ad esso del prezzo pagato rispetto a quello praticato dalla convenuta per tale tipo di volo.

4.2. Così ricostruita la volontà contrattuale e, quindi, individuato il contenuto del contratto e le obbligazioni assunte dall'operatore turistico, relativamente al tipo di volo e di aereo, correttamente il giudice di appello ha escluso che nella fattispecie fosse sorto un diritto del P. ad effettuare il viaggio con volo di linea o con aereo del tipo Boeing 707.

Proprio l'affermata inesistenza di un patto negoziale sull'uso di tale ultimo aeromobile (sia come obbligazione semplice, sia come obbligazione alternativa, sia come obbligazione facoltativa), comporta che correttamente il giudice di merito ha ritenuto che il fax del (OMISSIS) (successivo al contratto), con cui si comunicava che l'aereo sarebbe stato un Boeing, non comportava che il P. acquistasse il diritto al viaggio con tale tipo di aeromobile.

Perchè ciò avvenisse, era necessario che, a norma del D.Lgs. n. 111 del 1995, art. 12, il consumatore comunicasse all'organizzatore la propria scelta di accettare la modifica entro due giorni lavorativi dal momento in cui aveva ricevuto l'avviso. La mancanza di accettazione di tale diverso tipo di aeromobile nel termine detto comportava che l'organizzatore potesse sempre adempiere alla propria originaria obbligazione.

4.3. Quanto alle censure relative alla ricostruzione della volontà negoziale e quindi al contenuto del contratto relativamente al tipo di aeromobile, effettuata dal giudice di merito, esse sono inammissibili.

Infatti la parte che denunci in cassazione l'erronea determinazione della volontà negoziale effettuata dal giudice di merito, è tenuta ad indicare e dimostrare quali canoni o criteri interpretativi dell'art. 1362 c.c. e segg., siano stati violati, non potendo limitarsi a richiamare genericamente le norme che ritiene siano state disapplicate o erroneamente applicate. In mancanza l'individuazione della volontà negoziale - che avendo ad oggetto una realtà fenomenica ed oggettiva, si risolve in un accertamento di fatto, istituzionalmente riservato al giudice di merito - è censurabile non già quando le ragioni addotte a sostegno sono diverse da quelle della parte, bensì allorchè esse sono insufficienti o inficcate da contraddittorietà logica o giuridica (Cass. 28.8.2001, n. 11289; Cass. 12.3.1994, n. 2415; Cass. 2.2.1996, n. 914; Cass. 25.2.1998, n. 3142).

Senonchè, qualora si prospetti questa ultima ipotesi e si tratti di un contratto redatto per iscritto, qual'è quello di vendita di pacchetti turistici (D.Lgs. n. 111 del 1995, art. 6), per il principio di autosufficienza del ricorso, a pena di inammissibilità della censura per genericità del motivo, deve essere riportato nel ricorso la clausola contrattuale che si assume erroneamente interpretata dal giudice di merito, poichè il controllo deve essere consentito alla corte di cassazione sulla base delle deduzioni contenute nell'atto, alle cui lacune non è possibile sopperire con indagini integrative (Cass. 28/07/2005, n. 15798). Nella fattispecie non risultano trascritte nel ricorso tali clausole contrattuali.

5. Con il terzo motivo di ricorso il ricorrente lamenta l'omessa motivazione dell'impugnata sentenza, a norma dell'art. 360 c.p.c., n. 5, poichè il tribunale non ha ritenuto nulla, a norma dell'art. 1469 bis c.c., perchè vessatoria, la clausola di cui all'art. 10 delle condizioni generali di contratto, nella parte in cui consentiva all'operatore di modificare il tipo di mezzo utilizzato, con comunicazione al consumatore solo se tale modifica comprometteva nella sostanza la fruizione e la qualità del servizio.

6. Il motivo, prospettato sotto il profilo del vizio motivazionale, è inammissibile.

Infatti, la proposizione, con il ricorso per cassazione, di censure prive di specifica attinenza al "decisum" della sentenza impugnata è assimilabile alla mancata enunciazione dei motivi richiesti dall'art. 366 c.p.c., n. 4, con conseguente inammissibilità - rilevabile anche d'ufficio - del ricorso stesso (Cass. 13/10/1995, n. 10695; Cass. 9.10.1998, n. 9995). Nella fattispecie, a parte il rilievo di novità della questione in questa sede, la censura è inconferente con la motivazione adottata dalla sentenza, la quale ha correttamente ritenuto, come sopra detto, che nel contratto in questione non risultava previsto che il viaggio avvenisse con un volo di linea o con un Boeing 707. Il rigetto della domanda, in altri termini, non è stato fondato sull'esistenza di tale assunta clausola nulla.

7. Il ricorso va, pertanto, rigettato.

Il ricorrente va condannato al pagamento delle spese del giudizio di cassazione sostenute dalla resistente.

P.Q.M.

Rigetta il ricorso e condanna il ricorrente al pagamento delle spese del giudizio di cassazione, sostenute dalla resistente e liquidate in complessivi Euro 1.600,00, di cui Euro 200,00 per spese, oltre spese generali ed accessori di legge.

Così deciso in Roma, il 14 novembre 2008.

Depositato in Cancelleria il 19 dicembre 2008

Trasporto marittimo ed aereo – trasporto di persone – responsabilità
del vettore per danni derivati al passeggero da ritardo o mancata
esecuzione del trasporto e per danni alla persona del passeggero
Corte di Giustizia CE, Sez. IV,
22 dicembre 2008, n. 549

Nel procedimento C-549/07,
avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla
Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dallo Handelsgericht Wien (Austria), con
decisione 30 ottobre 2007, pervenuta in cancelleria l'11 dicembre 2007,

nella causa

Friederike Wallentin-Hermann

contro

Alitalia Linee Aeree Italiane SpA,
LA CORTE (Quarta Sezione),
composta dal sig. K. Lenaerts, presidente di sezione, dai sigg. T. von
Danwitz, E. Juhász, G. Arestis, e J. Malenovský (relatore), giudici,
avvocato generale: sig.ra E. Sharpston
cancelliere: sig. R. Grass
vista la fase scritta del procedimento,
considerate le osservazioni presentate:
- per la sig.ra Wallentin-Hermann, da essa stessa, Rechtsanwältin;
- per l'Alitalia Linee Aeree Italiane SpA, dall'avv. O. Borodajkewycz,
Rechtsanwalt;

- per il governo austriaco, dal sig. E. Riedl, in qualità di agente;
- per il governo ellenico, dalle sig.re S. Chala e D. Tsagkaraki, in qualità di agenti;
- per il governo polacco, dal sig. M. Dowgielewicz, in qualità di agente;
- per il governo portoghese, dal sig. L. Fernandes, in qualità di agente;
- per il governo del Regno Unito, dalla sig.ra C. Gibbs, in qualità di agente, assistita dal sig. D. Beard, barrister;
- per la Commissione delle Comunità europee, dal sig. R. Vidal Puig e dalla sig.ra M. Vollkommer, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito llavvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

FATTO

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'art. 5, n. 3, del regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 11 febbraio 2004, n. 261, che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato e che abroga il regolamento (CEE) n. 295/91 (GU L 46, pag. 1).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la sig.ra Wallentin-Hermann e l'Alitalia Linee Aeree Italiane SpA (in prosieguo: l'«Alitalia») sorta in seguito al rifiuto da parte di quest'ultima di compensare la ricorrente nella causa principale, il cui volo era stato cancellato.

Contesto normativo

Il diritto internazionale

3 La convenzione per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo internazionale, conclusa a Montréal il 28 maggio 1999 (in prosieguo: la «convenzione di Montréal») è stata sottoscritta dalla Comunità europea il 9 dicembre 1999 e approvata a suo nome con la decisione del Consiglio 5 aprile 2001, 2001/539/CE (GU L 194, pag. 38). Tale convenzione è entrata in vigore, per quanto riguarda la Comunità, il 28 giugno 2004.

4 Gli artt. 17-37 della convenzione di Montréal costituiscono il capitolo III della medesima, intitolato «Responsabilità del vettore ed entità del risarcimento per danni».

5 L'art. 19 di tale convenzione, intitolato «Ritardo», prevede quanto segue: «Il vettore è responsabile del danno derivante da ritardo nel trasporto aereo di passeggeri, bagagli o merci. Tuttavia il vettore non è responsabile per i danni da ritardo se dimostri che egli stesso e i propri dipendenti e

incaricati hanno adottato tutte le misure necessarie e possibili, secondo la normale diligenza, per evitare il danno oppure che era loro impossibile adottarle».

Il diritto comunitario

6 Il regolamento n. 261/2004 contiene, inter alia, i seguenti considerando: «(1) L'intervento della Comunità nel settore del trasporto aereo dovrebbe mirare, tra le altre cose, a garantire un elevato livello di protezione per i passeggeri. Andrebbero inoltre tenute in debita considerazione le esigenze in materia di protezione dei consumatori in generale.

(2) Il negato imbarco, la cancellazione del volo o i ritardi prolungati sono causa di gravi disagi e fastidi per i passeggeri.

(...)

(12) Sarebbe opportuno limitare i disagi e i fastidi causati dalla cancellazione di un volo. Per conseguire tale obiettivo si dovrebbe esigere che i vettori aerei informino della cancellazione del volo i passeggeri interessati prima dell'ora prevista per la partenza e offrano altresì loro di proseguire il viaggio con un volo alternativo ragionevole, affinché essi possano decidere diversamente. Se non ottemperano a questo obbligo i vettori aerei dovrebbero offrire una compensazione pecuniaria ai passeggeri, salvo qualora la cancellazione sia dovuta a circostanze eccezionali che non si sarebbero comunque potute evitare anche se fossero state adottate tutte le misure del caso.

(14) Come previsto ai sensi della convenzione di Montréal, gli obblighi che incombono ai vettori aerei operativi dovrebbero essere limitati o dovrebbero non applicarsi nei casi in cui un evento è dovuto a circostanze eccezionali che non si sarebbero comunque potute evitare anche se fossero state adottate tutte le misure del caso. Siffatte circostanze possono, in particolare, ricorrere in caso di instabilità politica, condizioni meteorologiche incompatibili con l'effettuazione del volo in questione, rischi per la sicurezza, improvvise carenze del volo sotto il profilo della sicurezza e scioperi che si ripercuotono sull'attività di un vettore aereo operativo.

(15) Dovrebbe essere considerata una circostanza eccezionale il caso in cui l'impatto di una decisione di gestione del traffico aereo in relazione ad un particolare aeromobile in un particolare giorno provochi un lungo ritardo, un ritardo che comporti un pernottamento o la cancellazione di uno o più voli per detto aeromobile, anche se tutte le ragionevoli misure sono state adottate dal vettore aereo interessato per evitare ritardi o cancellazioni».

7 L'art. 5 del regolamento n. 261/2004, intitolato «Cancellazione del volo», dispone quanto segue:

«1. In caso di cancellazione del volo, ai passeggeri coinvolti:

a) è offerta l'assistenza del vettore operativo a norma dell'articolo 8;

b) è offerta l'assistenza del vettore operativo a norma dell'articolo 9, pa-

ragrafo 1, lettera a), e dell'articolo 9, paragrafo 2, nonché, in caso di volo alternativo quando l'orario di partenza che si può ragionevolmente prevedere per il nuovo volo è rinviato di almeno un giorno rispetto all'orario di partenza previsto per il volo cancellato, l'assistenza di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettere b) e c); e c) spetta la compensazione pecuniaria del vettore aereo operativo a norma dell'articolo 7, a meno che:

i) siano stati informati della cancellazione del volo almeno due settimane prima dell'orario di partenza previsto; oppure
ii) siano stati informati della cancellazione del volo nel periodo compreso tra due settimane e sette giorni prima dell'orario di partenza previsto e sia stato loro offerto di partire con un volo alternativo non più di due ore prima dell'orario di partenza previsto e di raggiungere la destinazione finale meno di quattro ore dopo l'orario d'arrivo previsto; oppure
iii) siano stati informati della cancellazione del volo meno di sette giorni prima dell'orario di partenza previsto e sia stato loro offerto di partire con un volo alternativo non più di un'ora prima dell'orario di partenza previsto e di raggiungere la destinazione finale meno di due ore dopo l'orario d'arrivo previsto.

3. Il vettore aereo operativo non è tenuto a pagare una compensazione pecuniaria a norma dell'articolo 7, se può dimostrare che la cancellazione del volo è dovuta a circostanze eccezionali che non si sarebbero comunque potute evitare anche se fossero state adottate tutte le misure del caso ».

8 L'art. 7, n. 1, del regolamento n. 261/2004, recante il titolo «Diritto a compensazione pecuniaria», così recita:

«Quando è fatto riferimento al presente articolo, i passeggeri ricevono una compensazione pecuniaria pari a:

- a) 250 EUR per tutte le tratte aeree inferiori o pari a 1 500 chilometri;
- b) 400 EUR per tutte le tratte aeree intracomunitarie superiori a 1 500 chilometri e per tutte le altre tratte comprese tra 1 500 e 3 500 chilometri;
- c) 600 EUR per le tratte aeree che non rientrano nelle lettere a) o b)».

Causa principale e questioni pregiudiziali

9 Dalla decisione di rinvio risulta che la sig.ra Wallentin-Hermann ha prenotato, presso l'Alitalia, per se stessa, suo marito e sua figlia, tre posti su un volo in partenza da Vienna (Austria) e diretto a Brindisi (Italia), con scalo a Roma (Italia). La partenza da Vienna era prevista per il 28 giugno 2005 alle ore 6.45 e l'arrivo a Brindisi era programmato per lo stesso giorno alle 10.35.

10 Dopo la registrazione, i tre passeggeri sono stati informati, cinque minuti prima dell'ora di decollo prevista, che il loro volo era stato cancellato. In seguito, sono stati trasferiti su un volo della compagnia Austrian Airlines per Roma, dove sono pervenuti alle 9.40, ossia 20 minuti dopo l'ora di partenza della loro coincidenza per Brindisi, che hanno quindi perso. La sig.ra

Wallentin-Hermann e la sua famiglia sono giunti a Brindisi alle 14.15.

11 La cancellazione del volo Alitalia in partenza da Vienna era dovuta ad un complesso guasto al motore, con conseguenze sulla turbina. Tale guasto era stato scoperto il giorno precedente, nel corso di una verifica. Alitalia ne era stata informata la notte precedente tale volo, all'una. La riparazione dell'aeromobile, che ha richiesto la spedizione di pezzi di ricambio e l'invio di tecnici, è stata completata l'8 luglio 2005.

12 La sig.ra Wallentin-Hermann ha chiesto all'Alitalia una compensazione pecuniaria di EUR 250, a norma degli artt. 5, n. 1, lett. c), e 7, n. 1, del regolamento n. 261/2004, a causa della cancellazione del suo volo, nonché il rimborso di EUR 10 per spese telefoniche. L'Alitalia ha respinto tale richiesta.

13 Nel contesto del procedimento giudiziario che la sig.ra Wallentin-Hermann ha di conseguenza avviato, il Bezirksgericht für Handelsachen Wien (Tribunale circondariale in materia commerciale di Vienna) ha accolto la sua richiesta di compensazione pecuniaria, in particolare perché i problemi tecnici che hanno colpito l'apparecchio in questione non rientravano nelle «circostanze eccezionali» che esonerano dall'obbligo di versare una compensazione pecuniaria a norma dall'art. 5, n. 3, dal regolamento n. 261/2004.

14 L'Alitalia ha interposto appello avverso tale decisione dinanzi allo Handelsgericht Wien (Corte d'appello civile in materia commerciale di Vienna), che ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se sussistano circostanze eccezionali ai sensi dell'art. 5, n. 3, del regolamento n. 261/2004, alla luce del quattordicesimo considerando di tale regolamento, qualora un guasto tecnico all'apparecchio, in particolare un'avaria del motore, comporti la cancellazione del volo, e se l'interpretazione delle cause di esonero ai sensi dell'art. 5, n. 3, [di tale] regolamento, debba essere effettuata alla luce delle disposizioni della convenzione di Montreal (art. 19).

2) Qualora la prima questione debba ricevere soluzione affermativa: se, per quanto riguarda i vettori aerei che presentano un tasso di cancellazione di voli per problemi tecnici superiore alla media, si possa ritenere che sussistono circostanze eccezionali ai sensi dell'art. 5, n. 3, del regolamento [n. 261/2004] per il solo fatto della frequenza di tali problemi.

3) Qualora la prima questione debba ricevere soluzione affermativa: se si possa ritenere che un vettore aereo abbia adottato tutte le “misure del caso”, ai sensi dell'art. 5, n. 3, del regolamento [n. 261/2004], qualora esso sia in grado di dimostrare di aver adempiuto i requisiti minimi previsti dalla normativa per quanto riguarda i lavori di manutenzione dell'aeroplano, e se ciò sia sufficiente a liberare il vettore aereo dall'obbligo di pagare una compensazione pecuniaria, previsto dal combinato disposto degli artt. 5 e 7, [di tale] regolamento.

4) Qualora la prima questione debba ricevere soluzione negativa: se circostanze eccezionali di cui all'art. 5, n. 3, del regolamento [n. 261/2004] siano costituite da casi di forza maggiore ovvero da eventi naturali che non risiedono in un guasto tecnico e che ricadono pertanto al di fuori della sfera d'azione del vettore aereo».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima e sulla quarta questione

15 Con la prima e la quarta questione, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'art. 5, n. 3, del regolamento n. 261/2004, letto alla luce del quattordicesimo considerando di tale regolamento, vada interpretato nel senso che un problema tecnico all'aeromobile che comporti la cancellazione di un volo rientra nella nozione di «circostanze eccezionali» di cui a tale disposizione o se, al contrario, tale nozione copra situazioni di altra natura, che non riguardano problemi tecnici. Il giudice del rinvio chiede inoltre se le cause di esonero di cui alla detta disposizione vadano interpretate alla luce della convenzione di Montréal, e in particolare del suo art. 19.

16 Occorre constatare che la nozione di circostanze eccezionali non è tra quelle definite all'art. 2 del regolamento n. 261/2004. Tale nozione non è neppure definita negli altri articoli del detto regolamento.

17 Orbene, per giurisprudenza costante, la determinazione del significato e della portata dei termini per i quali il diritto comunitario non fornisce alcuna definizione va operata conformemente al loro senso abituale nel linguaggio corrente, tenendo conto al contempo del contesto in cui essi sono utilizzati e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essi fanno parte. Inoltre, qualora tali termini ricorrano nell'ambito di una disposizione che costituisce una deroga ad un principio o, più specificamente, a norme comunitarie dirette a tutelare i consumatori, essi devono essere letti in modo che tale disposizione possa essere interpretata restrittivamente (v., in questo senso, sentenza 10 marzo 2005, causa C-336/03, *easy-Car*, Racc. pag. I-1947, punto 21 e giurisprudenza citata). Inoltre, il preambolo di un atto comunitario è idoneo a precisare il contenuto di esso (v., in questo senso, in particolare, sentenza 10 gennaio 2006, causa C-344/04, *IATA e ELFAA*, Racc. pag. I-403, punto 76).

18 A tale riguardo, gli obiettivi perseguiti dall'art. 5 del regolamento n. 261/2004, che fissa gli obblighi a carico del vettore aereo operativo in caso di cancellazione del volo, risultano chiaramente dal primo e dal secondo considerando di tale regolamento, secondo cui l'intervento della Comunità nel settore del trasporto aereo dovrebbe mirare, in particolare, a garantire un elevato livello di protezione per i passeggeri, e tenere in debita considerazione le esigenze in materia di protezione dei consumatori in generale, poiché la cancellazione del volo è causa di gravi disagi per i pas-

seggeri (v., in questo senso, sentenza IATA e ELFAA, cit., punto 69).

19 Come emerge dal dodicesimo considerando e dall'art. 5 del regolamento n. 261/2004, il legislatore comunitario ha voluto limitare i disagi e i fastidi causati ai passeggeri dalle cancellazioni di un volo, incitando i vettori aerei ad annunciarle in anticipo e, in presenza di talune circostanze, ad offrire un volo alternativo che rispetti determinati criteri. Qualora tali misure non possano essere adottate dai detti vettori, il legislatore comunitario ha voluto che questi ultimi compensino pecuniariamente i passeggeri, salvo nel caso in cui la cancellazione sia dovuta a circostanze eccezionali che non si sarebbero comunque potute evitare anche se fossero state adottate tutte le misure del caso.

20 In tale contesto risulta chiaramente come, posto che l'art. 5, n. 1, lett. c), del regolamento n. 261/2004 stabilisce il principio del diritto alla compensazione pecuniaria dei passeggeri in caso di cancellazione di un volo, il n. 3 dello stesso articolo, che fissa le condizioni alle quali il vettore aereo operativo non è tenuto a versare tale compensazione, debba essere considerato una deroga a tale principio. Pertanto, quest'ultima disposizione va interpretata restrittivamente.

21 A tale proposito, il legislatore comunitario ha indicato, come emerge dal quattordicesimo considerando del regolamento n. 261/2004, che siffatte circostanze possono in particolare ricorrere in caso di instabilità politica, condizioni meteorologiche incompatibili con l'effettuazione del volo in questione, rischi per la sicurezza, improvvise carenze del volo sotto il profilo della sicurezza e scioperi che si ripercuotono sull'attività di un vettore aereo.

22 Da tale indicazione contenuta nel preambolo del regolamento n. 261/2004 emerge che il legislatore comunitario non ha inteso che detti eventi il cui elenco, peraltro, è meramente indicativo costituiscano di per sé circostanze eccezionali, ma unicamente che essi sono idonei a produrre siffatte circostanze. Ne consegue che non tutte le circostanze che si accompagnano a siffatti eventi sono necessariamente cause di esonero dall'obbligo di compensazione pecuniaria previsto all'art. 5, n. 1, lett. c), di tale regolamento.

23 Sebbene il legislatore comunitario abbia incluso nel detto elenco le «improvvisi carenze del volo sotto il profilo della sicurezza» e sebbene un problema tecnico occorso ad un aeromobile possa rientrare nel novero di tali carenze, resta il fatto che le circostanze che si accompagnano a siffatto evento possono essere considerate «eccezionali» ai sensi dell'art. 5, n. 3, del regolamento n. 261/2004 unicamente se sono collegate ad un evento che, come quelli elencati dal quattordicesimo considerando di tale regolamento, non è inerente al normale esercizio dell'attività del vettore aereo in questione e sfugge al suo effettivo controllo per la sua natura o per la sua origine.

24 Ebbene, tenuto conto delle particolari condizioni in cui si svolge il

trasporto aereo e del grado di sofisticatezza tecnologica degli aeromobili, occorre constatare che i vettori aerei devono regolarmente fare fronte, nell'esercizio della loro attività, a svariati problemi tecnici inevitabilmente connessi al funzionamento di tali apparecchi. D'altronde, per evitare siffatti problemi e per prevenire incidenti che pregiudichino la sicurezza dei voli, tali apparecchi sono sottoposti a regolari controlli, particolarmente rigidi, che fanno parte delle condizioni correnti che le imprese di trasporto aereo devono osservare. Risolvere un problema tecnico causato da una carenza nella manutenzione di un apparecchio deve quindi essere considerato inerente al normale esercizio dell'attività del vettore aereo.

25 Di conseguenza, problemi tecnici emersi in occasione della manutenzione degli aeromobili, o a causa di una carenza di manutenzione, di per sé non possono costituire «circostanze eccezionali» ex art. 5, n. 3, del regolamento n. 261/2004.

26 Non si può tuttavia escludere che taluni problemi tecnici rientrino in tali circostanze eccezionali, purché essi discendano da eventi non inerenti al normale esercizio dell'attività del vettore aereo in questione e sfuggano all'effettivo controllo di quest'ultimo. Così sarebbe, ad esempio, nel caso in cui il costruttore degli apparecchi che costituiscono la flotta del vettore aereo in questione, o una competente autorità, rivelasse che tali apparecchi, già in servizio, presentano un vizio di fabbricazione nascosto che incide sulla sicurezza dei voli. Così sarebbe altresì in presenza di danni causati agli aeromobili da atti di sabotaggio o di terrorismo.

27 Spetta quindi al giudice del rinvio verificare se i problemi tecnici menzionati dal vettore aereo coinvolto nella causa principale siano derivati da eventi che non sono inerenti al normale esercizio dell'attività del vettore aereo in questione e che sfuggono al suo effettivo controllo.

28 Per quanto attiene alla questione dell'interpretazione della causa di esonero di cui all'art. 5, n. 3, del regolamento n. 261/2004 in conformità alle disposizioni della convenzione di Montréal, e in particolare alla luce del suo art. 19, occorre constatare che tale convenzione forma parte integrante dell'ordinamento giuridico comunitario. Peraltro, dall'art. 300, n. 7, CE risulta che le istituzioni della Comunità sono vincolate dagli accordi conclusi da quest'ultima e, di conseguenza, tali accordi prevalgono sugli atti di diritto comunitario derivato (v. sentenza 10 luglio 2008, causa C-173/07, Emirates Airlines, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 43).

29 A norma dell'art. 19 della convenzione di Montréal, un vettore non è responsabile per i danni da ritardo «se dimostra che egli stesso e i propri dipendenti e preposti hanno adottato tutte le misure che potevano essere ragionevolmente richieste per evitare il danno oppure che era loro impossibile adottarle».

30 A tale proposito, occorre rilevare che l'art. 5, n. 3, del regolamento n. 261/2004 fa riferimento alla nozione di «circostanze eccezionali», che però non appare né all'art. 19 della convenzione di Montréal, né in nessu-

naltra disposizione di quest'ultima.

31 Si deve inoltre constatare che il detto art. 19 si riferisce ai ritardi, mentre l'art. 5, n. 3, del regolamento n. 261/2004 concerne i casi di cancellazione del volo.

32 Inoltre, come emerge dai punti 43-47 della citata sentenza IATA e EL-FAA, l'art. 19 della convenzione di Montréal e l'art. 5, n. 3, del regolamento n. 261/2004 si situano in contesti differenti. Infatti, gli artt. 19 e segg. della detta convenzione disciplinano le condizioni in cui, in caso di ritardo di un volo, i passeggeri interessati possono esperire le azioni dirette ad ottenere il risarcimento dei danni su base individuale. Per contro, l'art. 5, n. 3, del regolamento n. 261/2004 prevede misure di risarcimento uniformi e immediate. Tali misure, indipendenti da quelle per cui la convenzione di Montréal fissa le condizioni di esercizio, si collocano così a monte di questa. Ne risulta che le cause di esonero dalla responsabilità del vettore previste dall'art. 19 della detta convenzione non possono essere indistintamente trasposte all'art. 5, n. 3, del regolamento n. 261/2004.

33 Pertanto, la convenzione di Montréal non può determinare l'interpretazione delle cause di esonero oggetto del detto art. 5, n. 3.

34 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre risolvere la prima e la quarta questione sottoposte dichiarando che l'art. 5, n. 3, del regolamento n. 261/2004 deve essere interpretato nel senso che un problema tecnico occorso ad un aeromobile e che comporta la cancellazione di un volo non rientra nella nozione di «circostanze eccezionali» ai sensi di tale disposizione, a meno che detto problema derivi da eventi che, per la loro natura o la loro origine, non sono inerenti al normale esercizio dell'attività del vettore aereo in questione e sfuggono al suo effettivo controllo. La convenzione di Montréal non risulta determinante ai fini dell'interpretazione delle cause di esonero oggetto dell'art. 5, n. 3, del regolamento n. 261/2004.

Sulla seconda questione

35 Considerato il complesso delle questioni sottoposte, occorre ritenere che con tale questione il giudice del rinvio chieda, in sostanza, se la mera frequenza dei problemi tecnici esclude che questi ultimi rientrino nelle «circostanze eccezionali» ai sensi dell'art. 5, n. 3, del regolamento n. 261/2004 quando i vettori aerei presentino un tasso di cancellazione di voli per detti problemi superiore alla media.

36 Come dichiarato al punto 27 di questa sentenza, spetta al giudice del rinvio verificare se i problemi tecnici lamentati dal vettore aereo oggetto della causa principale derivino da eventi non inerenti al normale esercizio della sua attività e che sfuggono al suo effettivo controllo. Da tale asserzione si evince che la frequenza dei problemi tecnici rilevati presso un vettore aereo non è di per sé un elemento che consenta di concludere

che sono presenti o meno «circostanze eccezionali» a norma dell'art. 5, n. 3, del regolamento n. 261/2004.

37 Alla luce di quanto precede, la seconda questione sottoposta va risolta dichiarando che la frequenza dei problemi tecnici rilevati presso un vettore aereo non è di per sé un elemento che consenta di concludere che sono presenti o meno «circostanze eccezionali» a norma dell'art. 5, n. 3, del regolamento n. 261/2004.

Sulla terza questione

38 Con la terza questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se si possa ritenere che un vettore aereo ha adottato tutte le «misure del caso», ai sensi dell'art. 5, n. 3, del regolamento n. 261/2004, qualora esso sia in grado di dimostrare di aver adempiuto i requisiti minimi previsti dalla normativa per quanto riguarda i lavori di manutenzione dell'aeromobile il cui volo è stato cancellato e se tali elementi di prova siano sufficienti per liberare il detto vettore dall'obbligo di pagare una compensazione pecuniaria, previsto dagli artt. 5, n. 1, lett. c) e 7, n. 1, di tale regolamento.

39 Occorre osservare che il legislatore comunitario ha inteso conferire la capacità di esonerare dall'obbligo di compensare pecuniariamente i passeggeri in caso di cancellazione di un volo non a tutte le circostanze eccezionali, bensì solo a quelle che non si sarebbero comunque potute evitare anche se fossero state adottate tutte le misure del caso.

40 Di conseguenza, atteso che non tutte le circostanze eccezionali determinano un esonero, spetta a colui che vuole avvalersene dimostrare, in aggiunta, che esse non si sarebbero comunque potute evitare con misure idonee alla situazione, ossia mediante le misure che, nel momento in cui si sono verificate tali circostanze eccezionali, rispondono, in particolare, a condizioni tecnicamente ed economicamente sopportabili per il vettore aereo in questione.

41 Quest'ultimo deve infatti dimostrare che, anche avvalendosi di tutti i mezzi di cui disponeva, in termini di personale, di materiale e di risorse finanziarie, egli non avrebbe palesemente potuto evitare se non a pena di acconsentire a sacrifici insopportabili per le capacità della sua impresa nel momento pertinente che le circostanze eccezionali cui doveva far fronte comportassero la cancellazione del volo.

42 Spetta al giudice del rinvio verificare se, nelle circostanze della causa principale, il vettore aereo in questione abbia adottato le misure idonee alla situazione, ossia quelle che, al verificarsi delle circostanze eccezionali di cui abbia stabilito l'esistenza, rispondevano, in particolare, a condizioni tecnicamente ed economicamente sopportabili per il detto vettore.

43 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre risolvere la terza

questione sottoposta nel senso che la circostanza che un vettore aereo abbia rispettato i requisiti minimi di manutenzione di un aeromobile non è di per sé sufficiente per dimostrare che tale vettore ha adottato «tutte le misure del caso» ai sensi dell'art. 5, n. 3, del regolamento n. 261/2004 e, pertanto, per liberare il detto vettore dall'obbligo di pagare una compensazione pecuniaria, previsto dagli artt. 5, n. 1, lett. c) e 7, n. 1, di tale regolamento.

Sulle spese

44 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

P.Q.M.

Per questi motivi, la Corte (Quarta Sezione) dichiara:

1) L'art. 5, n. 3, del regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 11 febbraio 2004, n. 261, che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato e che abroga il regolamento (CEE) n. 295/91, dev'essere interpretato nel senso che un problema tecnico occorso ad un aeromobile e che comporta la cancellazione di un volo non rientra nella nozione di «circostanze eccezionali» ai sensi di tale disposizione, a meno che detto problema derivi da eventi che, per la loro natura o la loro origine, non sono inerenti al normale esercizio dell'attività del vettore aereo in questione e sfuggono al suo effettivo controllo. La convenzione per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo internazionale, conclusa a Montréal il 28 maggio 1999, non risulta determinante ai fini dell'interpretazione delle cause di esonero oggetto dell'art. 5, n. 3, del regolamento n. 261/2004.

2) La frequenza dei problemi tecnici rilevati presso un vettore aereo non è di per sé un elemento che consenta di concludere che sono presenti o meno «circostanze eccezionali» a norma dell'art. 5, n. 3, del regolamento n. 261/2004.

3) La circostanza che un vettore aereo abbia rispettato i requisiti minimi di manutenzione di un aeromobile non è di per sé sufficiente per dimostrare che tale vettore ha adottato «tutte le misure del caso» ai sensi dell'art. 5, n. 3, del regolamento n. 261/2004 e, pertanto, per liberare il detto vettore dall'obbligo di pagare una compensazione pecuniaria, previsto dagli artt. 5, n. 1, lett. c) e 7, n. 1, di tale regolamento.

Contratto di assicurazione della responsabilità civile – incidente stradale - richiesta di risarcimento del danno

Corte Costituzionale,
ordinanza 23 dicembre 2008, n.440

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai Signori:

- | | |
|--------------------------|--------------|
| - Giovanni Maria FLICK | - Presidente |
| - Francesco AMIRANTE | - Giudice |
| - Ugo DE SIERVO | “ |
| - Paolo MADDALENA | “ |
| - Alfio FINOCCHIARO | “ |
| - Alfonso QUARANTA | “ |
| - Franco GALLO | “ |
| - Luigi MAZZELLA | “ |
| - Gaetano SILVESTRI | “ |
| - Sabino CASSESE | “ |
| - Maria Rita SAULLE | “ |
| - Giuseppe TESAURO | “ |
| - Paolo Maria NAPOLITANO | “ |
| - Giuseppe FRIGO | “ |
| - Alessandro CRISCUOLO | “ |

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

Nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 141 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private), promossi con ordinanze del 5 gennaio 2008 dal Giudice di pace di Arezzo nel procedimento civile vertente tra D'Amato Simona e La Penta Patrizio ed altra e del 14 marzo 2008 dal Giudice di pace di Anzio nel procedimento civile vertente tra S. A. F. e la Fondiaria Sai Assicurazioni s.p.a., iscritte ai nn. 129 e 207 del registro ordinanze 2008 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 19 e 28, prima serie speciale, dell'anno 2008. Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nella camera di consiglio del 19 novembre 2008 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro.

FATTO

Ritenuto

che nel corso di giudizio promosso da D. S. nei confronti di L. P. P. e Fondiaria Sai Assicurazioni, per il risarcimento del danno subito il giorno 12 giugno 2006, in un incidente stradale avvenuto mentre la D. era trasportata sull'autoveicolo condotto dal L. P., il Giudice di pace di Arezzo, con ordinanza depositata il 5 gennaio 2008 (reg. ord. n. 129 del 2008.), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 141 d.lgs. 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private), per violazione degli artt. 3, 24 e 76 Cost., nella parte in cui prevede in caso di lesioni subite dal terzo trasportato la risarcibilità a carico della impresa di assicurazione del vettore, a prescindere dalla possibile responsabilità del conducente dell'altra auto;

che il rimettente riferisce che i resistenti, contestando la responsabilità del L. P. nell'accaduto - giacché a loro dire l'incidente sarebbe stato ascrivibile alla condotta del conducente di altra vettura - hanno chiesto di sollevarsi la suddetta questione di costituzionalità;

che il Giudice di pace di Arezzo osserva: a) che non è stato rispettato il termine di un anno per l'esercizio del potere delegato; b) che la norma censurata ha sovvertito i canoni tradizionali di ricerca della responsabilità per colpa, creando un sistema di responsabilità oggettiva (ripudiata dalla giurisprudenza costituzionale) che vincola il trasportato a chiedere il risarcimento in un'unica direzione, senza accertamento di responsabilità; c) che la norma denunciata non è conforme alla legge 29 luglio 2003, n. 229 (Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione. - Legge di semplificazione 2001), che si limitava a pretendere un mero riassetto, al quale è sicuramente estraneo un sistema che sovverte i principi in tema di responsabilità; d) che la legge delega in nessun punto si occupa specificatamente del merito del risarcimento dei

danni e nella liquidazione dei sinistri;

che il legislatore ha inteso tutelare il consumatore ed il contraente più debole e non certo modificare i principi generali di risarcimento dei danni;

che il terzo trasportato non è né contraente né consumatore, ma è semplicemente il danneggiato dalla condotta di un altro soggetto - col quale non vi è nessun rapporto contrattuale - il quale, commettendo un fatto illecito, ha causato dei danni ingiusti che secondo i principi debbono essere risarciti ai sensi degli artt. 2043 e 2054 del codice civile;

che il Codice delle assicurazioni ha ridotto i doveri dei responsabili dei sinistri stradali, poiché costoro non dovranno più neppure essere convenuti in giudizio e non saranno più tenuti a rispondere in solido del danno cagionato, dal momento che l'art. 141, comma 3, prevede che il danneggiato possa proporre l'azione diretta nei soli confronti dell'impresa di assicurazione del vettore che poi potrà rivalersi contro la compagnia del civile responsabile;

che, in tal modo, volendosi tutelare i consumatori, si è finito per agevolare i responsabili dei sinistri e modificare i diritti dei danneggiati, con uno stravolgimento del principio generale del *neminem laedere*;

che si è anche violato il diritto comunitario là dove si è, con il risarcimento diretto, disattesa la Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2005/14/Ce (art. 4-*quinqies*), che obbliga gli Stati a prevedere l'azione diretta contro l'assicuratore del responsabile del sinistro;

che, ove la norma denunciata venisse dichiarata incostituzionale, l'azione risarcitoria potrebbe essere rivolta contro il responsabile del sinistro e la sua assicurazione;

che, secondo il giudice a quo, sussiste altresì la violazione dell'art. 3 Cost., derivante dalla diversa tutela del trasportato e del trasportante, che abbiano entrambi subito danni per colpa di terzi;

che ulteriore discriminazione è ravvisabile ove il sinistro sia ascrivibile alla responsabilità esclusiva di un soggetto non coperto da assicurazione, o qualora la responsabilità sia ascrivibile all'ente gestore della strada;

che, sotto il profilo dell'art. 24 Cost., il primo comma dell'art. 141 del Codice delle assicurazioni afferma che l'assicuratore del vettore è tenuto ad indennizzare il terzo trasportato «salva l'ipotesi di sinistro cagionato da caso fortuito»;

che il caso fortuito comprende anche il fatto del terzo, con la conseguenza che la responsabilità dell'assicuratore del vettore è esclusa quando il sinistro è dovuto sia a cause naturali sia a colpa di altro conducente;

che - al di là della contraddizione in termini insita nell'affermare che l'assicuratore risponde «salvo il caso fortuito» e nell'aggiungere che tale responsabilità «prescinde dall'accertamento della responsabilità di altri conducenti» - vi è lesione del diritto di difesa in capo alla compagnia assicurativa del vettore, la quale non potrà efficacemente tutelarsi non dispo-

nendo di elementi idonei a dimostrare l'esclusiva responsabilità dell'altro conducente, dal momento che detto altro conducente, qualora operi l'art. 149 Codice assicurazioni, viene risarcito dalla propria compagnia;

che la compagnia del vettore avrà così notevoli difficoltà a dimostrare la colpa esclusiva dell'altro conducente ed far scattare l'inoperatività dell'art. 141;

che nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'inammissibilità della questione sollevata, senza che ne sia adeguatamente valutata e motivata la rilevanza, e, nel merito, la infondatezza della stessa;

che il Giudice di pace di Anzio, con ordinanza depositata il 14 marzo 2008 (reg. ord. n. 207 del 2008) ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 141 del d.lgs. 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private), e dell'art. 9 del d.P.R. 18 luglio 2006, n. 254 (Regolamento recante disciplina del risarcimento diretto dei danni derivanti dalla circolazione stradale, a norma dell'articolo 150 del d.lgs. 7 settembre 2005, n. 209 - Codice delle assicurazioni private), per violazione dell'art. 76 Cost., nella parte in cui prevedono che il danno subito dal terzo trasportato sia risarcito dall'impresa di assicurazione del veicolo del vettore, a prescindere dall'accertamento della responsabilità dei conducenti dei veicoli coinvolti nel sinistro;

che l'art. 141 del Codice delle assicurazioni prevede che l'impresa assicuratrice del veicolo sul quale viaggiava il trasportato lo risarcisca indipendentemente dall'accertamento della responsabilità del conducente, configurando dunque un'ipotesi di responsabilità oggettiva, e così assecondando un trend legislativo diretto a potenziare la tutela nei confronti di soggetti che creano situazioni di pericolo per i terzi;

che il rimettente dichiara di non dubitare della costituzionalità del sistema configurato, che non lede il diritto di adire gli organi giurisdizionali, e non crea discriminazioni nella tutela di soggetti «deboli», ma comunque crea «un diverso criterio di allocazione dei danni rispetto al tradizionale fondato sulla colpa»;

che, sotto il profilo della rilevanza, il rimettente osserva che la pronuncia non può essere adottata prescindendo dalla risoluzione della questione sollevata, dal momento che l'incostituzionalità della disposizione determinerebbe l'applicazione del tradizionale criterio fondato sulla colpa con domanda di accertamento e condanna al risarcimento da rivolgersi nei confronti del responsabile civile e non dell'impresa assicuratrice del mezzo su cui viaggiava il trasportato;

che nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, argomentando l'inammissibilità e l'infondatezza nel merito della questione sollevata.

DIRITTO

Considerato

che il Giudice di pace di Arezzo (reg. ord. n. 129 del 2008) e il Giudice di pace di Anzio (reg. ord. n. 207 del 2008) dubitano della legittimità costituzionale dell'art. 141 d.lgs. 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private), là dove, disciplinando l'azione diretta del terzo trasportato nei confronti dell'impresa di assicurazione del vettore, non prevede l'accertamento della responsabilità del conducente nella produzione del sinistro, per violazione dell'art. 76 della Costituzione, in quanto eccede la delega contenuta nell'art. 4, comma 1, della legge 29 luglio 2003, n. 229;

che il Giudice di pace di Anzio dubita altresì della legittimità costituzionale dell'art. 9 d.P.R. 18 luglio 2006, n. 254 (Regolamento recante disciplina del risarcimento diretto dei danni derivanti dalla circolazione stradale, a norma dell'articolo 150 del d.lgs. n. 209 del 2005, per violazione dell'art. 76 Cost.;

che il Giudice di pace di Arezzo deduce, con riferimento al citato art. 141 del d.lgs. n. 209 del 2005, la violazione dell'art. 3 Cost. in quanto il terzo trasportato è discriminato rispetto ad altri danneggiati dalla circolazione, che si rivolgono a più debitori solidali; nonché dell'art. 24 Cost., per le notevoli difficoltà della compagnia del vettore di dimostrare la colpa esclusiva dell'altro conducente al fine dell'inoperatività della stessa norma;

che, proponendo le due ordinanze le medesime censure, va disposta la riunione dei giudizi perché siano decisi con la stessa pronuncia;

che il Giudice di pace di Anzio omette la descrizione della fattispecie, mancando nell'ordinanza qualsiasi riferimento al fatto al quale sarebbero applicabili le norme della cui legittimità costituzionale egli dubita, sconoscendosi financo le pretese di parte attrice in quel giudizio;

che anche l'ordinanza del Giudice di pace di Arezzo risulta carente nella descrizione degli elementi di fatto in base ai quali attribuire la responsabilità per il fatto lesivo, dal momento che, come sottolineato dalla intervenuta Avvocatura dello Stato, la censura sarebbe priva di rilevanza ove l'incidente risultasse almeno in parte addebitabile al conducente del veicolo su cui viaggiava la parte danneggiata;

che entrambi i rimettenti omettono qualsiasi motivazione sulla rilevanza della questione limitandosi ad affermare che, avendo le parti attrici promosso azione di risarcimento diretto contro la propria compagnia, ove la norma impugnata fosse ritenuta in contrasto con la Costituzione, la domanda risarcitoria dovrebbe essere rivolta contro il responsabile del danno e la relativa compagnia, senza in alcun modo riferirsi alla specifica incidenza di una decisione di accoglimento sui rispettivi procedimenti, all'interno dei quali appare escluso che la domanda possa essere estesa, pur dopo una dichiarazione d'incostituzionalità, a questi ultimi soggetti;

che, sulla base degli anzidetti rilievi, le questioni proposte con riguardo all'art. 141 del d.lgs. n. 209 del 2005 sono manifestamente inammissibili per omessa specifica motivazione sulla rilevanza sia in riferimento all'incidenza dell'eventuale accoglimento della questione sul processo a quo (ex plurimis: ordinanze n. 82 del 2008; n. 12 del 2007; n. 179 del 2006), sia per l'omessa descrizione della fattispecie (ex plurimis: ordinanze n. 248, n. 217 e n. 24 del 2008; n. 353 del 2007);

che, peraltro, i giudici rimettenti non hanno adempiuto l'obbligo di ricercare una interpretazione costituzionalmente orientata della norma impugnata, nel senso, cioè, che essa si limita a rafforzare la posizione del trasportato, considerato soggetto debole, legittimandolo ad agire direttamente anche nei confronti della compagnia assicuratrice del veicolo, senza peraltro togliergli la possibilità di fare valere i diritti derivanti dal rapporto obbligatorio nato dalla responsabilità civile dell'autore del fatto dannoso;

che tale interpretazione avrebbe consentito di superare i prospettati dubbi di costituzionalità;

che la mancata sperimentazione del tentativo di interpretare la normativa impugnata in modo conforme a Costituzione costituisce un ulteriore motivo di manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale (negli stessi termini ordinanza n. 205 del 2008);

che anche le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9 del d.P.R. n. 254 del 2006, devono essere dichiarate manifestamente inammissibili in quanto la natura regolamentare della norma impugnata ne comporta la sottrazione al sindacato di costituzionalità (v., da ultimo, ordinanze n. 197, n. 48 e n. 20 del 2008).

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

P.Q.M.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi;

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 141 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24 e 76 della Costituzione, dal Giudice di pace di Arezzo con l'ordinanza indicata in epigrafe;

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 141 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private), e 9 del d.P.R. 18 luglio 2006, n. 254 (Regolamento recante disciplina del risarcimento diretto dei danni derivanti dalla circolazione stradale, a norma dell'articolo 150 del d.lgs. 7 settembre 2005, n. 209 - Codice delle assicurazioni private), sollevate, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dal Giudice di pace di Anzio, con

l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso, in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 dicembre 2008.

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 23 DIC. 2008.

MONOGRAFIE DI DIRITTO DELLA NAVIGAZIONE
RACCOLTE DA FRANCESCO ALESSANDRO QUERCI

Direttore della Rivista *Trasporti - Diritto, Economia, Politica*

NUOVA SERIE

- I. Francesca Trampus, "*Free ports of the world*", Edizioni Università di Trieste, 1999, pp. 507, € 27,00.
- II. Stefano Pollastrelli, "*Il problema della responsabilità nel viaggio marittimo-aeronautico turistico*", Edizioni Università di Trieste, 1999, pp. 336.
- III. Elena Orsetta Querci, "*Introduzione alla scienza giuridica marittima - Storia del concetto del diritto marittimo*", Edizioni Università di Trieste, 1999, pp. 212, € 20,00.
- IV. Elena Orsetta Querci, "*Analisi del diritto marittimo - Definizione e concetti giuridici fondamentali*", Edizioni Università di Trieste, 1999, pp. 263, € 22,00.
- V. Elena Orsetta Querci, "*Evoluzione nel diritto marittimo - Sistematica e dogmatica giuridica marittima*", Edizioni Università di Trieste, 1999, pp. 270. € 22,00.
- VI. Alessandra Xerri Salamone, "*Profili giuridici e programmatici dell'esplorazione marina*", Edizioni Università di Trieste, 1999, pp. 253, € 22,00.
- VII. Gabriele Alessandro Querci, "*Navigazione e Commercio - Vendita marittima e Credito documentario*", Edizioni Università di Trieste, 1999, pp. 474, € 27,00.
- VIII. Fabrizio Devescovi, "*Utilizzazione del container e trasporto*", Edizioni Università di Trieste, 2001, pp. 254, € 22,00.
- IX. Michele Grigoli, "*La sicurezza del lavoro nautico nell'innovativo sistema regolamentare*", Edizioni Università di Trieste, 2000, pp. 256, € 22,00.
- X. Paolo Semama, "*Le parole chiave*", Edizioni Università di Trieste, 2000, pp. 228, € 22,00.
- XI. F. A. Querci, F. Trampus, F. Lodato, "*Internazionalità e storicità del Porto Franco di Trieste*", Edizioni Università di Trieste, 2000, pp. 494, € 22,00.
- XII. Paolo Semama, "*Epistemologia genetica*", Edizioni Università di Trieste, 2002, pp. 208, € 20,65.
- XIV. Francesca Trampus, "*Contributo alla teoria delle fonti del diritto marittimo generale*", Volume I, Edizioni Università di Trieste, 2000, (Ed. provvisoria).
- XV. Paolo Semama, "*Piccolo saggio sulla realtà - Per una teoria della comunicazione*", Edizioni Università di Trieste, 2002, pp. 156, € 15,50.

- XVII. Massimiliano Rimaboschi, "*Méthodes d'unification du droit maritime: contribution à l'interprétation uniforme. Vol. 1: Analyse des méthodes d'unification*", (pref. di Giorgio Righetti), Edizioni Università di Trieste, 2005, pp. 311.
- XVIII. Massimiliano Rimaboschi, "*Méthodes d'unification du droit maritime: contribution à l'interprétation uniforme. Vol. 2: L'état de l'unification acquise au stade actuel du droit positif*", Edizioni Università di Trieste, 2005, pp. 267.
- XIX. Massimiliano Rimaboschi, "*Méthodes d'unification du droit maritime: contribution à l'interprétation uniforme. Vol. 3: Les limites à l'unification*", Edizioni Università di Trieste, 2005, pp. 336.
- XX. M. Pines, F. Trampus, M. Doubrovsky, Z. Prohaska, F. Gei, "*Multimodal Corridors: Free Zone Synergies, Inward, Forward and Finishing Industrial Processing, Commodity Exchanges*", Edizioni Università di Trieste, 2006, p.161, € 11,00.

Le numerazioni omesse corrispondono a volumi esauriti