CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **829/1988** (ECLI:IT:COST:1988:829)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **BALDASSARRE**
Udienza Pubblica del **23/02/1988**; Decisione del **05/07/1988**
Deposito del **21/07/1988**; Pubblicazione in G. U. **27/07/1988**
Norme impugnate:
Massime: **12850**
Atti decisi:

N. 829

SENTENZA 5-21 LUGLIO 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Toscana n. 86/80 approvata il 30 giugno 1981, avente per oggetto: "Contributi della Regione Toscana al Fondo di solidarietà nazionale istituito dalla Regione Piemonte", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, notificato il 21 luglio 1981, depositato in cancelleria il 27 successivo ed iscritto al n. 48 del registro ricorsi 1981;

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

Udito nell'udienza pubblica del 23 febbraio 1988 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi l'Avvocato dello Stato Mario Imponente, per il ricorrente, e l'Avvocato Fabio Lorenzoni per la Regione;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 21 luglio 1981, il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, ha chiesto che venga dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Toscana, riapprovata, a seguito del rinvio governativo, il 30 giugno 1981, con la quale è stato disposto un contributo dell'ammontare di venti milioni di lire a favore del "Comitato regionale di solidarietà" istituito dalla Regione Piemonte per coordinare attività di soccorso "in occasione di avvenimenti, anche di carattere internazionale, che sollecitino l'intervento concreto della comunità regionale".

Richiamando quanto già rilevato nell'atto di rinvio, l'Avvocatura dello Stato prospetta dubbi di legittimità costituzionale sulla legge impugnata sotto un duplice profilo. Innanzitutto, perché violerebbe l'art. 117 Cost., come attuato dall'art. 25 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, per il quale, in materia di assistenza e di beneficenza pubblica, le regioni hanno soltanto funzioni di indirizzo, essendo affidato ai Comuni l'esercizio delle concrete funzioni amministrative. Con l'erogazione operata con la legge impugnata, la Toscana contravverrebbe a tale norma, prestando direttamente un servizio assistenziale nel quadro di iniziative assunte anche da altre regioni per sostenere economicamente i lavoratori impegnati nella vertenza FIAT e peraltro già fruenti della Cassa integrazione guadagni. In secondo luogo, sempre ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, la stessa legge violerebbe il principio di territorialità, in quanto diretta a produrre i suoi effetti al di là dei confini regionali e a tutela di interessi localizzati in altra regione, e precisamente a favore di persone che risiedono e lavorano in Piemonte.

2. - Si è costituita nei termini la Regione Toscana, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate non fondate.

Relativamente alla prima censura, la Regione osserva che è vano richiamarsi alla ripartizione delle funzioni amministrative tra comuni e regioni in materia di assistenza e di beneficenza, peraltro erroneamente interpretata, quando all'esame della Corte costituzionale è sottoposta una legge regionale di spesa. Questa, al contrario, dovrebbe essere inquadrata nell'ambito dell'autonomia di spesa posseduta dalle regioni nell'ambito delle competenze garantite loro dalla Costituzione e dei principi generali che regolano l'esercizio di quell'autonomia, fra i quali rientrerebbe senza dubbio l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà.

Quanto alla pretesa lesione del limite territoriale, la resistente osserva che se quest'ultimo, impedisce di disciplinare rapporti o attività svolgentisi fuori del territorio della regione, non escluderebbe, tuttavia, l'erogazione di un beneficio a favore di un soggetto avente sede fuori del medesimo territorio. A seguire la tesi del ricorrente, sostiene la Regione, si arriverebbe all'assurda conclusione che dovrebbe essere vietato di disporre qualsiasi pagamento a favore di qualsiasi soggetto avente sede fuori del territorio regionale.

3. - In prossimità dell'udienza la Regione Toscana ha prodotto una memoria, con la quale, oltre a ribadire gli argomenti già formulati all'atto della costituzione, precisa che, a suo avviso, la legge impugnata rispetta il limite territoriale, in quanto, lungi dal disporre nei confronti di persone non collegate con il territorio regionale, contiene in effetti un precetto diretto all'ufficio della Regione che deve provvedere all'erogazione.

In secondo luogo, sempre a giudizio della Regione, il limite territoriale è ordinariamente inteso come riferito all'ambito di validità degli atti legislativi o amministrativi di ciascuna

regione, non già all'ambito di efficacia, poiché numerose sono le fattispecie, comunemente ammesse, che producono effetti diretti o indiretti in ordine a situazioni extra regionali, come nel caso delle attività regionali di rilevanza internazionale (promozionali, culturali, etc.).

Infine, va tenuto presente, secondo la Regione, che nel definire il principio territoriale la Corte costituzionale ha fatto riferimento a parametri diversi dai confini geografici, che investono la definizione delle materie di competenza regionale o degli interessi nazionali.

Considerato in diritto

1. - Sottoposta al presente giudizio di legittimità costituzionale è la legge della Regione Toscana, riapprovata il 30 giugno 1981, con la quale si attribuisce al "Comitato regionale di solidarietà" ivi indicato un contributo di venti milioni di lire. Tale legge è impugnata dal Presidente del Consiglio dei Ministri in quanto ritenuta lesiva:

a) dell'art. 117 Cost., come attuato dall'art. 25 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, il quale, riservando ai comuni le funzioni amministrative relative all'organizzazione e all'erogazione dei servizi di assistenza e di beneficenza pubblica, ne precluderebbe il diretto esercizio da parte delle regioni;

b) del principio di territorialità, che, vincolando la potestà legislativa di ciascuna regione ad operare all'interno del territorio di propria spettanza, ne vieterebbe lo svolgimento a tutela di interessi localizzabili in altra regione.

2. - Le anzidette censure non possono essere accolte, poiché né l'uno né l'altro dei limiti invocati trovano applicazione, nei termini prospettati dal ricorrente, nella fattispecie dedotta nel presente giudizio.

2.1. - L'ipotesi di erogazione finanziaria contenuta nella legge impugnata non può essere ricondotta al pur ampio concetto di assistenza e di beneficenza pubblica previsto come oggetto della potestà legislativa regionale dall'art. 117 Cost., nel significato precisato dall'art. 22 del d.P.R. n. 616 del 1977. Anche se appare giustificato dai motivi di solidarietà sociale, il contributo ivi previsto manca dei caratteri strutturali propri delle prestazioni di assistenza e di beneficenza pubblica, in quanto, anziché consistere in un'erogazione di servizi o di denaro a favore di singoli o di gruppi sociali, come richiesto dal predetto art. 22 del d.P.R. n. 616 del 1977, è dato da una prestazione pecuniaria compiuta una tantum dalla Regione Toscana a favore della Regione Piemonte o, più precisamente, a favore del Comitato regionale di solidarietà, vale a dire di un organo della Regione Piemonte che è stato istituito al fine di promuovere, coordinare e organizzare iniziative di soccorso e di aiuto a favore di popolazioni o di categorie sociali particolarmente colpite da avvenimenti, anche di carattere internazionale, che sollecitino l'intervento concreto della comunità regionale (cfr. legge Reg. Piemonte 28 gennaio 1982, n. 4, nonché la deliberazione del Consiglio Regionale del Piemonte del 10 gennaio 1980, n. 545-263).

In altre parole, la legge impugnata non è, certo, esercizio della specifica competenza posseduta dalla Regione Toscana in materia di assistenza e di beneficenza pubblica, ma costituisce una forma di collaborazione e di cooperazione solidaristica della stessa Regione nei confronti della Regione Piemonte in quanto ente politico impegnato, attraverso il proprio Comitato di solidarietà, in iniziative di soccorso e di aiuto a favore di persone danneggiate da licenziamenti o sospensioni dal lavoro occorsi nel capoluogo piemontese. Per tali ragioni, al fine di giudicare della legittimità costituzionale della legge impugnata, non ha alcuna rilevanza domandarsi se, a norma dell'art. 117 Cost., come attuato dall'art. 25 del d.P.R. n. 616 del 1977,

la regione possa concretamente erogare servizi di assistenza o di beneficenza pubblica, per il semplice fatto che il problema sottoposto al presente giudizio consiste, piuttosto, nel decidere se una regione possa disporre di contributi a favore di altre regioni per motivi di solidarietà sociale.

2.2. - In relazione a un diverso caso di versamento di fondi della Regione Trentino Alto-Adige a favore di un istituto di cultura della Provincia di Trento, questa Corte ha già affermato che "gli interessi regionali non sono soltanto quelli puntualmente rilevabili dalle competenze che (la Costituzione o) lo Statuto attribuisce alla Regione" e che, anzi, "può esser configurato un interesse generale proprio della Regione che questa può e deve tutelare" (sent. n. 56 del 1964). Ciò significa, in altre parole, che, al di là delle finalità in relazione alle quali le regioni possono svolgere le proprie competenze legislative e amministrative nelle materie loro attribuite, sussistono interessi e fini rispetto ai quali le regioni stesse possono provvedere nell'esercizio dell'autonomia politica che ad esse spetta in quanto enti esponenziali delle collettività sociali rappresentate.

Questo ruolo di rappresentanza generale degli interessi della collettività regionale e di prospettazione istituzionale delle esigenze e, persino, delle aspettative che promanano da tale sfera comunitaria deriva alle singole regioni dal complessivo disegno costituzionale sulle autonomie territoriali (come ulteriormente precisato dal d.P.R. n. 616 del 1977) e, in primo luogo, dall'art. 5 Cost. e dai principi fondamentali contenuti nelle disposizioni iniziali della Costituzione. Grazie a tali norme, infatti, si afferma, per un verso, il principio generale che le autonomie locali costituiscono una parte essenziale dell'articolazione democratica dell'ordinamento unitario repubblicano e, per altro verso, si attribuisce a siffatto articolato complesso di istituzioni democratiche - ora sotto la denominazione di "Repubblica", ora sotto quella di "Italia" - l'adempimento di una serie di compiti fondamentali: compiti che vanno svolti, oltreché attraverso le proprie competenze, nella pienezza delle potenzialità di partecipazione comunitaria di cui ciascuna istituzione è capace e che sono diretti a favorire il più elevato sviluppo della persona umana, della solidarietà sociale ed economica, della democrazia politica, della cultura e del progresso tecnico-scientifico, della convivenza pacifica tra i popoli (artt. 2, 3, 9 e 11 Cost.).

In base a questi principi, riprodotti dalla totalità degli statuti regionali e, per quel che qui concerne, dagli artt. 1-5 dello Statuto toscano, si legittima, dunque, una presenza politica della regione, in rapporto allo Stato o anche ad altre regioni, riguardo a tutte le questioni di interesse della comunità regionale, anche se queste sorgono in settori estranei alle singole materie indicate nell'art. 117 Cost. e si proiettano al di là dei confini territoriali della regione medesima. Si tratta, più precisamente, di una presenza che, quando si manifesta al di fuori dell'ambito di validità delle potestà che la regione vanta nelle materie di propria competenza, si realizza attraverso atti di proposta, di stimolo, di iniziative o, anche, attraverso intese, accordi o altre forme di cooperazione, che possono comunque comportare, sia sotto il profilo organizzativo sia sotto quello dell'esecuzione, spese a carico del bilancio regionale, le quali esigono l'adozione di una legge ad hoc da parte della regione interessata.

2.3. - Del resto, questo particolare aspetto dell'autonomia regionale non è soltanto affermato nelle disposizioni di principio della Costituzione e degli Statuti, ma è anche sviluppato nella legislazione statale o in atti equiparati, nelle cui norme si rinvengono numerosissime fattispecie che coinvolgono le regioni, nella loro qualità di enti rappresentativi delle rispettive comunità e degli interessi pubblici che vi si agitano, in attività di rilievo nazionale ed anche internazionale, le quali si svolgono, ovviamente, in una dimensione che oltrepassa i limiti materiali e territoriali delle competenze puntualmente attribuite alle singole regioni.

Basta pensare, a titolo esemplificativo, da un lato, alla previsione di interventi regionali di promozione anche fuori delle materie indicate dall'art. 117 della Costituzione (artt. 49 e 52,

ultimo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977) e, dall'altro, alle molteplici ipotesi di programmazione settoriale coinvolgenti nello stesso tempo organi statali e organi regionali o, ancora, ai numerosi momenti di coinvolgimento regionale in iniziative e funzioni dello Stato, oppure alle svariate forme di cooperazione paritaria tra diverse regioni o tra le regioni medesime e gli enti omologhi operanti in ordinamenti stranieri.

Si tratta, come è evidente, di svariate ipotesi normative che, pur avendo in comune il fine di permettere alle Regioni di operare, anche legislativamente, al di fuori dei limiti materiali e territoriali fissati dall'art. 117 Cost., nell'attuazione ad essi data dal d.P.R. n. 616 del 1977, sono già state giudicate da questa Corte come non contrarie a Costituzione (v., soprattutto, le recenti sentt. nn. 179 del 1987 e 562 del 1988, nonché già sent. n. 359 del 1985).

2.4. - A questo stesso filone si collega la legge regionale oggetto del presente giudizio di costituzionalità. Nel disporre un contributo di solidarietà a favore di altra regione al fine di cooperare in un'attività di sostegno a favore di persone sospese dal lavoro nel corso di una vertenza economica di rilievo politico nazionale, il legislatore toscano ha ritenuto di interpretare il sentimento della propria popolazione attraverso un atto di liberalità solidaristica fatto a nome dell'intera comunità da esso rappresentata. Emanata nell'esercizio di tale potere discrezionale, la legge impugnata non contravviene ai limiti che le sono propri.

Innanzitutto, non si può dire che essa non sia sorretta da un interesse della propria comunità regionale costituzionalmente qualificato. Se, in altra circostanza (sent. n. 56 del 1964), questa Corte ha rilevato tale mancanza, al contrario, nel caso in questione, non si può negare l'interesse della collettività regionale della Toscana a manifestare la propria solidarietà a una diversa collettività regionale, già impegnata a sostenere con i propri mezzi i suoi concittadini in lotta contro la disoccupazione e l'emarginazione dal mondo produttivo, vale a dire contro un male e un pericolo che possono colpire la cittadinanza in qualsiasi parte del territorio nazionale. Non è, dunque, irragionevole che il legislatore toscano abbia voluto partecipare, con l'erogazione del contributo qui in contestazione, al perseguimento di un fine ritenuto comune e che, pertanto, giustifica l'atto di solidarietà compiuto in nome di un dovere che l'art. 2 Cost. definisce come inderogabile.

In secondo luogo, non si può certo dire che l'intervento finanziario previsto, in considerazione della quantità e della qualità della concreta erogazione, possa esser ritenuto un fattore di alterazione o di turbativa delle competenze proprie della regione destinataria (v. sent. n. 562 del 1988) o di quelle statali o, addirittura, possa esser considerato un modo di svolgimento surrettizio di una competenza non assegnata ovvero un modo di esercizio improprio o scorretto di altre specifiche competenze attribuite alla regione stessa (come è, invece, accaduto nei casi giudicati con le sentt. nn. 66 del 1961, 56 del 1964, 27 del 1965, 29 del 1968).

Infine, si deve recisamente negare che il contributo previsto dalla legge regionale impugnata possa essere causa o fattore di disparità o di irragionevoli interferenze nell'esercizio e nel godimento dei diritti dei cittadini (come, invece, si è riscontrato nelle ipotesi giudicate con le sentt. nn. 39 del 1973 e 79 del 1988).

2.5. - Dalle considerazioni già svolte appare chiaro come non sia appropriato invocare il limite territoriale in relazione a fattispecie normative come quella regolata dalla legge impugnata e, più in generale, con riferimento alla rilevata posizione delle regioni come rappresentanti degli interessi generali della propria collettività. Le disposizioni costituzionali e le pronunzie di questa Corte precedentemente ricordate mostrano con tutta evidenza che, nei limiti appena detti, l'autonomia regionale può esercitarsi anche in forme che si proiettano al di là del territorio proprio di ciascun ente. La regione, per la Costituzione, non è una monade e l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà non può essere confinato nel ristretto ambito regionale. Sicché, soprattutto in relazione alle espressioni dell'autonomia regionale

collegate alla posizione della regione come ente esponenziale e rappresentativo degli interessi generali della propria comunità, si deve ammettere che il principio di territorialità, come non ha escluso anche questa stessa Corte in una lontana sentenza (n. 58 del 1958) e come riconosce parte della dottrina, possa subìre relativizzazioni o anche deroghe, purché giustificate, ovviamente, nei termini sopra detti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Toscana riapprovata il 30 giugno 1981, avente ad oggetto: "Contributo della Regione Toscana al fondo regionale di solidarietà istituito dalla Regione Piemonte", sollevata dal Presidente del Consiglio dei Ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento all'art. 117 Cost., come attuato dall'art. 25 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, e per violazione del principio costituzionale di territorialità.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 luglio 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 21 luglio 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.