

Dossier  
informativo  
per i  
Consiglieri  
regionali

*VIII Legislatura*

*Rassegna  
sulla giurisprudenza costituzionale  
d'interesse regionale*

Regioni a statuto ordinario

*Anno 2006*

Ventitré

*Giugno 2007*

*Consiglio regionale del Piemonte*  
*Direzione Processo Legislativo*  
*Adriana Garabello*  
*Settore Studi e documentazione legislativi*  
*Valter Bossi*

*Realizzazione a cura di:*  
*Gelsomina AGRICOLA*  
*Antonella BOFFANO*  
*Chiara CASAGRANDE*  
*Federica MOI*  
*Claudia PAROLA*

*Torino, giugno 2007*

## *Introduzione*

### **SEZIONE I**

#### **La giurisprudenza costituzionale sulla definizione delle materie nel riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni**

##### **Capitolo I**

###### **Materie di competenza esclusiva dello Stato**

Politica estera e rapporti internazionali dello Stato	7
Immigrazione	7
Tutela della concorrenza	8
Sistema tributario e contabile dello Stato	17
Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali	22
Ordine pubblico e sicurezza	26
Ordinamento civile	28
Ordinamento penale	33
Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale	35
Norme generali sull'istruzione	37
Legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane	38
Tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema	38

##### **Capitolo II**

###### **Le materie di competenza concorrente**

Tutela [...] del lavoro Professioni»	45
Ricerca scientifica	46
Tutela della salute Protezione civile»	50
Governo del territorio	53
Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia	68
Valorizzazione dei beni [...] ambientali	74
	81
	86

##### **Capitolo III**

###### **Le materie di competenza residuale delle Regioni**

Commercio	91
Turismo	92
Pesca	94
Organizzazione amministrativa della Regione	95
Formazione professionale	98
Caccia	103

<b>Capitolo IV</b>	
<b>La compenetrazione delle materie «tutela dell'ambiente» ed «agricoltura»</b>	105
<b>Capitolo V</b>	
<b>L'attrazione in sussidiarietà</b>	107
<b>Capitolo VI</b>	
<b>La ripartizione del potere regolamentare</b>	111
<b>Capitolo VII</b>	
<b>Le questioni decise sulla base del Titolo V nel testo anteriore alla riforma del 2001</b>	115

## **SEZIONE II**

### **Le autonomie territoriali**

<b>Capitolo I</b>	
<b>Organizzazione delle Regioni</b>	
La forma di governo regionale	121
Il procedimento legislativo regionale	123
Composizione numerica del Consiglio regionale	124
La titolarità del potere regolamentare	125
<b>Capitolo II</b>	
<b>Le Regioni e il diritto internazionale</b>	129
<b>Capitolo III</b>	
<b>Le Regioni e il diritto comunitario</b>	131

## **SEZIONE III**

### **L'autonomia finanziaria**

<b>Capitolo I</b>	
<b>L'autonomia finanziaria</b>	137
I principi di coordinamento della finanza pubblica	139
L'istituzione di fondi speciali statali a destinazione vincolata	140
Gli interventi speciali dello Stato	

## **SEZIONE IV**

### **Il giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni**

Premessa	147
----------	-----





## *Introduzione*

Nel corso del 2006 la Corte costituzionale è stata investita da un elevato numero di conflitti: continua così il fenomeno dell'aumento del contenzioso in via principale determinato dalla riforma costituzionale del 2001.

La maggior parte delle questioni di legittimità costituzionale sono state sollevate in via diretta, su ricorso del governo o delle regioni, e attengono al problema della ripartizione delle competenze tra Stato e regioni nella definizione delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione.

Il totale delle decisioni rese dalla Corte costituzionale è stato di 463, di cui 113 hanno riguardato ricorsi promossi dallo Stato contro leggi regionali o viceversa (la maggior parte promossi dallo Stato) e 22 i conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni.

Riguardo al tipo di giudizio si fa rilevare che le decisioni rese con sentenza su ricorsi proposti in via principale, hanno nuovamente superato – alla stessa stregua del 2004 e del 2005 – il numero di quelle adottate all'esito di giudizi incidentali.

Quanto alla forma (sentenze o ordinanze), si conferma l'orientamento che può dirsi ormai consolidato: nel giudizio in via principale la regola è la sentenza, l'eccezione l'ordinanza. Su un totale di 113 pronunce, infatti, 82 sono sentenze e 31 sono ordinanze.

Come segnalato nella conferenza stampa di inizio anno dal Presidente della Corte costituzionale, l'incremento di tale contenzioso ha fatto talora parlare di *“una sorta di modificazione del ruolo della Corte, che rischierebbe di trasformarsi nei fatti da giudice dei diritti in giudice dei conflitti (di competenza)”*.

Sovente la Corte, pur in sede di decisione di ricorsi proposti in via principale da Stato, regioni o province autonome a tutela di proprie competenze legislative, ha avuto modo di incidere su aspetti rilevanti della convivenza sociale, e, quindi, dei diritti fondamentali dei cittadini.

Si possono annoverare in tale ambito le sentenze che nel 2006 – risolvendo giudizi in via principale – si sono occupate, ad esempio, di *mobbing* (sentenza n. 22), di condono edilizio (sentenze n. 39 e n. 49), di divieto di fumo nei locali pubblici (sentenze n. 59 e n. 63), di coltivazione di organismi geneticamente modificati (sentenza n. 116).

La difficile attuazione della riforma costituzionale del 2001 in materia di riparto di competenze Stato-Regioni ha spinto la Consulta, anche nel corso del 2006, a intervenire chiarendo la competenza in relazione a diverse fattispecie.

Spesso, infatti, il legislatore, pur avendo modificato il previgente assetto istituzionale delle competenze, non si è preoccupato di ridefinire le relative attività, alimentando, così, i contrasti in dottrina e in giurisprudenza.

Il contenzioso tocca soprattutto alcune materie per le quali appare più difficile stabilire confini precisi di competenza, quali: l'ordinamento civile, la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, le professioni, la tutela della salute, la protezione civile, il governo del territorio nonché l'ampiezza effettiva della competenza regionale in ordine all'energia.

Si evidenzia, infine, che negli ultimi mesi del 2006 la proposizione di nuovi ricorsi in via principale (e anche di nuovi conflitti di attribuzione fra enti) ha manifestato un certo rallentamento. Nell'intero anno in esame, inoltre, il numero di questo tipo di ricorsi definiti con pronunce di estinzione per rinuncia o di cessazione della materia del contendere è raddoppiato, passando da 16 nel 2005 a 31.

Se ne potrebbe desumere che tanto lo Stato quanto le regioni e le province autonome vadano progressivamente adeguandosi ai principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale, in particolare al canone della leale collaborazione.

Per quanto riguarda i criteri seguiti nella redazione del presente lavoro, partendo da un'analisi della giurisprudenza costituzionale al 31 dicembre 2006, si è inteso illustrare i principi ricavabili dalle pronunce inerenti le definizioni delle materie nel riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni a statuto ordinario.

Tali principi possono fornire alcune chiavi interpretative per affrontare problematiche che emergono da una lettura formale del riparto di competenze di cui al nuovo art. 117 Cost., tra cui, in particolare:

- le interconnessioni tra materie di potestà esclusiva statale e concorrente
- la presenza di materie-discipline
- l'esistenza di vuoti nell'ambito della potestà esclusiva statale.

Al fine di rendere più agevole la consultazione, si è suddivisa l'analisi della giurisprudenza costituzionale d'interesse regionale per settori organici di materie, individuati sulla base della ripartizione della competenze normative effettuata dalla stessa Corte costituzionale.



## **SEZIONE I**

### **La giurisprudenza costituzionale sulla definizione delle materie nel riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni**



## Capitolo I

### *Materie di competenza esclusiva dello Stato*

La maggior parte delle decisioni della Corte relative al Titolo V della Parte seconda della Costituzione riguarda il riparto di competenze normative tra Stato e regioni.

In particolare, con riferimento alle materie di competenza esclusiva dello Stato, la Corte si è pronunciata su quasi tutti i titoli competenziali previsti dall'art. 117, secondo comma, Cost..

#### **Politica estera e rapporti internazionali dello Stato**

Di tale competenza la Corte si occupa nella sentenza **n. 211**, con la quale ha dichiarato l'incostituzionalità degli articoli 3, 4, 5 e 7 della legge della Provincia autonoma di Trento 15 marzo 2005, n. 4 (Azioni ed interventi di solidarietà internazionale della Provincia autonoma di Trento).<sup>1</sup>

#### **Immigrazione**

Sulle potestà in materia di immigrazione si vedano le sentenze **n. 156**<sup>2</sup>, relativa alla legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 4 marzo 2005, n. 5, e la **n. 407**<sup>3</sup>, relativa al d.p.r. 18 ottobre 2004, n. 334.

---

<sup>1</sup> Attraverso la sentenza **n. 211**, con la quale ha dichiarato l'incostituzionalità degli articoli 3, 4, 5 e 7 della legge della Provincia autonoma di Trento 15 marzo 2005, n. 4 (Azioni ed interventi di solidarietà internazionale della Provincia autonoma di Trento), la Corte ha avuto modo di rilevare come l'art. 117, comma secondo, lett. a), nel delineare la competenza legislativa spettante in via esclusiva allo Stato, evidenzia una dicotomia concettuale tra meri "rapporti internazionali", da un lato, e "politica estera", dall'altro. Tale dicotomia non si ritrova nel terzo comma dello stesso art. 117, il quale individua la competenza regionale concorrente in materia internazionale. Ad avviso della Corte, la politica estera si connota quale componente peculiare e tipica dell'attività dello Stato, in quanto concerne l'attività internazionale dello Stato unitariamente considerata in rapporto alle sue finalità. Al contrario, i "rapporti internazionali" sono astrattamente riferibili a singole relazioni, dotate di elementi di estraneità rispetto al nostro ordinamento. Nel caso di specie, le attività di cooperazione internazionale disciplinate negli articoli impugnati della legge della Provincia autonoma di Trento, sono destinate a incidere nella politica estera nazionale, che è prerogativa esclusiva dello Stato. La legge impugnata prevede, infatti, un potere di determinazione degli obiettivi di cooperazione solidale e di interventi di emergenza nonché dei destinatari dei benefici sulla base di criteri per l'individuazione dei progetti da adottare, fissati dalla stessa Provincia.

<sup>2</sup> Escludendo la violazione della competenza statale esclusiva in materia di immigrazione da parte degli artt. 16, comma 3, e 21, comma 1, lett. f), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 4 marzo 2005, n. 5, la

## Tutela della concorrenza

In materia di tutela della concorrenza, la Corte si è pronunciata con tre distinte sentenze.

La prima si occupa delle modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica alle società a capitale interamente pubblico o a capitale misto pubblico/privato, nonché del regime giuridico delle medesime. Con la seconda pronuncia la Corte accoglie i ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri accomunati dal fatto di avere ad oggetto disposizioni regionali che variamente introducono proroghe degli affidamenti preesistenti (o di alcuni di essi) rispetto al termine ultimo, previsto dal legislatore statale, per l'entrata in vigore del nuovo regime di affidamento di tutti i servizi di

---

Corte ha ricordato, nella sentenza **n. 156**, che il decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, con il quale lo Stato ha disciplinato la materia dell'immigrazione, ha, tra l'altro, attribuito alle regioni determinate competenze, prevedendo, altresì, forme di cooperazione tra Stato e regioni in una serie di attività pertinenti al fenomeno migratorio e agli effetti sociali di quest'ultimo. L'intervento pubblico non si limita, infatti, al controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma si occupa anche di altri ambiti – dall'assistenza sociale all'istruzione, dalla salute all'abitazione – che coinvolgono competenze normative, alcune attribuite allo Stato e altre attribuite alle regioni. Pertanto, non sono illegittime le disposizioni regionali che si limitano, come nel caso di specie, a disporre l'esercizio di attività di assistenza rientranti nelle competenze regionali, senza regolare aspetti propriamente incidenti sulla materia dell'immigrazione di esclusiva competenza dello Stato, prevedendo in favore degli stranieri presenti sul territorio regionale una forma di assistenza che si sostanzia nel mero affidamento agli enti locali di quegli adempimenti che, nell'ambito dei procedimenti di richiesta e rinnovo di permesso di soggiorno e di carta di soggiorno, ovvero di richiesta di nulla-osta al ricongiungimento familiare, diversamente sarebbero stati svolti direttamente dagli stessi richiedenti.

Nel caso in esame, il rispetto delle competenze statali nei procedimenti in questione emerge, altresì, dal contenuto della norma impugnata la quale prevede che le attività in essa disciplinate siano svolte in accordo con le competenti strutture del Ministero dell'interno.

<sup>3</sup> Sempre in tema di immigrazione, la sentenza **n. 407** respinge il ricorso per conflitto proposto dalla regione Friuli-Venezia Giulia avverso la disposizione regolamentare di cui all'art. 24, comma 1, del d.p.r. 18 ottobre 2004, n. 334, con cui si dispone che nella regione siano disciplinate, mediante l'emanazione di apposite norme di attuazione, forme di raccordo tra lo Sportello unico per l'immigrazione e gli uffici regionali e provinciali per l'organizzazione e l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di lavoro, attribuite allo sportello medesimo.

La disposizione impugnata, che si inserisce, tra l'altro, in un regolamento statale che regola la materia dell'immigrazione, riservata alla competenza esclusiva dello Stato, non è stata giudicata dalla Corte lesiva della sfera di competenza riservata alle norme di attuazione dall'art. 65 dello Statuto speciale, in quanto la norma regolamentare, finalizzata ad assicurare la funzionalità del procedimento volto a disciplinare l'ingresso e l'avviamento al lavoro del cittadino extracomunitario, nel prevedere la necessità di forme di raccordo fra gli uffici statali e regionali competenti in materia di lavoro, rimette l'individuazione della concreta disciplina all'adozione di apposite norme di attuazione, senza, pertanto, predeterminarne in alcun modo il contenuto.

Inoltre, tenuto conto che l'ambito materiale su cui incide la norma regolamentare impugnata è riservato in via esclusiva allo Stato, ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lett. b), Cost., risulta infondata anche l'asserita violazione del divieto di esercizio della potestà regolamentare in materie regionali di cui all'art. 117, comma sesto, Cost., in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

trasporto pubblico locale mediante procedure ad evidenza pubblica. Nell'ultima, invece, la Consulta ha chiarito che nella fase di ripartizione delle risorse finanziarie nonché l'approvazione del Piano nazionale della pesca e dell'acquacoltura sarebbe stato necessario, in ragione del principio di leale collaborazione, coinvolgere le Regioni. A giudizio della Corte, inoltre, la disposizione regionale censurata non prevede un nuovo sistema di certificazione di qualità, né istituisce e/o disciplina un marchio identificativo di un prodotto, ma si limita a prevedere forme di incentivazione di un prodotto (il pescato abruzzese), di cui non vengono indicate o protette particolari qualità o caratteristiche tipologiche. Si tratta, invero, di misure di sostegno ad attività economiche localizzate sul territorio regionale, che in quanto tali non violano le disposizioni comunitarie e internazionali relative alla provenienza geografica e alle caratteristiche dei prodotti – volte, tra l'altro, a garantire condizioni di concorrenza uguale – né integrano meccanismi economici idonei ad incidere sulla concorrenzialità dei mercati.

Nella sentenza **n. 29** del 1 febbraio 2006 la Corte costituzionale ha esaminato diverse disposizioni della legge della Regione Abruzzo 5 agosto 2004, n. 23 (Norme sui servizi pubblici locali a rilevanza economica), in relazione alle doglianze espresse dallo Stato ricorrente per il quale la legge regionale avrebbe introdotto limitazioni non previste, o con una non consentita efficacia immediata, rispetto alla disciplina statale, in ordine alla partecipazione delle società costituite da enti pubblici, a capitale interamente pubblico, alle gare ad evidenza pubblica.

La Corte, dopo aver menzionato la disciplina statale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (art. 113 del d.lgs n. 267/2000, e successive modificazioni), con particolare riguardo al regime giuridico delle procedure per l'affidamento della gestione delle reti, nonché per l'affidamento della gestione del servizio, richiama un suo precedente giurisprudenziale (sentenza n. 272 del 2004) in cui il citato art. 113 è stato ritenuto «una norma-principio della materia, alla cui luce è possibile interpretare il complesso delle disposizioni in esame nonché il rapporto con le altre normative di settore, nel senso cioè che il

titolo di legittimazione dell'intervento statale in oggetto è fondato sulla tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, e che la disciplina stessa contiene un quadro di principi nei confronti di regolazioni settoriali di fonte regionale. L'accoglimento di questa interpretazione comporta, da un lato, che l'indicato titolo di legittimazione statale è riferibile solo alle disposizioni di carattere generale che disciplinano le modalità di gestione e l'affidamento dei servizi pubblici locali di "rilevanza economica" e dall'altro lato che solo le predette disposizioni non possono essere derogate da norme regionali».

La Corte ha dunque statuito in via preliminare che le norme di principio contenute nel citato art. 113 del d.lgs. n. 267/2000 devono essere ricondotte alla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di "tutela della concorrenza". Infatti, tali disposizioni, pur incidendo sulla materia dei servizi pubblici locali, attribuita alla competenza residuale delle regioni, disciplinano l'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali, di rilevanza economica, secondo un sistema teso a salvaguardare la concorrenzialità del mercato.

La Corte ha ritenuto, altresì, che «alle stesse finalità garantistiche della concorrenza appare ispirata anche la disciplina transitoria, che, in modo non irragionevole, stabilisce i casi di cessazione delle concessioni già assentite in relazione all'effettuazione di procedure ad evidenza pubblica e al tipo di società affidataria del servizio».

Per questi motivi, il giudice delle leggi ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 4, lett. b), della legge impugnata, il quale vieta alle società a capitale interamente pubblico, in quanto già affidatarie dirette della gestione (anche integrata) di un servizio pubblico locale a rilevanza economica, di partecipare alle gare ad evidenza pubblica indette per la scelta del soggetto cui conferire la gestione dei servizi, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., nella parte in cui non stabilisce che il divieto ivi previsto si applica (così come stabilito dall'art. 113, comma 6, del d.lgs. n. 267/2000 e s.m.) a decorrere dal 1 gennaio 2007, salvo nei casi in cui si tratti dell'espletamento delle prime gare aventi ad oggetto i servizi forniti dalle società partecipanti alla gara stessa.

Inoltre, la Corte ha *escluso* la sussistenza del denunciato *contrasto* tra l'art. 4, comma 4, della legge regionale (che esclude che le società a capitale interamente pubblico, cui sia stata conferita dagli enti locali la proprietà di reti, impianti e dotazioni patrimoniali, destinati all'esercizio dei servizi pubblici, possano partecipare alle gare ad evidenza pubblica indette per la scelta del soggetto gestore del servizio o del socio privato delle società a capitale misto pubblico/privato) e le norme contenute nell'art. 113 del d.lgs. n. 267 del 2000.

Per la Corte, infatti, la formulazione della disposizione in esame e, in particolare, dalla specificazione degli ulteriori compiti e poteri che le società a capitale totalitario pubblico possono esercitare (tra i quali può essere compreso anche quello di espletare le gare per la scelta del soggetto affidatario dell'erogazione del servizio, *ex art. 113, comma 13*) si desume che il legislatore statale non ha specificamente previsto la possibilità per le suddette società di partecipare alle gare per l'affidamento della gestione del servizio; né, per converso, si è esclusa in modo espresso tale possibilità. In tale situazione, versandosi pur sempre in materia riservata alla competenza residuale delle regioni, nel silenzio della legislazione statale al riguardo, può ritenersi ammissibile che queste ultime, esercitando la loro discrezionalità legislativa, integrino la disciplina dettata dallo Stato, prevedendo il divieto per le società proprietarie delle reti di partecipare alle gare in questione. D'altronde, tale determinazione appare anche coerente con il principio d'ordine generale, pure se derogabile, che postula la separazione tra soggetti proprietari delle reti e soggetti erogatori del servizio.

La Corte costituzionale ha, infine, respinto le seguenti censure dichiarando *non fondate*:

1) la q.l.c. dell'art. 7, comma 1, lett. b), il quale stabilisce un limite minimo (40 per cento del capitale sociale) per la partecipazione azionaria del socio privato, da scegliere con procedura di evidenza pubblica, della società mista cui può essere conferita la titolarità della gestione del servizio pubblico di rilevanza economica. A tal proposito è stato rilevato che l'art. 113, comma 5, lettera b), del T.U. enti locali, nell'individuare tra i possibili soggetti, cui conferire

direttamente la gestione del servizio pubblico locale, le società a capitale misto pubblico/privato, non stabilisce alcun limite percentuale, né massimo né minimo, alla partecipazione al capitale sociale da parte del socio privato, limitandosi soltanto a richiedere che detto socio sia scelto con le procedure dell'evidenza pubblica.

Secondo la Corte costituzionale, proprio la mancanza di una qualsiasi previsione statale in merito alla consistenza del capitale privato consente al legislatore regionale, nell'esercizio della sua discrezionalità, di stabilire quote minimali di partecipazione.

2) la q.l.c. dell'art. 7, comma 4, lett. d), che vieta alle società a capitale interamente pubblico, alle quali sia affidato in via diretta la gestione di un servizio pubblico locale, il conferimento di incarichi professionali, di collaborazione e di qualsiasi altro genere in favore di persone e/o di società legate da rapporti di dipendenza e/o di collaborazione con l'ente o gli enti titolari del capitale sociale. In particolare, la Corte costituzionale non ha ritenuto fondate le censure dedotte dall'Avvocatura dello stato con riferimento alla competenza legislativa statale esclusiva nella materia "ordinamento civile" in quanto la prospettata nullità del contratto d'opera professionale è meramente ipotetica e non è prevista dalla norma impugnata.

3) la q.l.c. dell'art. 7, comma 4, lett. f), nella parte in cui prevede che le società a capitale interamente pubblico, affidatarie del servizio pubblico, sono obbligate al rispetto delle procedure di evidenza pubblica imposte agli enti locali per l'assunzione di personale dipendente. Per la Corte, la disposizione in esame non è volta a porre limitazioni alla capacità di agire delle persone giuridiche private, bensì a dare applicazione al principio di cui all'art. 97 della Costituzione rispetto ad una società che, per essere a capitale interamente pubblico, ancorché formalmente privata, può essere assimilata, in relazione al regime giuridico, ad enti pubblici.

Con sentenza **n. 80** del 3 marzo 2006, la Corte costituzionale ha dichiarato *illegittime*, per contrasto con la competenza esclusiva dello Stato in tema di «tutela della concorrenza», di cui all'art. 117, comma 2, lett. e), Cost., le

seguenti disposizioni delle leggi regionali, tutte riguardanti la materia del trasporto pubblico locale:

- art. 2, comma 2, della legge della Regione Liguria 17 giugno 2003, n. 17 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 9 settembre 1998, n. 31, recante norme in materia di trasporto pubblico locale), ai sensi del quale i servizi affidati a società a partecipazione pubblica sono prorogati con durata quinquennale, a decorrere dal 1 gennaio 2004, in caso di cessione con procedura concorsuale di almeno il quaranta per cento di azioni o quote di capitale;
- art. 3, comma 1, della legge della Regione Veneto 26 novembre 2004, n. 30 (Disposizioni di interpretazione autentica e di modifica in materia di trasporto pubblico locale di cui alla legge regionale 30 ottobre 1998, n. 25 «Disciplina ed organizzazione del trasporto pubblico locale» e successive modificazioni), che prevede la proroga al 31 dicembre 2006 a favore dei concessionari del servizio minimo di trasporto pubblico locale;
- art. 1, comma 11, lettere b) e f), della legge della Regione Calabria 29 dicembre 2004, n. 36 (Modifiche alla legge regionale 7 agosto 1999, n. 23, recante «Norme per il trasporto pubblico locale»), il quale individua il termine ultimo del 31 dicembre 2006 per la gestione dei servizi di trasporto pubblico locale esercitati in regime di concessione e prevede per le associazioni temporanee di imprese e le società consortili a responsabilità limitata affidatarie di servizi di trasporto pubblico locale di poter continuare ad esercitare, dopo il 31 dicembre 2005, i servizi in questione mediante affidamento diretto a condizione che si trasformino in società per azioni o a responsabilità limitata;
- art. 25 della legge della Regione Veneto 25 febbraio 2005, n. 8 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2004 in materia di edilizia residenziale pubblica, viabilità, mobilità, urbanistica ed edilizia), il quale dispone anche per i servizi di trasporto pubblico locale 'aggiuntivi', la proroga fino 31 dicembre 2006, già prevista per gli affidatari dei servizi minimi e dei relativi contratti di servizio.

Le disposizioni legislative impugnate dal governo (con ricorsi distinti poi riuniti dalla Corte in sede di giudizio) derogano, seppur in ambiti e a condizioni differenziate, alla disciplina statale, stabilendo proroghe degli affidamenti preesistenti (o di alcuni di essi) rispetto al termine ultimo previsto dal legislatore statale per l'entrata in vigore del nuovo regime di affidamento di tutti i servizi di trasporto pubblico locale mediante procedure ad evidenza pubblica.

Presupposto del conferimento dei poteri a Regioni ed enti locali in tema di affidamento dei servizi di trasporto locale ex art. 18, c. 2, del d.lgs. 19 novembre 1997, n. 422 (Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59) è il superamento degli assetti monopolistici e l'introduzione di regole di concorrenzialità nella gestione dei servizi di trasporto regionale e locale.

Per tale ragione, la fissazione, a livello statale di un termine massimo (individuato dal comma 3-bis dell'art. 18 del citato d.lgs. n. 422/1997) entro il quale portare a conclusione la fase transitoria e generalizzare l'affidamento mediante procedure concorsuali dei servizi di trasporto locale intende garantire l'effettiva apertura alla concorrenza nel settore, attuando di fatto la normativa europea in materia di liberalizzazione del mercato dei servizi di trasporto locale.

Pertanto, la Corte non ha condiviso l'opinione delle difese delle Regioni Liguria e Veneto, secondo cui la riconducibilità della disciplina del trasporto pubblico locale nell'alveo delle materie legislative residuali impedirebbe allo Stato di esercitare nella materia di cui trattasi una competenza di tipo esclusivo o comunque permetterebbe alle Regioni di "modificare 'ragionevolmente' le disposizioni statali eventualmente introdotte sulla base di un simile titolo di legittimazione". Per il giudice delle leggi, invece, il carattere trasversale della potestà esclusiva statale in tema di tutela della concorrenza consente allo Stato di intervenire sulla totalità degli ambiti materiali nei quali essa trova applicazione.

Né il legislatore regionale può modificare anche solo parzialmente disposizioni statali poste a tutela della concorrenza formulate, come il c. 3-bis dell'art. 18 del d.lgs. n. 422/1997, in forma chiaramente inderogabile e che individuano una serie di limiti e condizioni per l'eventuale intervento legislativo regionale nella disciplina della fase transitoria.

Per questi motivi, la Corte ha giudicato incostituzionali le disposizioni regionali sopra richiamate.

La Corte ha, inoltre, dichiarato cessata la materia del contendere relativamente alle q.l.c. dell'art. 1, c. 7, della legge della Regione Lazio 3 marzo 2003, n. 5 (Norme in materia di società esercenti servizi di trasporto pubblico locale a partecipazione regionale), sollevate dal governo in relazione all'art. 117, c. 1 e 2, lett. e), Cost., dal momento che la disposizione censurata, nelle more del giudizio, è stata oggetto di successiva modifica, facendo rientrare la norma nell'ambito legislativo definito dal c. 3-bis dell'art. 18 del d.lgs. n. 422/1997.

Infine, con riferimento alle questioni concernenti l'art. 25 della citata legge veneta n. 8/2005, la Corte ha giudicato inammissibili gli interventi di due società di telecomunicazioni (Wind e Telecom) in quanto, per consolidata giurisprudenza costituzionale, nei giudizi promossi in via principale nei confronti di leggi regionali o statali non possono intervenire soggetti diversi da quelli titolari delle attribuzioni legislative in contestazione.

Va, infine, rilevato che ad avviso del giudice delle leggi non risulta violato l'ambito statale in materia di "tutela della concorrenza" dagli articoli 2 e 3 della legge della Regione Abruzzo 5 agosto 2004, n. 22, dove si prevedono misure per la promozione di certificazioni di qualità del prodotto ittico «catturato dalla Marineria Abruzzese» o allevato in impianti di acquacoltura/maricoltura dislocati nel territorio regionale o nel «mare antistante» la Regione Abruzzo.

Con la sentenza **n. 213** del 1 giugno 2006, la Corte Costituzionale ha dichiarato *incostituzionale* l'articolo 4, commi 29 e 30, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale

dello Stato - legge finanziaria 2004), nella parte in cui detta norma non stabilisce che la ripartizione delle risorse finanziarie, nonché l'approvazione del Piano nazionale della pesca e dell'acquacoltura avvengano d'intesa con la Conferenza per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. A sollevare la questione erano state le Regioni Toscana e Emilia Romagna.

Conseguentemente ha dichiarato anche l'*illegittimità costituzionale* dell'art. 9, comma 1, della legge della Regione Marche 13 maggio 2004, n. 11 (Norme in materia di pesca marittima e acquacoltura) a seguito di ricorso presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Il testo originario dell'art. 117 Cost. attribuiva alla potestà legislativa delle Regioni a statuto ordinario la competenza in materia di "pesca nelle acque interne", nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, semprechè le norme stesse non fossero in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni. In base al testo originario dell'art. 118 Cost. spettavano alle Regioni le funzioni amministrative nella suddetta materia, tranne quelle di interesse esclusivamente locale, che potevano essere attribuite dalle leggi statali anche alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali.

Con il nuovo Titolo V, Parte seconda, della Costituzione, la pesca non è stata inserita nell'elenco di materie rimesse alla potestà legislativa dello Stato dall'art. 117, secondo comma, Cost., né è stata ascritta alla competenza concorrente di cui al terzo comma del suddetto articolo. Ciò ha portato a ritenere che la mancata espressa attribuzione ne comporti la riferibilità della stessa, nella sua globalità, alla potestà legislativa regionale "residuale", e dunque piena.

Sulla materia della pesca, tuttavia, possono interferire più interessi eterogenei, taluni statali, altri regionali, con indiscutibili riflessi sulla ripartizione delle competenze legislative ed amministrative, che non possono che essere disciplinati dallo Stato, atteso il loro carattere unitario.

A ciò va aggiunto che per quegli aspetti riconducibili in qualche modo all'attività di pesca, che sono connessi a materia di competenza ripartita tra Stato e regioni (tutela della salute, alimentazione, tutela e sicurezza del lavoro,

commercio con l'estero, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione delle imprese per il settore produttivo della pesca, porti, previdenza complementare e integrativa, governo del territorio) sussiste la potestà legislativa statale nella determinazione dei principi fondamentali, ai quali il legislatore regionale, nel dettare la disciplina di dettaglio, deve attenersi.

L'analisi dell'intreccio delle competenze deve essere, dunque, effettuata caso per caso, con riguardo alle concrete fattispecie normative, facendo applicazione del principio di prevalenza e del principio di leale collaborazione.

### **Sistema tributario e contabile dello Stato**

Ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e) Cost., la disciplina dei tributi statali rientra nella competenza legislativa esclusiva dello stato in materia di tributi erariali. In tema di imposizione, la Corte si è pronunciata mediante cinque distinte sentenze, di cui due (la n. 75 e la n. 155) riferite a leggi di regioni a statuto speciale.

La Corte costituzionale con la sentenza **n. 412** del 4 dicembre 2006 ha deciso sul ricorso con il quale il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale degli articoli 6, 8, 10 e 14 della legge della Regione Molise 10 ottobre 2005, n. 34 (Modifiche ed integrazioni alle legge regionale 13 gennaio 2003, n. 1, contenente "Disposizioni per l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, di cui all'articolo 3 della legge 28 dicembre 1995, n. 549" nonché determinazione dell'ammontare del tributo con decorrenza dal 1 gennaio 2006), deducendone la violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. e), e 119 Cost..

Il ricorrente ha proposto quattro distinte questioni di legittimità costituzionale, denunciando il contrasto tra le norme censurate e le norme statali che regolano il tributo speciale per il deposito dei rifiuti in discarica e la conseguente violazione dei limiti di esercizio della potestà legislativa regionale nella materia del sistema tributario dello Stato appartenente alla competenza legislativa esclusiva statale.

La prima questione riguarda il comma 3 dell'art. 7 della legge regionale n. 1/2003, nel testo modificato dall'art. 6 della legge regionale n. 34/2005, il quale, nel prevedere la fissazione delle modalità di versamento del tributo speciale «con apposito provvedimento della giunta regionale», si porrebbe in contrasto con quanto disposto dal comma 30 dell'art. 3 della legge statale 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), che, invece, dispone la fissazione di dette modalità «con legge della Regione», cioè con uno strumento normativo diverso. Ad avviso della Corte - che ha dichiarato *fondata la questione di legittimità* - non può essere condiviso l'assunto della Regione, secondo cui la materia della fissazione delle modalità di versamento del tributo speciale rientrerebbe nelle «competenze di gestione amministrativa proprie della Regione». Infatti, tale materia riguarda direttamente un tributo proprio dello Stato e, pertanto, rientra nella competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost..

La seconda questione ha ad oggetto l'art. 9, comma 1, della legge della Regione Molise n. 1 del 2003, come sostituito dall'art. 8 (più precisamente, dal comma 1 di detto articolo) della legge regionale n. 34/2005, il quale, differenziando il trattamento sanzionatorio della omessa registrazione delle operazioni di conferimento dei rifiuti da quello della infedele registrazione delle stesse e prevedendo, per entrambe le fattispecie, sanzioni amministrative determinate in una percentuale fissa dell'entità del tributo dovuto, sarebbe in contrasto con il comma 31 dell'art. 3 della legge statale n. 549 del 1995, che, da un lato, prevede un identico trattamento sanzionatorio per la omissione e per la infedeltà della registrazione e, dall'altro, determina la sanzione edittale per tali violazioni in una percentuale variabile tra un minimo e un massimo dell'entità del tributo dovuto. La Corte ha stabilito che sussiste il denunciato contrasto fra la norma regionale censurata e l'evocata norma statale interposta essendo di competenza dello Stato anche la disciplina sanzionatoria del tributo.

La terza questione concerne l'art. 10 della legge regionale n. 34/2005, il quale, attraverso l'inserimento del comma 3-bis nell'art. 11 della legge regionale n. 1/2003, statuisce - con riguardo al trattamento sanzionatorio previsto a carico

di chi esercita attività di gestione di una discarica abusiva ovvero abbandona, scarica o effettua deposito incontrollato di rifiuti - l'inapplicabilità delle misure agevolative di cui al comma 4 dell'art. 9 della stessa legge regionale n. 1/2003, secondo cui le sanzioni sono ridotte ad un quarto se, entro il termine per ricorrere alle commissioni tributarie, intervengono l'adesione del contribuente e il contestuale pagamento del tributo, se dovuto, e della sanzione. Ad avviso del ricorrente, la norma censurata si porrebbe in contrasto con il comma 32 dell'art. 3 della legge statale n. 549 del 1995, il quale, disponendo l'applicabilità delle sanzioni di cui al precedente comma 31 per chi esercita l'attività di discarica abusiva, prevedrebbe anche in tale fattispecie la riduzione delle sanzioni al quarto, nel caso di adesione del contribuente e contestuale pagamento entro il termine per ricorrere alle commissioni tributarie.

Tale questione è stata dichiarata *infondata* dalla Corte perché, contrariamente a quanto su esposto dal ricorrente, la disposizione regionale censurata, ove correttamente interpretata, non esclude che, in caso di gestione di una discarica abusiva, le sanzioni previste per l'omessa registrazione e l'omessa dichiarazione possano essere ridotte, ai sensi del comma 4 dell'art. 9 della citata legge regionale n. 1 del 2003 e in conformità con i commi 31 e 32 dell'art. 3 della legge statale n. 549 del 1995

La quarta questione, che è stata dichiarata *fondata*, riguarda l'art. 14 della legge regionale n. 34 del 2005, e viene sollevata sotto il profilo della decorrenza dell'aumento del tributo fissata a far data dal 1 gennaio 2006. Tale decorrenza, disposta con legge regionale emanata dopo il 31 luglio 2005, contrasterebbe con l'art. 3, comma 29, della legge statale n. 549 del 1995, secondo cui la legge regionale che fissa l'ammontare dell'imposta deve essere emanata «entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo», intendendosi «prorogata la misura vigente» nel caso di mancato rispetto di tale termine.

Quest'ultima questione viene affrontata più approfonditamente e con analogo ratio decidendi anche nella sentenza qui di seguito commentata.

Nella pronuncia **n. 413** del 14 dicembre 2006 la Corte costituzionale ha dichiarato l'*illegittimità costituzionale* dell'art. 5 della legge della Regione

Toscana 27 dicembre 2005, n. 70 (Legge finanziaria per l'anno 2006), nella parte in cui determina l'ammontare del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi con decorrenza dal 1 gennaio 2006.

Il ricorrente affermava che la decorrenza del nuovo ammontare del tributo a far data dal 1 gennaio 2006, in quanto disposta con legge regionale emanata dopo il 31 luglio 2005, contrastava con l'art. 3, comma 29, secondo periodo, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), secondo la quale la legge regionale che fissa l'ammontare dell'imposta deve essere emanata "entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo", intendendosi "prorogata la misura vigente" nel caso di mancato rispetto di tale termine.

Il giudice delle leggi ha ritenuto fondata la questione poiché la norma impugnata fissa, per l'applicazione del nuovo ammontare del tributo speciale, un termine di decorrenza contrastante con quello stabilito dalla citata norma statale interposta.

Nella pronuncia viene evidenziato che secondo il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale la disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi rientra nella competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. e) Cost.: ne consegue, pertanto, che l'esercizio della potestà legislativa delle regioni riguardo a tale tributo è ammesso solo nei limiti consentiti dalla legge statale.

La sentenza precisa, altresì, che il tributo in esame va considerato statale e non già "proprio" della Regione, nel senso di cui al vigente art. 119 Cost., "senza che in contrario rilevino né l'attribuzione del gettito alle regioni ed alle province, né le determinazioni espressamente attribuite alla legge regionale dalla citata norma statale".

Riguardo alla fattispecie oggetto dell'impugnativa, il comma 29 dell'art. 3 della citata legge n. 549/1995 prevede che "l'ammontare dell'imposta è fissato, con legge della Regione entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo" (primo periodo del comma), e che, "in caso di mancata determinazione dell'importo da parte delle regioni entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo, si intende prorogata la misura vigente". Con la norma censurata, la Regione,

sostituendo il previgente art. 23-bis, comma 1, della l.r. 29 luglio 1996, n. 60, determina, invece, il nuovo ammontare del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi “a decorrere dal 1° gennaio 2006”. Pur essendo contenuto in una legge regionale promulgata il 27 dicembre 2005 e, quindi, intervenuta successivamente al 31 luglio 2005, l’art. 5 fissa, quindi, l’ammontare del tributo con effetto dal 1° gennaio 2006, in violazione del citato secondo periodo del comma 29 dell’art. 3 della legge n. 549/1995.

Il giudice delle leggi ha, inoltre, chiarito che non può opporsi che la pronuncia di illegittimità costituzionale comporterebbe l’applicazione per l’anno 2006 di un’aliquota maggiore di quella prevista dalla norma censurata per il tributo relativo ai rifiuti provenienti dalle attività minerarie, estrattive, edilizie, lapidee e metallurgiche. Tale circostanza, infatti, è irrilevante ai fini del giudizio, perché è la stessa norma statale interposta a disporre la proroga della misura vigente del tributo nel caso di intempestiva determinazione regionale del nuovo ammontare, senza attribuire alcun rilievo al fatto che tale nuovo ammontare possa essere superiore o inferiore a quello prorogato.

Una ulteriore invasione della competenza esclusiva statale in materia di sistema tributario e contabile dello Stato è stata ravvisata dalla Corte, con la sentenza **n. 213** del 1 giugno 2006, nell’art. 9, comma 1, della legge regionale delle Marche n. 11 del 2004, che affida alla Giunta regionale la determinazione dell’ammontare del canone da corrispondere per la concessione dei beni del demanio marittimo. La Corte ha ribadito il potere dominicale che spetta allo Stato, quale proprietario, di disporre dei propri beni, che, «come tale, non incontra i limiti della ripartizione delle competenze secondo le materie».

La norma regionale viene dunque ritenuta illegittima, in quanto incidente su prerogative spettanti allo Stato nella sua qualità di ente “proprietario” di beni del demanio marittimo, senza che possa rilevare la asserita corrispondenza del canone fissato dalla Regione con quello statale.

## **Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali**

Quattro sono le sentenze emesse dalla Corte nella materia in oggetto. Di queste, una (la n. 207<sup>4</sup>) riguarda una legge della Regione Sicilia, mentre delle altre tre di seguito commentate, la prima riafferma un orientamento della giurisprudenza costituzionale consolidata in base al quale la Regione, pur nell'ambito delle proprie competenze, non può decidere unilateralmente di avvalersi di soggetti appartenenti all'apparato statale, attribuendo funzioni non rientranti nei loro compiti istituzionali. Nella seconda, la Corte ha ribadito che le regioni non possono porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti e attribuzioni ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale. Nella terza, invece, il giudice delle leggi ha chiarito che l'acquisizione, l'elaborazione e lo scambio di informazioni non determinano, di regola alcuna lesione di attribuzioni, rispettivamente statali o regionali, ma rappresentano, in realtà, strumenti con i quali si esplica la leale cooperazione tra Stato e regioni, in vista dell'esigenza di garantire il più efficiente esercizio delle attribuzioni tanto statali, quanto regionali.

La Corte costituzionale con sentenza **n. 30** del 1 febbraio 2006 si è pronunciata sull'impossibilità per le regioni di prevedere unilateralmente che funzionari statali facciano parte di organismi amministrativi regionali, attribuendo funzioni non rientranti nei loro compiti istituzionali.

---

<sup>4</sup> Nella sentenza **n. 207**, la Corte ha deciso il ricorso promosso avverso l'art. 1, ultimo inciso, l'art. 2, commi 2, ultimo inciso, 3 e 4, e gli artt. 3 e 4 del disegno di legge n. 805 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento dell'azione amministrativa a tutela della legalità), approvato dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 12 aprile 2005 e successivamente promulgato e pubblicato come legge della Regione Siciliana 31 maggio 2005, n. 6, che prevedono che la richiesta di comando deve essere fatta dai capi degli uffici periferici degli organi giudiziari. Il ricorrente ha lamentato la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., perché verrebbe creato, con l'assegnazione di risorse umane e strumentali senza l'assenso degli organi statali centrali, «uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza» della Regione nell'esercizio di funzioni statali. La questione è stata dichiarata infondata. Le norme regionali impugnate non introducono alterazioni di alcun tipo nell'organizzazione e nelle procedure interne dell'amministrazione giudiziaria, né incidono nei rapporti tra Ministero della giustizia e uffici giudiziari siti sul territorio. Il carattere puramente facoltativo della richiesta di comando di personale o di comodato di beni strumentali, da parte dei capi degli uffici statali, vale inoltre a fugare il dubbio che con legge regionale siano stati introdotti vincoli a carico di organi dello Stato.

La pronuncia in rassegna ha, pertanto, dichiarato l'illegittimità della legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2004, n. 46 (Interventi a sostegno degli stranieri immigrati) nella parte in cui dispone che fanno parte della Consulta regionale dell'immigrazione anche un rappresentante dell'INPS e uno della Prefettura.

Più precisamente, il giudice delle leggi ha dichiarato l'*illegittimità costituzionale* dell'art. 20, comma 2, lettere g) e j), della citata legge. Tale disposizione, nel contemplare l'istituzione della Consulta regionale della immigrazione, quale strumento di partecipazione, stabilisce che tra i componenti di tale organismo vi siano anche un rappresentante dell'INPS designato dalla sede regionale (lett. g), nonché un rappresentante per ogni Prefettura presente sul territorio regionale (lett. j).

Ad avviso della Corte le disposizioni in questione sono in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. g), Cost., in quanto le funzioni e i compiti spettanti agli organi e ai rappresentanti dell'amministrazione dello Stato e degli enti pubblici nazionali possono essere determinati solo con legge dello Stato.

Pertanto, la normativa in esame, prevedendo in un organismo regionale componenti di un ente pubblico nazionale e di un'articolazione della pubblica amministrazione, configura automaticamente, in capo a essi, nuove e specifiche attribuzioni pubbliche che sono relative all'espletamento delle funzioni connesse all'attività in concreto devoluta all'organo collegiale, nel quale sono chiamati a operare.

La sentenza in rassegna rileva un'inevitabile alterazione delle ordinarie attribuzioni svolte all'interno degli enti di appartenenza per quei pubblici dipendenti e per gli uffici che essi sono chiamati a rappresentare, con la conseguente compromissione dell'art. 117, secondo comma, lett. g), Cost., che riserva in via esclusiva alla legislazione dello Stato di provvedere in materia.

La pronuncia in commento sottolinea, inoltre, che, qualora alle regioni fosse riconosciuta l'incondizionata possibilità di attribuire legislativamente - in forma autoritativa e unilaterale - l'esercizio di funzioni pubbliche a uffici della amministrazione dello Stato o a enti pubblici nazionali, seppure in sede locale, "ne verrebbe all'evidenza compromessa la stessa funzionalità e il buon

andamento; quest'ultimo postula, infatti, un modello normativo unitario e coordinato, cui riservare la individuazione e la organizzazione delle attribuzioni e dei compiti demandati a quegli uffici o a quegli enti”.

Né, ritiene la Corte, si possa far valere, in relazione alla fattispecie la circostanza che si verserebbe in una ipotesi di mera collaborazione fra enti in quanto:

- da un lato, non sarebbe obbligatoria la partecipazione dei rappresentanti alla attività della Consulta, né vi sarebbero conseguenze in ipotesi di loro mancata designazione;
- dall'altro, la natura meramente consultiva di tale attività escluderebbe qualsiasi possibilità di “incidere su aspetti sottoposti a normazione statale”.

Per la Corte, inoltre, anche se le finalità perseguite dalla legge regionale in questione si iscrivono in una materia nella quale la competenza legislativa regionale non è contestata, e proprio in considerazione della complessità e delicatezza delle problematiche correlate al fenomeno dell'immigrazione, è senz'altro possibile ipotizzare «forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono compiti ed attribuzioni dello Stato». Ma tali forme di collaborazione e di coordinamento «non possono», come nella specie, «essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa: esse debbono trovare il loro fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati».

Con analoga *ratio decidendi*, la Corte Costituzionale ha dichiarato, con la sentenza n. 322 del 2 ottobre 2006, l'*illegittimità costituzionale* di due norme della legge della Regione Basilicata 22 febbraio 2005, n. 13 (Norme per la protezione dei boschi dagli incendi):

- l'art. 3, comma 1, lett. h), il quale - nel disciplinare i compiti e i ruoli della Regione nella predisposizione di strutture e attività per la prevenzione, l'avvistamento e lo spegnimento di incendi - dispone, tra l'altro, che la Regione provvede a «organizzare l'impiego delle guardie

ecologiche unitamente alle Forze dell'Ordine e di Pubblica Sicurezza»; la declaratoria di illegittimità costituzionale riguarda le parole «unitamente alle Forze dell'Ordine e di Pubblica Sicurezza»;

- l'art. 13 della medesima legge, che affida la vigilanza sull'applicazione della stessa «al Corpo Forestale dello Stato» e «a tutte le Forze dell'Ordine e di Pubblica Sicurezza».

La Corte, pur non escludendo che si sviluppino forme di collaborazione tra apparati statali, regionali e degli enti locali volte a migliorare le condizioni di sicurezza dei cittadini e del territorio, precisa, tuttavia, che le forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono compiti e attribuzioni di organi dello Stato non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle Regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa: esse debbono trovare il loro fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati.

Al contrario, con l'attribuzione alla Regione del compito di provvedere, per le finalità di cui all'art. 1, all'organizzazione dell'impiego delle Forze dell'ordine e di pubblica sicurezza, quanto con l'affidamento della vigilanza sull'applicazione della legge anche a tali Forze (oltre che al Corpo forestale dello Stato), la Regione ha unilateralmente disposto il diretto coinvolgimento di organi dello Stato, assegnando a essi gli obblighi conseguenti all'attribuzione dei relativi compiti, così violando l'art. 117, secondo comma, lett. g), Cost..<sup>5</sup>

Con la sentenza **n. 42** del 25 gennaio 2006 la Corte Costituzionale ha dichiarato *non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, della legge della Regione Puglia 13 dicembre 2004, n. 23*

---

<sup>5</sup> Invero, come ha osservato la Corte, l'art. 7 della legge n. 353 del 2000 prevede che tale utilizzazione da parte della Regione possa avvenire, per il Corpo forestale dello Stato, «in base ad accordi di programma» (comma 3, lett. a); e, per le Forze di Polizia dello Stato, «in caso di riconosciuta e urgente necessità», previa richiesta «all'Autorità competente che ne potrà disporre l'utilizzo in dipendenza delle proprie esigenze» (comma 3, lett. c). Tuttavia, le due norme regionali impugnate non operano alcun rinvio a tali condizioni, da cui discende la loro illegittimità, limitatamente alle parole «unitamente alle Forze dell'Ordine e di Pubblica Sicurezza» contenute nell'art. 3, comma 1, lett. h), e alle parole «al Corpo Forestale dello Stato» e «a tutte le Forze dell'Ordine e di Pubblica Sicurezza» contenute nell'art. 13, comma 1. La decisione non preclude, comunque, alla Regione di avvalersi (nella lotta contro gli incendi boschivi) di risorse, mezzi e personale degli organi di sicurezza statali, purché nei limiti e con le modalità di cui alla citata legislazione dello Stato.

“Razionalizzazione e ammodernamento della rete distributiva dei carburanti”, proposta dal Governo in riferimento all’art. 117, secondo comma, lett. g), Cost.. Il Governo ricorrente assume che la legge, nella parte in cui si riferisce ai Comandi provinciali dei vigili del fuoco e a organi statali, facendo carico agli stessi di trasmettere «i dati relativi alle principali informazioni sulla rete distributiva dei carburanti» violerebbe la potestà legislativa statale in materia di “ordinamento ed organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali”. Sempre ad avviso del ricorrente sarebbe impossibile per le Regioni disciplinare «unilateralmente e autoritativamente forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono compiti e attribuzioni di organi dello Stato».

Per la Corte la disposizione impugnata – nello stabilire che gli organi nella stessa menzionati sono tenuti a un’attività di mera trasmissione di taluni dei dati in loro possesso – deve essere interpretata nel senso che essa è volta a prevedere un meccanismo di cooperazione tra Regione e Stato, nel settore dello scambio delle informazioni, così anche alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione ed esplicito nella sentenza n. 327 del 2003.

Pertanto, la norma impugnata non costituisce alcuna indebita ingerenza nelle strutture e nelle attribuzioni di organi statali nel prevedere che i Comandi provinciali dei vigili del fuoco e altri organi statali trasmettano dati alla regione, oltretutto non in forza di un generalizzato obbligo ex lege, ma evidentemente dietro specifica richiesta (come può desumersi anche dal fatto che lo scambio non concerne tutti gli elementi informativi in loro possesso, ma solo i dati relativi alle principali informazioni sulla rete distributiva dei carburanti).

### **Ordine pubblico e sicurezza**

In materia di ordine pubblico e sicurezza, la Corte costituzionale si è pronunciata attraverso quattro sentenze, di cui tre relative a leggi emanate da Regioni a statuto speciale (le sentenze n. 396, n. 237 e n. 222) e una emanata dalla Regione a statuto ordinario.

In particolare, con la sentenza n. 105 del 17 marzo 2006, la Corte costituzionale ha dichiarato *non fondata la questione di legittimità costituzionale* dell'art. 7, lett. e) ed f), della legge della Regione Abruzzo 12 novembre 2004, n. 40 (Interventi regionali per promuovere l'educazione alla legalità e per garantire il diritto alla sicurezza dei cittadini), sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, comma secondo, lett. h), Cost., il quale riserva allo Stato la competenza legislativa in materia di ordine pubblico e sicurezza, a esclusione della polizia amministrativa locale.

Le disposizioni impugnate attribuiscono al “Comitato scientifico regionale permanente per le politiche della sicurezza e della legalità”, istituito dall'art. 6 della citata legge abruzzese quale organo di consulenza della Giunta, due funzioni contestate dal governo: la presentazione, all'organo di governo regionale, di una relazione annuale sullo stato della sicurezza del territorio regionale (art. 7, lett. e) e lo svolgimento di un'attività di studio e ricerca dei sistemi avanzati di sicurezza nel campo nazionale e dell'Unione Europea (art. 7, lett. f).

La genericità e l'ampiezza della portata delle norme censurate ha indotto il ricorrente a escludere che esse afferiscano alla competenza regionale in materia di polizia amministrativa locale, concludendo invece per la loro riconducibilità alle funzioni di prevenzione e repressione delle condotte criminose, proprie della materia della sicurezza pubblica di esclusiva competenza statale.

Per la Corte, tuttavia, malgrado l'ampiezza della nozione di sicurezza e di ordine pubblico, è la natura stessa dell'attività conoscitiva oggetto della normativa impugnata, in quanto non diretta a svolgere funzioni di tutela di “beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume prioritaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento” (cfr. sentenza n. 290/2001), a escludere interferenze regionali nella potestà esclusiva statale. Le attività in questione, proprio in considerazione delle loro caratteristiche e della loro finalità, non sono suscettibili di una teorica collocazione nell'ambito della nozione di

“sicurezza pubblica”, quale è stata delineata dalla giurisprudenza costituzionale.

Anzi, per il giudice delle leggi, l'effettiva attuazione del principio di leale collaborazione tra istituzioni statali e istituzioni regionali e locali presuppone forme di coordinamento tra Stato ed enti territoriali anche in materia di ordine e sicurezza pubblica.

In concreto, il miglioramento delle condizioni di sicurezza dei cittadini e del territorio si attua non solo mediante la legislazione statale ma anche grazie alla possibilità, in capo all'ente territoriale, “di apprezzamento - attraverso l'attività di rilevazione, di studio e di ricerca applicata - delle situazioni concrete e storiche riguardanti la sicurezza sul territorio regionale, alla luce delle peculiarità dei dati e delle condizioni che esso offre”.

## **Ordinamento civile**

La Corte Costituzionale è intervenuta, nella materia dell'ordinamento civile, in relazione ai seguenti diversi ambiti normativi:

- espropriazione di proprietà privata (sent. n. 173)
- tutela del lavoro (sent. n. 253)
- orientamento sessuale e identità di genere (sent. n. 253).

Nella sentenza n. **173**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2004, n. 39 (Costituzione dell'Azienda Sanitaria Ospedaliera "Ordine Mauriziano di Torino"), che attribuisce, a titolo non oneroso, al patrimonio delle Aziende sanitarie locali territorialmente competenti i beni mobili ed immobili costituenti i presídi ospedalieri di Lanzo Torinese e Valenza.

Per il governo ricorrente, la disposizione in questione eccederebbe l'ambito delle competenze regionali, in quanto tali beni sono stati devoluti al patrimonio della Fondazione Ordine Mauriziano, costituita con l'art. 2, c. 1, del decreto legge n. 277 del 2004, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1

della legge 21 gennaio 2005, n. 4, in violazione degli artt. 42, secondo e terzo comma, 97, primo comma, 117, secondo comma, lett. l), e 120 Cost.

Più precisamente, il ricorrente ha ravvisato anche la lesione dell'art. 42, secondo e terzo comma, Cost., per indebita intromissione nell'autonomia patrimoniale della Fondazione, attuata in difetto di indennizzo e senza le garanzie procedurali proprie dello strumento espropriativi, mentre ha desunto la lesione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., sulla base dell'appartenenza degli immobili in questione alla Fondazione Ordine Mauriziano, con conseguente ricaduta nella materia dell'ordinamento civile.

Il governo ha, inoltre, rilevato sia la violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., per il mancato rispetto del protocollo d'intesa stipulato nel 2003 tra la Regione Piemonte e l'Ordine Mauriziano, con il quale la Regione si era impegnata ad assumere in conduzione ovvero ad acquistare a titolo oneroso gli immobili di cui si tratta al prezzo determinato sulla base di criteri individuati nello stesso protocollo, sia la violazione del principio di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97, primo comma, Cost..

In via preliminare, la difesa regionale ha osservato che il citato dl n. 277/2004 ha operato una separazione delle attività sanitarie, rimaste in capo all'Ente Ordine Mauriziano, da tutte le altre attività dell'Ordine, attribuite alla Fondazione, cui sono stati trasferiti tutti i beni già appartenenti all'Ordine, esclusi i presídi ospedalieri Umberto I di Torino e Istituto per la ricerca e la cura del cancro (IRCC) di Candiolo (Torino).

Tuttavia, ad avviso della resistente, il dl citato avrebbe “erroneamente” tralasciato di elencare tra i beni funzionalmente connessi all'attività sanitaria anche i presídi ospedalieri di Lanzo Torinese e Valenza, omissione sanata dalla legge regionale censurata, volta a ricomporre «l'unitarietà costituzionalmente stabilita dell'Ente ospedaliero Ordine Mauriziano.

Non solo, dunque, non vi sarebbe, per la Regione Piemonte, violazione dell'art. 42, secondo e terzo comma, Cost., in quanto i presídi ospedalieri di Lanzo Torinese e di Valenza rientrerebbero tra le strutture dell'Ente ospedaliero Ordine Mauriziano e, dunque, nell'ordinamento giuridico sanitario regionale,

ma nemmeno lesione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., proprio in quanto i suddetti presídi non appartenerebbero alla Fondazione Ordine Mauriziano.

La Corte Costituzionale non ha accolto le argomentazioni della resistente, giudicando fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal governo.

Per il giudice delle leggi, infatti, i beni di cui tratta la norma impugnata, già appartenenti all'ente ospedaliero Ordine Mauriziano, risultano attribuiti dall'art. 2, c. 2, del dl n. 277/2004, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della l. n. 4/2005, alla Fondazione Ordine Mauriziano, costituita allo scopo, tra l'altro, «di gestire il patrimonio e i beni trasferiti ai sensi del comma 2, nonché di operare per il risanamento finanziario dell'Ente [...] anche mediante la dismissione dei beni del patrimonio disponibile trasferito» (art. 2, c. 4).

Patrimonio espressamente costituito da tutte le disponibilità immobiliari e mobiliari dell'Ente, con esclusione dei presídi ospedalieri di cui all'art. 1, comma 1, del dl citato, ossia i presídi ospedalieri Umberto I di Torino e l'IRCC di Candiolo, senza dubbi sulla volontà del legislatore statale di assegnare alla Fondazione anche gli immobili sedi dei presídi di Lanzo Torinese e Valenza.

Ne consegue, che la norma regionale impugnata, operando un diretto trasferimento di beni da una persona giuridica estranea all'ordinamento sanitario regionale – la Fondazione Ordine Mauriziano – ad una Azienda sanitaria locale, interferisce sul patrimonio della prima, intervenendo così nella materia dell'ordinamento civile, di esclusiva competenza statale.

La sentenza n. 411 dichiara, invece, l'incostituzionalità dell'art. 18, comma 13, secondo periodo, della legge Regione Lombardia 13 febbraio 2003, n. 1, nella parte in cui dispone che al personale assunto successivamente alla trasformazione delle IPAB in persone giuridiche di diritto privato, «in sede di contrattazione decentrata, è stabilita l'applicazione di contratti in essere o di contratti compatibili ed omogenei con quelli applicati al personale già in servizio».

Se, nel caso di specie, il legislatore regionale ha perseguito una finalità riconducibile all'intento (generico) di «tutelare il lavoro» dei neo-assunti, lo strumento utilizzato – l'obbligo di contrattare – attiene però certamente all'ordinamento civile, in quanto si risolve nel vincolo, imposto ad un soggetto privato, di tenere un comportamento prescritto dalla legge e, quindi, in un vincolo destinato ad incidere sul suo potere di autodeterminarsi. La norma censurata crea un procedimento negoziale – al quale il datore di lavoro è obbligato a partecipare prima di poter scegliere il contratto collettivo da applicare – le cui controparti (le organizzazioni sindacali del pubblico impiego) sono autoritativamente individuate.

La Suprema Corte rileva che, l'art. 18, comma 13, secondo periodo, della legge in oggetto, allo scopo di evitare che i rapporti di lavoro instaurati dopo la trasformazione delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB), siano disciplinati sulla base di contratti collettivi profondamente diversi da quelli «pubblicistici» - applicati ai vecchi dipendenti - impone ai datori di lavoro di negoziare «in sede di contrattazione decentrata» la scelta del contratto collettivo da applicare ai neo-assunti, se «contratti collettivi in essere o contratti compatibili ed omogenei con quelli applicati al personale già in servizio».

Tale norma attiene certamente all'ordinamento civile, in quanto si risolve nel vincolo, imposto ad un soggetto privato, di tenere un comportamento prescritto dalla legge e, quindi, in un vincolo destinato ad incidere sul suo potere di autodeterminarsi.

Parimenti, nella sentenza n. **253**, si dichiara l'incostituzionalità degli artt. 7, comma 1, ed 8 della legge della Regione Toscana 15 novembre 2004, n. 63 (Norme contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere), dove si prevede che «ciascuno ha diritto di designare la persona a cui gli operatori sanitari devono riferirsi per riceverne il consenso a un determinato trattamento terapeutico, qualora l'interessato versi in condizione di incapacità naturale e il pericolo di un grave pregiudizio alla sua salute o alla sua integrità fisica giustifichi l'urgenza e indifferibilità della

decisione». Il successivo art. 8 disciplina il procedimento per rendere le dichiarazioni di volontà indicate dall'art. 7.

La Regione ha così disciplinato la possibilità per il soggetto, in vista di un'eventuale e futura situazione di incapacità naturale e al ricorrere delle condizioni indicate dall'art. 7, di delegare ad altra persona, liberamente scelta, il consenso ad un trattamento sanitario.

La Corte ha ritenuto che, così operando il legislatore regionale abbia ecceduto dalle proprie competenze, regolando l'istituto della rappresentanza che rientra nella materia dell'ordinamento civile.

I giudici hanno infine rilevato che i commi 2, 3 e 4 dell'art. 7, non oggetto di censura, si pongono in inscindibile connessione con il comma 1 specificamente impugnato dal ricorrente; pertanto, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale deve estendersi, in via consequenziale, ai predetti commi 2, 3, e 4 dell'art. 7 della legge impugnata.

Analogamente risulta incostituzionale l'art. 7, comma 5, dove si prevede che «la richiesta di un trattamento sanitario, che abbia ad oggetto la modificazione dell'orientamento sessuale o dell'identità di genere per persona maggiore degli anni diciotto, deve provenire personalmente dall'interessato, il quale deve preventivamente ricevere un'adeguata informazione in ordine allo scopo e natura dell'intervento, alle sue conseguenze ed ai suoi rischi».

Anche tale disposizione incide nella materia dell'ordinamento civile e, precisamente, in quella degli atti di disposizione del proprio corpo, riservata all'esclusiva potestà legislativa statale.

In particolare, il trattamento sanitario che abbia ad oggetto l'adeguamento dei caratteri sessuali morfologici esterni alla identità psico-sessuale, rientra tra quelli che, pur determinando una diminuzione permanente della propria integrità fisica, sono eccezionalmente ammessi dall'ordinamento - in deroga al divieto di cui all'art. 5 del codice civile - nei limiti fissati dal legislatore statale con la legge del 14 aprile 1982 n. 164 (Norme in materia di rettificazione di attribuzione di sesso).

L'incostituzionalità colpisce anche l'art. 16, commi 1 e 4, che prevede il divieto per gli operatori commerciali appartenenti a determinate categorie di rifiutare

la loro prestazione, o di erogarla a condizioni deteriori rispetto a quelle ordinarie, «senza un legittimo motivo e, in particolare, fra l'altro per motivi riconducibili all'orientamento sessuale o all'identità di genere». La disposizione contiene, altresì, la previsione di una sanzione amministrativa in caso di contravvenzione al detto divieto.

Viene così imposto ai soggetti sopra indicati l'obbligo di fornire la propria prestazione a chiunque ne faccia richiesta, senza possibilità di discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale.

Secondo la Corte Costituzionale la norma impugnata nel prevedere, in sostanza, un'ipotesi di obbligo legale a contrarre - obbligo già previsto in via generale dal legislatore statale all'art. 187 del regio decreto 6 maggio 1940, n. 635 (Approvazione del regolamento per l'esecuzione del testo unico 18 giugno 1931, n. 773 delle leggi di pubblica sicurezza) - e alla cui violazione è altresì connessa la comminatoria di una sanzione amministrativa, introduce una disciplina incidente sull'autonomia negoziale dei privati e, quindi, su di una materia riservata, ex art. 117, comma secondo, lettera l), della Costituzione, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Alla illegittimità della disposizione che prevede l'obbligo a contrarre consegue, «stante il parallelismo tra potere di predeterminazione delle fattispecie da sanzionare e potere di determinare la sanzione» (v. sent. n. 361 del 2003), anche l'illegittimità dell'ulteriore previsione relativa alla applicabilità, in caso di violazione dell'obbligo, della sanzione amministrativa.

Va, infine, rilevato che i commi 2 e 3 dell'art. 16, non oggetto di censura, si pongono in inscindibile connessione con i commi 1 e 4 specificamente impugnati; pertanto, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87/1953, l'illegittimità costituzionale deve estendersi, in via consequenziale, all'intero art. 16 della legge impugnata.

### **Ordinamento penale**

La Corte rileva, nella sentenza n. **183**, che attengono all'«ordinamento penale» e non già al «governo del territorio» le norme della legge 15 dicembre 2004, n.

308 statuenti l'irrilevanza penale di determinati abusi in zona paesaggistica, per il futuro (art. 1, comma 36, lettera c), e l'estinzione dei reati paesaggistici, per il passato (art. 1, comma 37). Il potere di incidere sulla sanzionabilità penale, in materia di abusi edilizi riguardanti zone soggette a tutela paesaggistica, spetta solo al legislatore statale.

La Corte ha pertanto dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 36, lettera c), e comma 37, della legge 15 dicembre 2004, n. 308 (Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione), sollevate, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione dalla Regione Toscana.

La ricorrente riteneva che la previsione di irrilevanza penale di certi abusi avrebbe comportato, di fatto, l'inapplicabilità delle sanzioni ripristinatorie previste dalla normativa regionale con riferimento agli abusi commessi nelle zone vincolate, con questo violando la potestà regionale in materia di governo del territorio (art. 117, terzo comma, Cost.).

In particolare, la previsione di estinzione dei reati paesaggistici commessi fino al 30 settembre 2004 presentava, ad avviso della Regione Toscana, gli stessi profili di incostituzionalità, richiamati nella denuncia di illegittimità del comma 36: la riscontrata compatibilità con il paesaggio sottraeva l'opera abusiva alle misure ripristinatorie. Quest'ultima norma, inoltre, al contrario di quanto previsto dal comma 36, non salva le sanzioni amministrative ripristinatorie e pecuniarie, incidendo così nell'ambito materiale riservato alla competenza regionale in tema di governo del territorio.

La Corte Costituzionale ha ritenuto non fondate le due questioni di legittimità prospettate affermando che la disciplina contenuta nei citati commi 36 e 37 dell'art. 1 della legge n. 308 del 2004 attiene strettamente al trattamento penale degli abusi, il che induce a commisurare l'intervento legislativo statale, pur se relazionato alla materia dell'ambiente e dei beni culturali, al parametro dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. ("ordinamento penale").

Sul punto, la sentenza ribadisce che il potere di incidere sulla sanzionabilità penale spetta solo al legislatore statale, cui va riconosciuta discrezionalità in materia di estinzione del reato o della pena, o di non procedibilità.

A tal proposito appare utile ricordare che l'irrilevanza penale dell'abuso non tocca gli aspetti urbanistici, di conseguenza le Regioni non vedono scalfita la loro competenza nella previsione delle sanzioni amministrative in materia edilizia. In altre parole per la sanatoria degli abusi edilizi vige il principio, enunciato dalla sentenza n. 196 del 2004, dell'autonomia delle sanzioni amministrative rispetto a quelle penali.

Inoltre l'art. 1, comma 36, lettera c), fa salva l'applicazione delle sanzioni amministrative ripristinatorie o pecuniarie di cui all'art. 167, che sono quelle in materia paesaggistica. Quindi, a maggior ragione, è da ritenere salva l'applicabilità delle sanzioni amministrative che colpiscono gli abusi edilizi, che la Regione può opportunamente disciplinare nell'ambito della propria competenza di dettaglio in materia di governo del territorio.

Per quanto riguarda gli abusi passati, la norma impugnata ammette l'estinzione del reato, sempre previo accertamento di compatibilità paesaggistica, ma anche a condizione che (art. 1, comma 37, lettera b, n. 1): «i trasgressori abbiano previamente pagato la sanzione pecuniaria di cui all'art. 167 maggiorata da un terzo alla metà». Le sanzioni amministrative a tutela del paesaggio restano applicabili, pur se limitate alla tipologia pecuniaria, attesa la minima rilevanza degli abusi.

### **Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale**

Per quanto attiene alla competenza inerente alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, vi sono state diverse pronunce per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale e particolarmente rilevanti sono le enunciazioni contenute nella sentenza n. 134, ricorrenti Friuli-Venezia-Giulia e Trentino-Alto Adige, sui livelli essenziali di assistenza sanitaria (LEA).

Sempre con riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni, nella sentenza n. 248, la Corte Costituzionale sottolinea che, se è evidente che le leggi regionali non possono pretendere di esercitare una funzione normativa riservata in via esclusiva al legislatore statale, nel contempo, quest'ultimo non può invocare tale competenza di carattere trasversale (sentenza n. 282 del 2002) per richiamare a sé l'intera disciplina delle materie cui essa possa di fatto accedere; disciplina nell'ambito della quale, viceversa, se di titolarità regionale, resta integra la potestà stessa della Regione di sviluppare ed arricchire il livello e la qualità delle prestazioni garantite dalla legislazione statale, in forme compatibili con quest'ultima.

La Corte dichiara pertanto l'illegittimità costituzionale dell'art. 28, commi 1, 3, 4 e 5, dell'art. 29, dell'art. 30, comma 1, e dell'art. 32 della legge della Regione Toscana 24 febbraio 2005, n. 39 (Disposizioni in materia di energia).

A sollevare la questione di legittimità era stato il Governo nella parte in cui le predette norme disciplinano le attività regionali concernenti il settore energetico. In particolare si censurava l'articolo 28 della legge 39/2005 nella parte in cui consente alle «amministrazioni competenti» di sovrapporre alle concessioni di distribuzione contratti di servizio con i concessionari del servizio di approvvigionamento e distribuzione di energia, ovvero di procedere direttamente all'erogazione del servizio.

Vige, invece, nell'ordinamento il principio fondamentale, espresso ora dall'art. 1, comma 2, lettera c), della legge n. 239 del 2004, secondo cui l'attività distributiva dell'energia è attribuita «in concessione»; in tal modo risulterebbe violato tale principio fondamentale secondo cui la concessione di distribuzione dell'energia elettrica ha carattere nazionale ed è unica per ciascun Comune.

Il ricorrente censura l'art. 29 della legge impugnata, nella parte in cui consente di incidere sul regime delle concessioni di distribuzione di energia in vigore, integrandone o sostituendone i «disciplinari» e l'art. 32, il quale prevede che i contratti ed i disciplinari di cui agli articoli 28 e 29 siano stipulati anche a favore dei consumatori.

La Consulta nel dichiarare fondate le questioni (per l'assorbente motivo che si fondano esclusivamente su disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime) ha ritenuto che la norma è formulata in termini così ampi da consentire alle amministrazioni locali di disciplinare in forma esclusiva il servizio di distribuzione energetica mediante il contratto di servizio, che viene in tal modo non ad accedere alla concessione ma a sostituirla, quale necessario titolo di conferimento dello stesso.

### **Norme generali sull'istruzione**

Nell'ambito delle "norme generali sull'istruzione", la sentenza n. **102** ha ad oggetto la compenetrazione tra la competenza esclusiva statale in materia di «norme generali sull'istruzione» ed i margini di autonomia lasciati agli atenei.

La Corte, in tale sentenza, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, lettera b), della legge della Regione Campania 20 dicembre 2004, n. 13 (Promozione e valorizzazione delle università della Campania), nella parte in cui prevede l'istituzione di scuole di eccellenza e di master.

Le Regioni infatti non possono emanare leggi che istituiscano master o scuole di eccellenza in quanto così facendo violerebbero la competenza esclusiva statale in materia di università. E' ammessa invece la gestione, a livello regionale, dei finanziamenti relativi a tali corsi.

Pertanto, la norma impugnata, in quanto lesiva della competenza attribuita all'autonomia universitaria, viene dichiarata illegittima.

E' stata invece dichiarata infondata la questione relativa all'art. 2, comma 2, lettera d), il quale si limita solo a prevedere l'impegno della Regione a recepire gli accordi di programma tra ministero, atenei e altri soggetti pubblici e privati nel proprio programma triennale di interventi finalizzati al raggiungimento degli scopi indicati all'art. 1 della legge; un siffatto impegno al rispetto dello strumento statale (accordo di programma) non può infatti comportare, in quanto tale, la violazione delle competenze statali.

La Corte Costituzionale ha altresì dichiarato priva di fondamento la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4: per questo profilo si rinvia alla parte dedicata alla materia “ricerca scientifica”.

### **Legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane**

La Corte, con la sentenza n. **29**, dichiara l'incostituzionalità dell'art. 7, comma 4, lettera g), della legge regionale dell'Abruzzo 5 agosto 2004, n. 3, che prevede l'ineleggibilità a sindaco, presidente della Provincia, consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale dei Comuni e delle Province titolari del capitale sociale delle società affidatarie della gestione del servizio pubblico, per i legali rappresentanti ed i componenti degli organi esecutivi delle società medesime. Tale disposizione infatti, disciplinando un caso di ineleggibilità a cariche elettive in enti locali territoriali, invade la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia "organi di governo" di Comuni, Province e Città metropolitane, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione. In particolare, nella sentenza si legge che risulta irrilevante la circostanza che, in parte, la disposizione impugnata coincide con quanto previsto dalla legislazione statale (artt. 60, 61 e 63 del d.lgs. n. 267 del 2000), dal momento che, trattandosi di materia riservata in modo esclusivo allo Stato, la Regione non è legittimata ad adottare nella materia stessa alcuna disciplina, ancorché in parte coincidente con quella statale.

### **Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema**

Nell'ambito della materia “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”, la Corte è intervenuta con diverse pronunce, concernenti i seguenti ambiti:

- governo del territorio;
- smaltimento rifiuti radioattivi;
- disciplina della caccia;
- sistema energetico regionale;
- inquinamento elettromagnetico;

- piani paesaggistici.

I principi fondamentali di separazione delle competenze tra Stato e Regioni sono ben riassunti nella sentenza n. **182**, dove la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune norme della legge della Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio) ribadendo nuovamente che, essendo le materia di tutela dell'ambiente e di tutela dei beni culturali riservate allo Stato (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), mentre la valorizzazione dei beni culturali è di competenza legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.) spetta:

- a) allo Stato il potere di fissare principi di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale;
- b) alle leggi regionali, emanate nell'esercizio di potestà concorrenti, assumere tra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale, purché siano rispettate le regole uniformi fissate dallo Stato.

La sentenza dichiara che la ratio per verificare la legittimità delle disposizioni regionali è quella di considerare legittimo, di volta in volta, l'intervento normativo (statale o regionale) di maggior protezione dell'interesse ambientale, come già evidenziato in precedenti pronunce (sentenze n. 2, n. 232 e n. 336 del 2005).

Con la sentenza in rassegna, la Corte Costituzionale ha dichiarata l'illegittimità dell'art. 32, comma 3, della legge della Regione Toscana 1/2005, nella parte in cui non prevede che, ove dall'applicazione dell'articolo 33, commi 3 e 4, o dell'articolo 34 della stessa legge derivi una modificazione degli effetti degli atti e dei provvedimenti di cui agli articoli 157, 140 e 141 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), tale modificazione è subordinata all'accordo per l'elaborazione d'intesa tra la Regione, il Ministero per i beni e le attività culturali ed il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio del piano paesaggistico con specifica considerazione dei valori paesaggistici, concernente l'intero territorio regionale, e all'elaborazione congiunta del piano.

La Consulta ha inoltre dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 3, della legge citata nella parte in cui stabilisce che sia il piano

strutturale del Comune a indicare le aree in cui la realizzazione degli interventi non è soggetta all'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 87 della legge regionale, anziché il piano regionale paesaggistico con specifica considerazione dei valori paesaggistici.

Nelle prime due questioni indicate la Corte riconosce, pertanto, che lo Stato deve far valere la propria potestà legislativa primaria in materia di ambiente e beni culturali nonché la potestà di stabilire principi fondamentali in materia di governo del territorio e valorizzazione dei beni culturali, ai quali le Regioni devono sottostare nell'esercizio delle proprie competenze, cooperando eventualmente ad una maggior tutela del paesaggio, ma sempre nel rispetto dei principi fondamentali fissati dallo Stato.

Infine il giudice delle leggi dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 105, comma 3, della legge in esame nella parte in cui non dispone che, per gli interventi in zona sismica, non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della Regione. La norma viola la disposizione statale di principio sul controllo delle costruzioni a rischio sismico.

Pronunciandosi in tema di gestione dei rifiuti, la Corte, con la sentenza n. 247, dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Molise 27 maggio 2005, n. 22 (Disciplina regionale in materia di rifiuti radioattivi) per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s, e art. 120 Cost..

Analoga questione era stata già esaminata dalla Corte con la sentenza n. 62 del 2005, avente ad oggetto l'impugnativa di altre simili leggi regionali (n. 31 del 2003 della Regione Basilicata, n. 26 del 2003 della Regione Calabria e n. 8 del 2003 della Regione Sardegna), che, parimenti, contenevano una disciplina limitativa del transito e dello stoccaggio di rifiuti radioattivi non prodotti nel territorio della Regione.

Anche questa volta, la Consulta nel dichiarare fondata la questione ha ribadito che «la materia dell'ambiente e dell'ecosistema rientra nella competenza esclusiva dello Stato, anche se ciò non esclude il concorso di normative regionali, fondate sulle rispettive competenze (quale quella afferente alla

salute e al governo del territorio: art. 117, terzo comma, Cost.), volte al conseguimento di finalità di tutela ambientale».

Infine, i giudici delle leggi hanno escluso che la Regione possa adottare misure dirette ad ostacolare la circolazione di persone e cose tra le Regioni; ed ha affermato nella menzionata pronuncia che le leggi regionali, allora impugnate, violavano anche tale specifico ulteriore limite (articolo 120, comma 1, Costituzione).

La materia «ambiente» è venuta in considerazione anche con specifico riguardo alla disciplina dell'attività venatoria.

Con la sentenza n. **313**, la Corte costituzionale ha annullato la delibera della Giunta regionale della Regione Calabria nella parte in cui aveva disposto la modifica del calendario venatorio 2003/2004, prevedendo la possibilità di cacciare determinate specie animali nel periodo dal 21 febbraio al 21 marzo del 2004, allungando, in tal modo, il periodo della attività venatoria.

La Consulta nel dichiarare fondata la questione ha ribadito che la delimitazione temporale del prelievo venatorio disposta dall'articolo 18 della legge 157/92 è rivolta ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, corrispondendo quindi, sotto questo aspetto, all'esigenza di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, e, pertanto, ascrivibile alla competenza esclusiva dello Stato.

Come in precedenza già specificato dal giudice delle leggi ( cfr. sentenze n. 226 del 2003 e n. 536 del 2002) spetta alla legislazione statale la predisposizione di standard minimi e uniformi di tutela della fauna, nei quali rientrano, da un lato, l'elencazione delle specie cacciabili e, dall'altro, la disciplina delle modalità di caccia.

Ha osservato in particolare la Corte che la Giunta, prorogando la stagione venatoria oltre il termine previsto dalla legge statale, in assenza di peculiari esigenze del territorio calabrese ha violato così uno standard di tutela uniforme valido per l'intero territorio nazionale e pertanto riservato alla competenza esclusiva del legislatore statale.

Su analoga ratio si basa la dichiarazione di incostituzionalità, contenuta nella sentenza n. **441** , la Corte Costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 5, della legge della Regione Lombardia 16 agosto 1993, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria), nella parte in cui prevede che « I richiami vivi possono essere tenuti privi di anello. Per la loro legittima detenzione fa fede, per i richiami di cattura, la documentazione esistente presso la Provincia e, per i richiami di allevamento, la documentazione propria del cacciatore».

Tale disciplina, infatti, si pone in contrasto con l'art. 5 della legge n. 157 del 1992, il quale prevede, al comma 7, che «È vietato l'uso di richiami che non siano identificabili mediante anello inamovibile, numerato secondo le norme regionali che disciplinano anche la procedura in materia».

Il ricorso era stato promosso con ordinanza del 27 luglio 2004 dal Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, sul ricorso proposto da WWF Italia ed altri contro la Regione Lombardia.

La Corte statuisce che la norma statale sopra riportata - legge n. 157 del 1992 - nel disciplinare le modalità di esercizio della caccia, fissa standard minimi e uniformi di tutela della fauna la cui determinazione appartiene in via esclusiva alla competenza del legislatore statale, così stabilito già nella sentenza n. 313 del 2006.

Da ciò consegue che l'impugnata norma regionale nel consentire, seppure previa tenuta di apposita documentazione, la possibilità di rimuovere il suddetto anello, introduce una deroga alla citata disciplina statale, che contrasta con la finalità di tutela da quest'ultima perseguita, non potendosi in alcun modo ritenere fungibile il sistema di controllo previsto dall'art. 5 della legge n. 157 del 1992 con quello introdotto dal legislatore regionale.

Non fondata, invece, risulta – secondo quanto stabilito nella sentenza n. **332** – la questione relativa all'art. 1, comma 5 della legge della Regione Emilia-Romagna 12 luglio 2002, n. 14, nella parte in cui prevede che le aziende faunistico-venatorie ed agri-turistico venatorie provvedono ad abbattere gli

ungulati «in base alle vigenti direttive regionali relative alla gestione delle Aziende medesime ed al vigente regolamento regionale concernente la gestione faunistico-venatoria», poiché la norma impugnata si limita a rinviare, quanto alla definizione della disciplina della caccia all'interno delle aziende faunistico-venatorie, ad un regolamento e a direttive regionali, essa risulta priva di autonomo carattere precettivo e inidonea ad incidere sul riparto delle competenze legislative fissato dall'art. 117 della Costituzione.

Un altro settore in cui viene in rilievo la competenza in materia di tutela dell'ambiente è quello analizzato nella sentenza n. **246**, con cui la Corte respinge la doglianza riferita al comma 3, dell'art. 1 della legge della Regione Emilia-Romagna 23 dicembre 2004, n. 26, il quale prevede che *«nel perseguire le finalità di cui al comma 1, la Regione e gli enti locali pongono a fondamento della programmazione degli interventi di rispettiva competenza i seguenti obiettivi generali: [...] c) definire gli obiettivi di riduzione delle emissioni inquinanti e climalteranti e assicurare le condizioni di compatibilità ambientale, paesaggistica e territoriale delle attività di cui al comma 2»*.

Al riguardo la Corte ribadisce che la circostanza che una determinata disciplina sia ascrivibile alla materia “tutela dell'ambiente”, se certamente comporta il potere dello Stato di dettare standard di protezione uniformi validi su tutto il territorio nazionale e non derogabili in senso peggiorativo da parte delle Regioni, non esclude affatto che le leggi regionali emanate nell'esercizio della potestà concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, o di quella “residuale” di cui all'art. 117, quarto comma, possano assumere fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale.

Con riferimento alla protezione dell'inquinamento (uno dei settori più significativi tra quelli che rientrano nella materia ambientale), la sentenza n. **103** esamina l'impugnativa avverso la legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2004, n. 45 (Norme per la tutela della salute e la salvaguardia dell'ambiente dall'inquinamento elettromagnetico) dichiarandone l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 5, nella parte in cui prevede che la Regione

possa prescrivere ai gestori l'utilizzo delle migliori tecnologie disponibili sul mercato anche in relazione alla trasmissione e distribuzione dell'energia elettrica con tensione non superiore a 150 Kv.

La Corte Costituzionale prima di esaminare le diverse censure sollevate richiama la propria giurisprudenza al fine di chiarire ulteriormente il riparto di competenze fra Stato e Regioni in materia di inquinamento elettromagnetico e distribuzione dell'energia elettrica.

In tale premessa vengono citate le sentenze n. 336 del 2005 e n. 307 del 2003 in cui si affermava che compete allo Stato, nel complessivo sistema di definizione degli standard di protezione dall'inquinamento elettromagnetico di cui alla legge 22 febbraio 2001, n. 36 (Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici), la fissazione delle soglie di esposizione e, dunque, nel lessico legislativo, la determinazione dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità, limitatamente, per questi ultimi, alla definizione dei valori di campo «ai fini della progressiva minimizzazione dell'esposizione» (art. 3, comma 1, lettera d, numero 2).

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale spetta, invece, alla competenza delle Regioni la disciplina dell'uso del territorio in funzione della localizzazione degli impianti di comunicazione e quindi la indicazione degli obiettivi di qualità, consistenti in criteri localizzativi degli impianti stessi (art. 3, comma 1, lettera d, numero 1); detti criteri devono, però, rispettare le esigenze della pianificazione nazionale di settore e non devono essere, nel merito, «tali da impedire od ostacolare ingiustificatamente l'insediamento» degli impianti.

La Corte, in questa materia, ha ritenuto spettante esclusivamente allo Stato, il compito, di prescrivere l'utilizzo di determinate tecnologie, sia al fine di assicurare la tutela dell'ambiente e del paesaggio e di promuovere l'innovazione tecnologica e le azioni di risanamento volte a minimizzare l'intensità e gli effetti dei campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, sia al fine di assicurare unitarietà ed uniformità alla rete nazionale.

## Capitolo II

### *Materie di competenza concorrente*

Al pari di quanto constatabile con riferimento alle competenze esclusive dello Stato, molte sono le pronunce della Corte che hanno avuto ad oggetto materie di competenza concorrente, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 della Costituzione.

#### **Tutela del lavoro**

Nella sentenza n. **253**, la Corte nega che l'art. 2 della legge della Regione Toscana 15 novembre 2004, n. 63, dove si prevedono, nell'ambito delle politiche del lavoro e dell'integrazione sociale, misure di sostegno e di tutela a favore delle persone discriminate per motivi derivanti dall'orientamento sessuale, o dalla identità di genere, dei transessuali e dei transgender, come tali menzionati dall'art. 2, determini un'ingiustificata disparità di trattamento in favore di tali soggetti.

Con la norma impugnata, la Regione si pone un obiettivo già previsto dall'art. 1, comma 4, lettera g), della legge della Regione Toscana 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale). Tale ultima norma, infatti, sotto la rubrica «Oggetto e obiettivi delle politiche di intervento», prevede che gli interventi regionali relativi all'orientamento e alla formazione professionale e all'occupazione «concorrono ad assicurare lo sviluppo dell'identità personale e sociale, nel rispetto della libertà e della dignità della persona, dell'uguaglianza e delle pari opportunità, in relazione alle condizioni fisiche, culturali, sociali e di genere».

Così definito il contenuto dell'art. 2, ne risulta il carattere genericamente di indirizzo e, pertanto, la sua inidoneità ad attribuire diritti o situazioni giuridiche di vantaggio a determinati soggetti e ad incidere sulla disciplina dei contratti di lavoro e sui rapporti intersoggettivi che da essi derivano.

Altresì infondata è la questione concernente la presunta violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione. La norma impugnata, infatti, non si pone in contrasto con l'art. 2 lettera k), del d.lgs. n. 276 del 2003, norma interposta, in quanto non amplia la definizione di «lavoratore svantaggiato» prevista dalla disposizione statale, includendo in essa anche quella dei transessuali e dei transgender, ma si limita ad affermare, a favore di questi, l'obiettivo di esprimere «specifiche politiche regionali del lavoro, quali soggetti esposti al rischio di esclusione sociale».

Tale interpretazione risulta, peraltro, conforme alla nozione di «lavoratore svantaggiato» delineata dalla disposizione statale che individua costui nel soggetto che versa in determinate situazioni oggettivamente rilevabili (ad esempio: lavoratori migranti, disoccupati di lungo periodo, invalidi fisici, psichici e sensoriali), non potendosi, al contrario, nei soggetti presi in considerazione dalla norma regionale impugnata, rinvenire alcun elemento oggettivo astrattamente idoneo ad accomunarli tra loro, così da farne una categoria autonoma.

## **Professioni**

In materia di professioni, la Corte ha asserito, al pari delle pronunce intervenute nell'anno 2006, che le Regioni possono intervenire in tale materia, nei limiti dei principi fondamentali e della competenza statale.

Ne consegue che è riservata allo Stato:

- l'individuazione delle figure professionali
- l'individuazione dei relativi profili e ordinamenti didattici
- l'istituzione di nuovi albi
- la disciplina dei titoli necessari per l'esercizio delle professioni.

Nella sentenza n. **40**, dichiara la incostituzionalità della legge della Regione Liguria 25 ottobre 2004, n. 18, con la quale la Regione ha definito le discipline bio-naturali per il benessere ed ha istituito, tra l'altro, il relativo Elenco regionale dei singoli operatori e delle organizzazioni con finalità didattiche,

delle associazioni e delle scuole di formazione; ha disciplinato requisiti e modalità di iscrizione; ha istituito un Comitato regionale con funzioni di indirizzo sulla materia nel territorio regionale e poteri disciplinari.

La Corte Costituzionale, richiamando il ragionamento svolto nella sentenza n. 424 del 2005, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di un'analogo legge della Regione Piemonte (L.R. Piemonte n. 13/2004), osserva come "l'impianto complessivo, lo scopo ed il contenuto precipuo della legge impugnata rendono palese che l'oggetto della normativa in esame (e conseguentemente della proposta questione di legittimità costituzionale) debba essere ricondotto propriamente alla materia concorrente delle «professioni». Rispetto ad essa, peraltro, non assume rilievo la circostanza che il ricorrente ne riconduca il contenuto precettivo all'ambito delle professioni sanitarie (anche non convenzionali), giacché l'individuazione di una specifica area caratterizzante la «professione» è ininfluenza ai fini della regolamentazione delle competenze derivante dall'applicazione nella materia in esame del terzo comma dell'art. 117 Cost. (sentenze n. 424 e n. 355 del 2005)".

La Corte si trova dunque a ribadire che - spettando allo Stato la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente previste dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione - qualora non ne siano stati formulati di nuovi, la legislazione regionale deve svolgersi (ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 5 giugno 2003, n. 131) nel rispetto di quelli comunque risultanti anche dalla normativa statale già in vigore. E da tale normativa non si trae alcuno spunto che possa consentire iniziative legislative regionali nell'ambito cui si riferisce la legge impugnata.

Osserva ancora la Corte come vada infine riaffermato "che la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle «professioni» deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, e l'istituzione di nuovi albi (sentenza n. 355 del 2005) è riservata allo Stato. Tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera di singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale (sentenze n. 424 e n. 319 del 2005)".

Similmente, con la sentenza n. 424, si dichiara incostituzionale la legge della Regione Campania 17 ottobre 2005, n. 18 (Norme sulla musicoterapia e riconoscimento della figura professionale di musicoterapista).

La Corte costituzionale, nel ritenere la questione fondata, osserva che la legge impugnata definisce “un nuovo profilo professionale in materia sanitaria, essendo il musicoterapista un soggetto che esegue un particolare tipo di terapia al fine di prevenire o curare le conseguenze di determinati disturbi psichici o fisici”.

Nell'evidenziare come la materia delle professioni rientra, ex art. 117, terzo comma della Costituzione, nell'ambito della competenza legislativa concorrente, la Corte richiama i principi più volte affermati in materia di professioni. Sulla base della giurisprudenza costituzionale sono da ritenersi riservate allo Stato:

- a) l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici (sentenze n. 40 del 2006; n. 424, n. 355 e n. 319 del 2005);
- b) la disciplina dei titoli necessari per l'esercizio delle professioni (sentenza n. 153 del 2006);
- c) l'istituzione di nuovi albi (sentenze n. 40 del 2006, n. 424 e n. 355 del 2005).

Da simili principi discende l'illegittimità delle disposizioni della legge Regione Campania in quanto ricadono tutte nel campo che, come si è detto, deve intendersi riservato allo Stato in forza dell'art. 117, terzo comma, Cost.

La Corte riflette che non si può pervenire a conclusione diversa, come sostenuto dalla Regione Campania, neppure richiamando la disciplina introdotta dalla recente legge 1° febbraio 2006, n. 43 (Disposizioni in materia di professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione e delega al Governo per l'istituzione dei relativi ordini professionali).

Tale legge, infatti, nel definire le professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione, stabilisce che tali

sono “quelle previste ai sensi della legge 10 agosto 2000, n. 251, e del decreto del Ministro della sanità 29 marzo 2001, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 118 del 23 maggio 2001, i cui operatori svolgono, in forza di un titolo abilitante rilasciato dallo Stato, attività di prevenzione, assistenza, cura o riabilitazione” (art. 1, comma 1).

Resta così confermata l'illegittimità delle norme regionali impugnate, poiché il musicoterapista svolge funzioni che la stessa legge della Regione Campania n. 18 del 2005 qualifica di natura preventiva, riabilitativa e socio-sanitaria e dunque, funzioni che presentano i caratteri che, a norma dell'art. 1, comma 1, della legge n. 43 del 2006, sono propri delle attività espletate da coloro che esercitano professioni sanitarie.

Parimenti incostituzionale, come evidenziato dalla sentenza n. **153**, si rivela l'art. 32, commi 1 e 2, della legge della Regione Piemonte 8 gennaio 2004, n. 1, dove si individuano le figure professionali dei servizi sociali, includendovi gli assistenti sociali, gli educatori professionali, gli operatori socio-sanitari, gli assistenti domiciliari e dei servizi tutelari e gli animatori professionali socio-educativi ( art. 1 ) e si indica i titoli il cui possesso è richiesto per l'esercizio della professione di educatore professionale ( art. 2 ).

Con sentenza suddetta la Corte costituzionale, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 32, commi 1 e 2, della legge della Regione Piemonte 8 gennaio 2004, n. 1 (Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento), si è nuovamente pronunciata sui limiti della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di disciplina delle professioni.

Secondo il giudice delle leggi l'articolo suddetto, provvedendo ad individuare direttamente le figure professionali, alle quali la Regione fa ricorso per il funzionamento del sistema integrato di interventi e servizi sociali, viola il principio fondamentale che assegna allo Stato l'individuazione delle figure professionali.

Inoltre, prevedendo specifici requisiti per l'esercizio della professione di educatore professionale - anche se in parte coincidenti con quelli già stabiliti

dalla normativa statale - il comma 2, viola la competenza dello Stato, risolvendosi in un'indebita ingerenza in un settore, qual è quello della disciplina dei titoli necessari per l'esercizio della professione, costituente principio fondamentale della materia.

Infatti, essendo la materia "professioni" ascrivibile alla competenza concorrente spetta allo Stato la determinazione dei principi fondamentali; qualora non siano stati formulati nuovi principi fondamentali. Pertanto la legislazione regionale deve svolgersi - ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 5 giugno 2003, n. 131 - nel rispetto dei principi fondamentali risultanti anche dalla normativa statale in vigore (come già evidenziato nella sentenza n. 355/2005).

Pertanto la Corte ha ribadito che il suddetto principio si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale al di là della particolare attuazione ad opera di singoli precetti normativi (cfr. sentenze n. 40/2006, 424/2005, 319/2005, 353/2003).

### **Ricerca scientifica**

La Corte Costituzionale, con la sentenza **102** del 17 marzo 2006, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, lettera b), della legge della Regione Campania 20 dicembre 2004, n. 13 (Promozione e valorizzazione delle università della Campania), nella parte in cui prevede l'istituzione di scuole di eccellenza e di master.

Le Regioni infatti non possono emanare leggi che istituiscano master o scuole di eccellenza in quanto così facendo violerebbero la competenza esclusiva statale in materia di università. E' ammessa invece la gestione, a livello regionale, dei finanziamenti relativi a tali corsi.

La questione relativa all'art. 2, comma 2, lettera d), è stata invece dichiarata infondata.

La norma, infatti secondo l'interpretazione della Corte costituzionale esprime l'impegno della Regione a recepire gli accordi di programma tra ministero, atenei e altri soggetti pubblici e privati nel proprio programma triennale di

interventi finalizzati al raggiungimento degli scopi indicati all'art. 1 della legge. Di conseguenza l'impegno al rispetto di tali accordi di programma non costituisce una lesione delle competenze statali.

La Corte Costituzionale ha altresì dichiarato priva di fondamento la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4.

Il suddetto art. 3 dispone, al comma 1, che il comitato di indirizzo e programmazione, presieduto dall'assessore all'università e alla ricerca scientifica, «è composto da tre docenti universitari a tempo pieno, con esperienza di direzione e coordinamento maturata ai massimi livelli accademici». Il successivo comma 4, oggetto di impugnazione, stabilisce che «all'atto di accettazione della nomina e nel corso dell'espletamento del mandato i tre docenti universitari ordinari designati non possono ricoprire le funzioni di rettore, presidente di polo, preside di facoltà o altri incarichi di direzione accademica».

La disposizione è stata interpretata dalla Corte Costituzionale, conformemente alla ratio della legge, nel senso che la titolarità degli incarichi di direzione accademica contemplati dalla norma stessa preclude la nomina a componente del comitato di indirizzo e programmazione, ma non viceversa.

La norma impugnata non lede, secondo la Corte Costituzionale, le competenze statali in materia di istruzione in quanto non incide in alcun modo sullo status dei docenti universitari ordinari che siano anche componenti del comitato, ma determina solamente i requisiti soggettivi per la partecipazione ad un organo regionale, il comitato di indirizzo e programmazione, la cui disciplina compete legittimamente alla Regione medesima.

La sentenza della Corte costituzionale 9 novembre 2006 n. **365** ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'intero titolo II della legge della Regione Puglia 12 agosto 2005, n. 12 recante "Seconda variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2005".

Ad avviso del ricorrente la legge impugnata, oltre a dettare, nel titolo I, norme di variazione al bilancio di previsione, contiene anche, nel titolo II, disposizioni di carattere settoriale "nelle più svariate materie", quali lo spettacolo e le

attività culturali, la materia socio-assistenziale, quella sanitaria, ambientale, di ricerca scientifica, attività produttive, università, commercio, personale.

Il titolo II citato contrasterebbe con l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto violerebbe i principi fondamentali della materia «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica». In particolare, sarebbe violato l'art. 16 del decreto legislativo. 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle Regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208), il quale stabilisce quanto segue:

- la Giunta regionale, con provvedimento amministrativo, può effettuare variazioni compensative tra capitoli della medesima unità revisionale;
- ogni altra variazione al bilancio deve essere disposta con legge regionale;
- la legge di approvazione del bilancio regionale o eventuali ulteriori provvedimenti legislativi di variazione possono autorizzare, esclusivamente, variazioni al bilancio medesimo;
- tali variazioni vengono approntate, al fine di istituire nuove unità previsionali di base, per l'iscrizione di entrate provenienti da assegnazioni vincolate a scopi specifici da parte dello Stato o dell'Unione Europea e, infine, per l'iscrizione delle relative spese;
- possono essere previste variazioni compensative fra capitoli di una stessa unità previsionale di base ad eccezione delle autorizzazioni di spesa a carattere obbligatorio.

Secondo il ricorrente, tale articolo costituirebbe principio fondamentale della materia «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica», alla cui osservanza, quindi, le Regioni sarebbero tenute.

Ad avviso della Corte riguardo alla censura sollevata in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost., l'inammissibilità si rivela sotto più profili.

In primis l'Avvocatura evoca quale parametro interposto l'art. 16 del d.lgs. n. 76 del 2000 e lamenta la violazione del principio fondamentale da esso dettato. Tuttavia, il ricorrente omette di specificare quale sia tale principio, mentre una precisazione in proposito deve ritenersi necessaria secondo quanto già affermato dalla Corte nella sentenza n. 73 del 2004. Tale specificazione appare

ancor più essenziale dal momento che la disposizione in oggetto presenta un contenuto eterogeneo.

Inoltre il ricorrente omette di individuare le ragioni per cui l'intero Titolo II della legge regionale si porrebbe in contrasto con l'art. 16 citato, nonché di svolgere argomentazioni a sostegno della doglianza. Pertanto anche tale censura risulta sostanzialmente oscura e generica, e, quindi, viene dichiarata inammissibile.

Nel ricorso viene contestata la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., sotto il profilo dell'asserito contrasto con il principio fondamentale in materia di istruzione e ricerca scientifica posto dall'art. 5 del d.lgs. n. 517 del 1999, nonché dell'art. 33 e dell'art. 120 Cost.

Quest'ultima censura è dichiarata inammissibile in quanto priva di qualunque motivazione. Secondo la Corte “ in ogni caso il riferimento al parametro in questione è inconferente rispetto al contenuto delle norme impugnate; né il richiamo dell'art. 120, secondo comma, Cost., al principio di leale collaborazione, potrebbe in alcun modo consentire di superare il fatto che la disciplina legislativa sottoposta allo scrutinio di questa Corte nel caso di specie non ha relazione con la disciplina del potere sostitutivo straordinario del Governo contenuta nella richiamata disposizione costituzionale”.

## **Tutela della salute**

Il giudice delle leggi si è soffermato sul riparto di competenza in materia di «tutela della salute», analizzandone differenti profili.

- mobbing sui luoghi di lavoro
- tutela della salute dei non fumatori
- organizzazione del servizio farmaceutico

**1) Riguardo al fenomeno del **mobbing sui luoghi di lavoro** la Corte non ha ritenuto invasive delle competenze statali tre leggi regionali in materia<sup>6</sup>.**

---

<sup>6</sup> Non viene analizzata la sentenza n. 239 in quanto relativa ad una legge della regione Friuli-Venezia Giulia.

La Consulta, per confutare le doglianze dello Stato ricorrente, basate essenzialmente sulle affermazioni contenute in una pronuncia di incostituzionalità di una precedente legge regionale, fa anch'essa riferimento alla medesima pronuncia.

Nella sentenza n. **22**, la Corte respinge le censure avverso la legge della Regione Abruzzo 11 agosto 2004, n. 26, ritenuta lesiva delle competenze statali con argomentazioni confortate dalla sentenza n. 359/2003, con la quale fu dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Lazio 11 luglio 2002, n. 16.

La Corte sottolinea la sostanziale diversità di contenuti tra la suddette leggi regionali.

Con la sentenza del 2003, la Corte rilevò in primo luogo che il fenomeno del mobbing, emerso nella vita sociale e unitariamente considerato nell'ambito delle scienze sociali, era ancora privo di una specifica disciplina legislativa statale, ma era venuto in evidenza in controversie decidendo le quali i giudici comuni lo avevano ricondotto, per alcuni suoi aspetti, sotto le previsioni dell'art. 2087 cod.civ.

In tale decisione la Corte affermò inoltre che la normativa in materia di mobbing può avere una pluralità di oggetti:

- la prevenzione e la repressione dei comportamenti dei soggetti attivi del fenomeno
- le misure di sostegno psicologico,
- l'individuazione delle procedure per accedere alle terapie di tipo medico di cui la vittima può avere bisogno
- il regime degli atti o comportamenti posti in essere da quest'ultima come reazione a quanto patito.

La Corte osservò quindi che, avuto riguardo alla condotta di coloro cioè che pongono in essere gli atti e comportamenti vessatori nei confronti del lavoratore, nei quali si concretizza il fenomeno del mobbing, **la relativa disciplina rientra essenzialmente nell'ordinamento civile.** Allo Stato spetta, pertanto, la competenza a dettare la definizione del mobbing ove e quando lo ritenga opportuno.

In riferimento alle conseguenze prodotte dagli atti e comportamenti vessatori, la Corte diede atto che nella giurisprudenza erano emersi i profili attinenti alla salute del lavoratore che assumeva di esserne stato destinatario e alla qualificazione degli atti da lui compiuti, ricollegabili a detti comportamenti e riconducibili sotto le previsioni dell'art. 2087 cod. civ.; profili in relazione ai quali la disciplina del mobbing era riconducibile alla tutela della salute e alla tutela e sicurezza del lavoro o ancora all'ordinamento civile.

Alla stregua di tali premesse, la Corte valutò la legge della Regione Lazio allora impugnata e ne ritenne l'illegittimità costituzionale *in primis* perché essa era tutta imperniata su un'autonoma definizione di mobbing e su una esemplificazione dei comportamenti in cui il fenomeno poteva concretizzarsi, elementi questi che non le spettava di formulare con riguardo ai parametri evocati e che non erano in armonia con atti comunitari.

Ulteriori ragioni di illegittimità furono rinvenute nella disciplina di aspetti del fenomeno attinenti ai rapporti intersoggettivi tra lavoratore e datore e a comportamenti di questo integranti inadempimento degli obblighi inerenti al rapporto di lavoro.

La Corte rilevò anche che la legge regionale, nel disciplinare profili del fenomeno mobbing rientranti nella tutela della salute, non si era limitata alla formulazione di disposizioni di dettaglio, ma aveva anche stabilito principi fondamentali.

Riguardo alla legge della Regione Abruzzo il Governo ricorrente sosteneva che la stessa lederebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile nonché di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali.

Sosteneva altresì, che la legge impugnata atteneva anche alla tutela della salute ed alla tutela e sicurezza del lavoro, materie entrambe di competenza legislativa concorrente, irragionevolmente privilegiando le strutture sanitarie e non limitandosi a dettare la disciplina di dettaglio, pur in assenza di una legislazione statale specifica sul fenomeno del mobbing.

Inoltre, nella legge non viene data una definizione di mobbing, e questo comporterebbe la formulazione di norme «in bianco», che rimettono cioè ad

organi amministrativi il compito ed il potere di integrare il disposto legislativo, sostituendosi al legislatore statale, riconosciuto competente in materia.

Di altro avviso è stata la Corte, rilevando che la legge della Regione Abruzzo non contiene alcuno degli elementi che condussero la Corte a dichiarare l'illegittimità della legge n. 16 del 2002 della Regione Lazio.

E' legittima la legge regionale impugnata poiché dà per presupposta la nozione dei comportamenti costituenti mobbing e non formula di questo fenomeno né una definizione generale, né esemplificazioni.

Tale legge, rinunciando a formulare una propria definizione del mobbing, si riferisce a quegli elementi già desumibili, non da una specifica disciplina, bensì dalle esistenti normative statali riguardanti materie in cui il complesso fenomeno si manifesta, normative che i giudici comuni hanno avuto presenti nelle controversie il cui oggetto era costituito dal mobbing in uno o più dei suoi molteplici aspetti.

Se poi l'inesistenza di una definizione di questo dovesse condurre la Regione Abruzzo all'emanazione di atti amministrativi esulanti dalle proprie competenze o comunque contrastanti con parametri costituzionali, per la repressione di tali fenomeni l'ordinamento conosce gli opportuni rimedi di giustizia costituzionale e comune.

Neppure fondate sono le censure concernenti le disposizioni della legge impugnata, le quali prevedono l'istituzione di un centro di riferimento regionale presso l'ASL di Pescara e di centri di ascolto presso tutte le ASL della Regione e contengono l'indicazione dei compiti di questi.

Anche le doglianze del ricorrente, secondo cui la legge avrebbe privilegiato le strutture sanitarie rispetto agli organi preposti alla tutela e sicurezza del lavoro, sono infondate, in quanto i compiti affidati a tali centri attengono principalmente al rilevamento e alla valutazione delle conseguenze degli atti e comportamenti vessatori sulla salute dei lavoratori ed alla predisposizione di misure di sostegno per loro e per le loro famiglie, vale a dire ad uno degli oggetti possibili della normativa in tema di mobbing, come enucleati nella citata sentenza n. 359/2003. In coerenza all'espletamento di siffatti compiti, ai

suindicati centri è destinato in larga prevalenza personale del comparto sanitario.

Parimenti infondate sono le doglianze in ordine alla mancata specificazione del livello di qualificazione posseduto da detto personale e dell'eventuale carattere precario del relativo rapporto, in quanto la possibilità di avvalersi, oltre che di dipendenti delle ASL, anche di lavoratori con contratti di collaborazione o in regime di convenzione, è coerente con i compiti previsti sia per il centro di riferimento regionale (art. 3, ultimo comma) sia per i centri di ascolto localizzati (art. 4, ultimo comma), mentre il loro impiego fa capo ai rispettivi poteri di organizzazione.

Inoltre, la legge istituisce un organismo regionale tecnico consultivo presso l'Assessorato del lavoro del quale fanno parte – oltre a rappresentanti dei sindacati, dei lavoratori, dei datori di lavoro ed al responsabile del centro di riferimento e ad un dirigente della direzione sanità – anche dirigenti di altre direzioni, il Presidente della commissione pari opportunità ed un consigliere di parità (art. 5 della legge).

Nessuna irragionevolezza si riscontra pertanto nelle indicate disposizioni, né alcuna invasione nella organizzazione dell'amministrazione statale o di enti pubblici nazionali.

Infine, non assume alcun rilievo il rischio dell'eventuale duplicazione di procedure che la legge regionale introdurrebbe rispetto a quanto previsto dalla contrattazione collettiva. Come avverte lo stesso ricorrente, le previsioni della fonte pattizia attengono ai rapporti inter partes e disciplinano ambiti di esclusiva competenza contrattuale.

In conclusione, per la Corte, la legge impugnata non ha oltrepassato i limiti della competenza che ha già riconosciuto alle Regioni quando ha affermato che esse «possono intervenire con propri atti normativi anche con misure di sostegno idonee a studiare il fenomeno in tutti i suoi profili e a prevenirlo o limitarlo nelle sue conseguenze» (v. sentenza n. 359 del 2003).

Con motivazioni analoghe viene respinto, nella sentenza n. **238**, il ricorso dello Stato avverso la legge della Regione Umbria 28 febbraio 2005, n. 18 (*Tutela della salute psico-fisica della persona sul luogo di lavoro e contrasto dei*

*fenomeni di mobbing*), sollevato in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere g) ed l), e terzo comma, e all'art. 118, primo comma, della Costituzione.

La legge regionale veniva impugnata per supposta violazione della competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile e di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali nonché per alcune disposizioni ritenute non solo di dettaglio nelle materie della tutela della salute e della tutela e sicurezza del lavoro (entrambe di competenza legislativa concorrente).

La Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale. Infatti la legge della Regione Umbria presenta, come fa rilevare lo stesso ricorrente, elementi di analogia con la citata legge della Regione Abruzzo.

Anche nel caso ora in esame la normativa censurata non formula una definizione del mobbing con valenza generale, ma ha riguardo solo ad alcuni suoi aspetti già oggetto di valutazione in fattispecie sottoposte al vaglio di giudici comuni.

In particolare la Corte costituzionale ha rilevato che secondo l'art. 1 della legge in argomento, le azioni di prevenzione e contrasto del mobbing, finalizzate a tutelare l'integrità psico-fisica della persona sul luogo di lavoro, sono promosse dalla Regione «nel rispetto della normativa statale vigente e dell'ordinamento comunitario». Tale formula può risolversi in un'affermazione meramente assertiva e di stile, inefficace al fine di escludere possibili contrasti con le normative di cui si postula il rispetto; ma, afferma la Corte *“ove in concreto non si riscontrino disposizioni che tale contrasto determinano, come nella legge impugnata, essa fornisce un criterio interpretativo utile al positivo scrutinio di legittimità costituzionale”*.

Se, poi, l'inesistenza di una definizione generale dovesse condurre la Regione all'emanazione di atti amministrativi esorbitanti dalle proprie competenze o, comunque, contrastanti con parametri costituzionali, per la repressione di tali fenomeni l'ordinamento appronta gli opportuni rimedi di giustizia costituzionale e comune.

Tale rilievo vale anche a motivare l'infondatezza delle censure concernenti la genericità delle previsioni della legge riguardo alle ispezioni sui luoghi di

lavoro ed al conseguente accertamento di ipotesi di mobbing. L'impugnato art. 8 della legge regionale, relativo a tali ispezioni, riguarda infatti l'attività di controllo del Servizio di prevenzione e sicurezza del lavoro, collocandone i compiti *«nell'ambito della sua attività istituzionale»*.

Quest'ultima si inserisce nella più ampia attività dei dipartimenti di prevenzione (di cui fa parte il Servizio), i quali sono strutture operative delle ASL, poste a garanzia della salute collettiva ed operanti secondo linee coordinate ed integrate con le Regioni .

Quest'ultimo rilievo vale anche a motivare l'infondatezza delle censure concernenti la genericità delle previsioni della legge riguardo alle ispezioni sui luoghi di lavoro ed al conseguente accertamento di ipotesi di mobbing.

**2)** Per quanto attiene al profilo della **tutela della salute dei non fumatori** la Corte interviene con due pronunce di rilievo in cui afferma quanto segue:

- la finalità del bene protetto comporta imprescindibili esigenze di uniformità che valgono a qualificare come principi fondamentali non solo le fattispecie di illecito e relative sanzioni bensì anche il procedimento finalizzato alla loro applicazione,
- l'esposizione al fumo passivo reca eguale pregiudizio alla persona su tutto il territorio della Repubblica, ciò che non consente discipline differenziate da parte dei legislatori regionali.

Con la sentenza n. **63**, la Corte respinge le censure della Regione Toscana avverso l'art. 51, comma 7, della legge 16 gennaio 2003, n. 3, per supposta lesione della potestà legislativa regionale riguardante il procedimento di accertamento delle infrazioni al divieto di fumo.

La sentenza afferma che la natura di principio fondamentale del divieto di fumo, e la correlativa competenza statale ad individuare sia le fattispecie di illecito amministrativo sia la misura delle sanzioni corrispondenti, si riflettono inevitabilmente sulla disciplina del procedimento volto ad accertare in concreto le trasgressioni e ad irrogare le sanzioni medesime.

È di tutta evidenza, infatti, che la stessa imprescindibile esigenza di uniformità, che vale a qualificare come principi fondamentali le norme

individuatrici delle fattispecie di illecito e le relative sanzioni, è sottesa anche alla regolamentazione del procedimento finalizzato alla loro applicazione.

In tema di divieto di fumo si versa nella materia «tutela della salute», di competenza legislativa concorrente, tuttavia la determinazione della qualità e della misura delle sanzioni inerisce a quei principi fondamentali che richiedono uniformità di disciplina su tutto il territorio nazionale.

La stretta strumentalità del procedimento di accertamento delle infrazioni e di irrogazione delle sanzioni rispetto alla effettività del divieto di fumo in locali chiusi, posto a tutela di un bene non suscettibile di valutazioni differenziate, determina la necessaria attrazione nella sfera di competenza statale della disciplina delle attività amministrative necessarie allo scopo.

Il procedimento in questione non è accessorio ad una potestà legislativa regionale, ma, pur nell'ambito della complessiva materia «tutela della salute», ad un'area di normazione – quella riguardante le sanzioni – di sicura attribuzione allo Stato.

Inoltre, come la prescrizione di sanzioni amministrative non appartiene in via pregiudiziale allo Stato o alle Regioni, ma accede alla specifica competenza legislativa ritenuta, secondo Costituzione, più adatta alla tutela di determinati diritti o interessi, allo stesso modo non esiste una materia della vigilanza, ma questa deve essere considerata accessorio naturale della competenza sanzionatoria sia statale che regionale (sentenza n. 384 del 2005).

Una intrinseca necessità di coerenza normativa e amministrativa impone che non si determinino fratture sul versante applicativo delle sanzioni di sicura competenza statale. Una regolamentazione differenziata del procedimento finalizzato all'irrogazione delle sanzioni, non solo sarebbe fonte di incertezze e complicazioni per le amministrazioni e per i cittadini, ma finirebbe per influire negativamente sulla effettività delle sanzioni medesime, ove le modalità applicative variassero da Regione a Regione.

La stessa esigenza di uniformità sottesa alla qualificazione come principi fondamentali di tutte le norme sanzionatorie in materia deve, quindi, presiedere alla disciplina delle attività finalizzate all'applicazione delle sanzioni medesime.

Ove si consideri, oltretutto, che il divieto di fumo ricade nella materia «tutela della salute», di competenza legislativa concorrente, è opportuno e conforme al principio di leale collaborazione che la disciplina del procedimento non sia dettata in modo unilaterale dallo Stato, escludendo del tutto le Regioni.

La *ratio* che determina l'attrazione del procedimento sanzionatorio nella competenza legislativa statale è, infatti, quella dell'uniformità volta a dare alle sanzioni, almeno nella previsione normativa, lo stesso grado di effettività in ogni parte del territorio nazionale.

Tale uniformità si concilia con l'interesse costituzionalmente tutelato delle Regioni a far valere, nella predisposizione delle norme legislative, le proprie specifiche esigenze. In questa ipotesi, giova appunto far riferimento **al principio di leale collaborazione**, che rende preferibile l'integrazione non conflittuale delle esigenze unitarie con quelle autonomistiche, senza rigide separazioni e contrapposizioni dualistiche.

La norma statale impugnata prevede una delle possibili modalità di conciliazione delle ragioni dell'unità con quelle dell'autonomia.

La ridefinizione del procedimento è, infatti, affidata ad un accordo tra Stato e Regioni, da raggiungersi in sede di Conferenza permanente per i rapporti Stato-Regioni e Province autonome. Tale tipo di accordo, che non può modificare l'ordine costituzionale delle competenze, può essere valida soluzione collaborativa in un campo di attività amministrative strettamente accessorio ad una competenza legislativa appartenente allo Stato, in quanto attinente a principi fondamentali, ma iscritto pur sempre nel più vasto ambito della tutela della salute. Si tratta di un caso, tra i tanti, in cui l'intreccio delle competenze legislative e amministrative statali e regionali mal si presta ad essere risolto in termini di drastica scissione.

**3)** La materia «tutela della salute» viene in rilievo anche con riguardo alla disciplina delle **farmacie**. In particolare, con la sentenza n. **87** del 10 marzo 2006, la Corte Costituzionale, in accoglimento dei ricorsi promossi separatamente, e poi riuniti, dalle Regioni Abruzzo, Toscana, Veneto ed Emilia Romagna, ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 46 della legge 16 gennaio 2003,

n. 3 (Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione), per violazione dell'articolo 117, terzo e quarto comma, Cost..

Il primo comma della norma censurata consente ai farmacisti in regime di gestione provvisoria di conseguire la titolarità della farmacia, se assegnatari, alla data di entrata in vigore della legge, della gestione provvisoria da almeno due anni nonché in caso di mancata pubblicazione della graduatoria del concorso per l'assegnazione della relativa sede farmaceutica.

I successivi commi stabiliscono limitazioni soggettive all'applicazione del beneficio (comma 2) e disciplinano le modalità del procedimento regionale finalizzato alla concessione dello stesso (commi 3 e 4).

Tali norme non vanno ricondotte alla materia del commercio, di esclusiva competenza regionale (art. 117, quarto comma, Cost.) e nemmeno alla materia tutela del lavoro, di competenza legislativa concorrente.

Ai fini del riparto delle competenze legislative previsto dall'art. 117 Cost., la materia della organizzazione del servizio farmaceutico deve essere ricondotta al titolo di competenza concorrente della tutela della salute.

Per il giudice delle leggi, *“la complessa regolamentazione pubblicistica della attività economica di rivendita dei farmaci è infatti preordinata al fine di assicurare e controllare l'accesso dei cittadini ai prodotti medicinali ed in tal senso a garantire la tutela del fondamentale diritto alla salute, restando solo marginale, sotto questo profilo, sia il carattere professionale sia l'indubbia natura commerciale dell'attività del farmacista”*.

Inoltre, anche se esercitata in via provvisoria, quest'ultima costituisce un'attività di impresa, circostanza che esclude che la sua regolamentazione sia ascrivibile alla tutela del lavoro.

Definito l'ambito di riferimento della disciplina impugnata, la Corte ha poi giudicato la natura delle norme dettate, affermando che, sotto il profilo strutturale, non può riconoscersi alle stesse la natura di norme di principio di competenza statale, in quanto norme di dettaglio che richiedono, per la loro concreta applicazione, soltanto un'attività di materiale esecuzione.

4) Altri profili vengono affrontati nella sentenza n. 181 in cui la Corte, riuniti i giudizi di illegittimità costituzionale delle leggi delle Regioni Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna, dichiara l'illegittimità dell'art. 139 della legge della Regione Toscana 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale); non fondate o cessata la materia del contendere in relazione alle altre questioni inerenti le funzioni di direzione delle strutture organizzative in riferimento agli artt. 5, 117 e 118 della Costituzione, nonché al principio di leale cooperazione.

La Corte si pronuncia su cinque ricorsi, uno dei quali proposto dalla Regione Toscana, gli altri quattro dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Con il primo di essi è censurato l'art. 2-septies, comma 1, del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 81 (*Interventi urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo per la salute pubblica*), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 2004, n. 138, con cui il legislatore statale ha modificato – eliminando «il principio della irreversibilità che caratterizzava il rapporto esclusivo dei dirigenti sanitari» – il comma 4 dell'art. 15-quater del dlgs 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), ed ha disposto che «la non esclusività del rapporto di lavoro non preclude la direzione di strutture semplici o complesse».

L'impugnativa dello Stato, simmetricamente, ha investito altrettante leggi delle Regioni Toscana, Emilia-Romagna ed Umbria, tutte egualmente censurate nelle rispettive disposizioni – l'art. 1 della legge regionale della Toscana 22 ottobre 2004, n. 56, recante «Modifiche alla legge regionale 8 marzo 2000, n. 22 (Riordino delle norme per l'organizzazione del servizio sanitario regionale)»; l'art. 59 della successiva legge regionale della Toscana 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale); l'art. 8, comma 4, della legge regionale dell'Emilia-Romagna 23 dicembre 2004, n. 29 (Norme generali sull'organizzazione ed il funzionamento del servizio sanitario regionale); l'art. 1 della legge regionale dell'Umbria 23 febbraio 2005, n. 15 (Modalità per il conferimento di incarichi di struttura nelle Aziende sanitarie regionali) – le quali stabiliscono che gli incarichi di direzione di struttura, semplice o complessa, del Servizio sanitario regionale implicano il rapporto di lavoro

esclusivo previsto all'art. 15-quater, commi 1, 2 e 3 del già citato d.lgs. n. 502 del 1992 (è il caso delle disposizioni contenute nelle leggi regionali della Toscana e dell'Umbria), ovvero che il rapporto di lavoro esclusivo operi come «criterio preferenziale per il conferimento ai dirigenti sanitari degli incarichi di direzione» presso le medesime strutture (è quanto stabilito dalla legge regionale della Emilia-Romagna).

Tale materia è identificata, segnatamente, dalla Regione Toscana, in quella della “organizzazione degli enti non statali e non nazionali” ovvero in quella della “tutela della salute”, materie rientranti, rispettivamente, l'una nella competenza residuale delle Regioni, l'altra nella competenza concorrente statale e regionale.

Di qui la dedotta violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost. ovvero alternativamente dell'art. 117, terzo comma, Cost., soprattutto sul rilievo che – ai sensi degli artt. 2, comma 2, e 3, comma 5, del d.lgs. n. 502 del 1992 – spetta alle Regioni la determinazione dei principi sull'organizzazione dei servizi e sull'attività destinata alla “tutela della salute”, nonché la disciplina delle «modalità organizzative e di funzionamento delle unità sanitarie locali».

Alla luce, dunque, di tale ampia nozione deve ritenersi che le disposizioni in esame, sebbene si prestino ad incidere contestualmente su una pluralità di materie (e segnatamente, tra le altre, su quella della organizzazione di enti “non statali e non nazionali”), vadano comunque ascritte, con prevalenza, a quella della “tutela della salute”.

Versandosi in materia di “tutela della salute” di competenza legislativa ripartita tra Stato e Regioni, spetta al primo la fissazione dei principi fondamentali, mentre alle seconde compete dettare la disciplina attuativa di tali principi con l'autonomia e l'autodeterminazione che, nel disegno costituzionale, ad esse sono state riconosciute.

Come corollario di quanto così disposto, il legislatore statale, con la norma impugnata, ha stabilito che nel caso in cui la scelta dei dirigenti sanitari cada sul regime della non esclusività, essa tuttavia «non preclude la direzione di strutture semplici e complesse».

Ciò significa, in altri termini, che le stesse sono libere di disciplinare le modalità relative al conferimento degli incarichi di direzione delle strutture sanitarie, ora privilegiando in senso assoluto il regime del rapporto esclusivo (è la scelta delle leggi regionali della Toscana e dell'Umbria), ora facendo della scelta in suo favore un criterio “preferenziale” per il conferimento degli incarichi di direzione (è, invece, l'opzione legislativa seguita dalla Regione Emilia-Romagna).

La Corte precisa infine che, nel «*quadro di una evoluzione legislativa diretta a conferire maggiore efficienza, anche attraverso innovazioni del rapporto di lavoro dei dipendenti, all'organizzazione della sanità pubblica così da renderla concorrenziale con quella privata, (...) non appare irragionevole la previsione di limiti all'esercizio dell'attività libero-professionale da parte dei medici del Servizio sanitario nazionale*».

Infine, con la sentenza **n. 422**, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 8, comma 3, 13, comma 1, lettera b), e 14, comma 3, della legge della Regione Lazio 23 gennaio 2006, n. 2 (*Disciplina transitoria degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico non trasformati in fondazioni ai sensi del decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288*).

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato le disposizioni sopraccitate, ravvisando nelle stesse un contrasto con i principi fondamentali della materia “tutela della salute”, desumibili dal decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288 (Riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, a norma dell'articolo 42, comma 1, della legge 16 gennaio 2003, n. 3).

Secondo il ricorrente l'art. 8, comma 3, della legge regionale del Lazio n. 2/2006, fissando nel compimento del settantesimo anno (e non del sessantacinquesimo, come invece previsto dall'art. 11, comma 3, del citato d.lgs. n. 288/2003) il limite di età, il cui raggiungimento comporta la cessazione dagli incarichi di Direttore Sanitario e Direttore Amministrativo presso i medesimi istituti, viola i parametri costituzionali sopraccitati.

La Corte ravvisa infatti la violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, per contrasto con un principio fondamentale, desumibile dall'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 288/2003, attinente alla disciplina ordinamentale degli IRCCS e, dunque, alla materia della “tutela della salute”.

Osserva la Corte che, seppure la disposizione censurata si presta ad incidere contestualmente su una pluralità di materie (e in particolare, tra le altre, su quella dell’“ordinamento civile”, attesa la natura privatistica del rapporto di lavoro intercorrente tra i dirigenti degli IRCCS e i predetti Istituti), *“deve essere ascritta, prevalentemente, all'ambito materiale della “tutela della salute”. Facendo, difatti, applicazione del criterio...che tende a valorizzare «l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre» (v. sentenza n. 50/ 2005 e sentenza n. 181/2006), deve ritenersi che l'ambito materiale interessato, in prevalenza, dalla norma in esame sia, appunto, quello della “tutela della salute”. Proprio il carattere apicale della posizione ricoperta dal direttore amministrativo e dal direttore sanitario, all'interno di organismi che sono istituzionalmente chiamati ad espletare attività assistenziali di ricovero e cura degli infermi, oltre che di ricerca scientifica bio-medica, rivela l'incidenza che la disciplina relativa alle modalità di cessazione da tali incarichi, per sopraggiunti limiti di età, esercita sull'organizzazione e la gestione di servizi sanitari e, di riflesso, anche sull'efficienza degli stessi”*.

Da questa osservazione deriva quindi che la regolamentazione del peculiare profilo oggetto di disciplina da parte della norma impugnata riguarda soprattutto aspetti direttamente attinenti alla assistenza sanitaria, con la conseguente *“necessità di una sua conformità a quanto previsto dal già citato art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 288 del 2003, restando irrilevanti le normative richiamate dalla resistente nei suoi scritti difensivi in ordine sia al prolungamento del servizio fino al sessantasettesimo anno di età per i pubblici dipendenti al fine di conseguire il livello massimo di trattamento pensionistico, sia – più in generale – alla tendenza della più recente legislazione nel prevedere la elevazione dei limiti di età per il collocamento a riposo per i medesimi dipendenti pubblici”*.

Altrettanti fondata è la censura che investe gli articoli 13, comma 1, lettera b), e 14, comma 3, della medesima legge regionale.

Gli articoli 13, comma 1, lettera b), e 14, comma 3, della legge regionale impugnata, sarebbero illegittimi in quanto essi attribuiscono alla Giunta regionale il controllo sull'attività di ricerca degli istituti, in contrasto con l'art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 288/2003, secondo cui la verifica della coerenza tra la suddetta attività e il programma di ricerca sanitaria nazionale “compete al solo Ministero della salute”.

Tali norme quindi, e in particolare la prima (la seconda, in realtà, si limita ad estendere la stessa disciplina agli IRCCS già riconosciuti, per i quali sia in corso il procedimento di conferma del riconoscimento), fatta formalmente salva la vigilanza del Ministro della salute affidano alla Giunta regionale il controllo sulle attività di ricerca, di cui al citato art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 288/2003, che è svolto in sede ministeriale.

Osserva la Corte come *“in tal modo, dunque, si dà vita ad un'indubbia interferenza sull'attività di vigilanza che la normativa statale affida al Ministero della salute, senza alcuna ragione giustificativa. In virtù, infatti, del collegamento tra l'art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 288 del 2003 (la norma espressamente richiamata dalla censurata disposizione regionale) e l'art. 12-bis, comma 8, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), il controllo del Ministro della salute sulle attività di ricerca degli IRCCS ha come scopo la verifica della loro rispondenza al programma nazionale di ricerca sanitaria predisposto dal medesimo Ministero”*.

Non è, quindi, condivisibile la tesi della Regione Lazio che tenta di legittimare su altre basi (la Regione ha evidenziato come quello contemplato dalle disposizioni in esame sia, in fondo, nient'altro che una specificazione della «attività di monitoraggio prevista dall'ultima parte dell'art. 12-bis» del d.lgs. 502/1992; attività, questa, che per certo continua ad essere di spettanza delle Regioni in rapporto ad atti di programmazione regionale) l'attività di vigilanza demandata alla Giunta regionale dagli articoli. 13, comma 1, lettera b), e 14,

comma 3, dell'impugnata legge regionale, i quali, pertanto, devono essere dichiarati costituzionalmente illegittimi.

Si allega il testo della sentenza.

### **Protezione civile**

Nella sentenza n. **32** la Corte riafferma l'orientamento interpretativo e ricostruttivo sull'identificazione della materia «tutela dell'ambiente» sottolineando che la competenza statale al riguardo si presenta «sovente connessa e intrecciata inestricabilmente con altri interessi e competenze regionali concorrenti» (sentenza n. 214 del 2005), con la conseguenza che essa si connette in modo quasi naturale con la competenza regionale concorrente della «protezione civile».

La pronuncia suddetta dichiara non fondata la questione di legittimità dell'art. 6, comma 3, in relazione all'art. 3, comma 1, lettera a), della legge della Regione Marche 4 ottobre 2004, n. 18 (*Norme relative al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334 sul rischio industriale attuazione della direttiva 96/82/CE*), promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere a), f) e s), e terzo comma, e all'art. 118 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri.

La legge regionale in esame disciplina le competenze amministrative in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti connessi a determinate sostanze pericolose. La difesa erariale sottolinea, al riguardo, come la normativa in parola, secondo quanto affermato nella sentenza n. 407 del 2002 della Suprema Corte, incida su una pluralità di interessi ed oggetti, in parte di competenza esclusiva dello Stato ed in parte di competenza concorrente.

La legge violerebbe, quindi, l'art. 117, terzo comma, Cost. perché in contrasto con uno dei principi fondamentali stabiliti dalle disposizioni del Dlgs. 17 agosto 1999, n. 334 (*Attuazione della direttiva 96/82/CE relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose*), nonché dall'art. 5 del decreto legge 7 settembre 2001, n. 343 (*Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle*

*attività di protezione civile e per migliorare le strutture logistiche nel settore della difesa civile).*

La Corte, come già rilevato nella sentenza n. 214 del 2005, rileva che l'art. 18 del D.lgs. n. 334 del 1999 – legge quadro in materia - ha attribuito alla Regione la disciplina dell'esercizio delle competenze amministrative in materia di incidenti rilevanti, quindi è evidente che è la stessa normativa statale a consentire interventi sulle competenze amministrative da parte della legge regionale.

Con la sentenza n. **284**, la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimi gli articoli 14 comma 5 e 33 comma 2 della legge della Regione Calabria 17 agosto 2005, n. 13 *«Provvedimento generale, recante norme di tipo ordinamentale e finanziario, collegato alla manovra di assestamento di bilancio per l'anno 2005 ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge regionale 8/2002».*

A sollevare la questione era stato il Governo nella parte in cui le norme impugnate prevedono la sospensione della realizzazione del raddoppio del termovalorizzatore di Gioia Tauro (art. 14, comma 5), nonché la sospensione della realizzazione e dell'esercizio dell'impianto di smaltimento e stoccaggio di rifiuti solidi urbani sito in Reggio Calabria, di cui all'ordinanza del 29 luglio 2002, n. 1963 del Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Calabria (art. 33, comma 2), in attesa – stabiliscono entrambe le disposizioni censurate – dell'approvazione del nuovo «piano regionale dei rifiuti».

Lo Stato assumeva, innanzitutto, che le norme impugnate violano l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, ponendosi in contrasto con i principi fondamentali di cui alla legge n. 225 del 1992 (in particolare gli artt. 2, 5 e 12) in materia di “protezione civile”.

Lo Stato è, dunque, legittimato a regolamentare – in considerazione della peculiare connotazione che assumono i “principi fondamentali” quando sussistono ragioni di urgenza che giustificano l'intervento unitario del legislatore statale – gli eventi di natura straordinaria anche mediante

l'adozione di specifiche ordinanze autorizzate a derogare, in presenza di determinati presupposti, alle stesse norme primarie.

Lo Stato rinviene, altresì, un ulteriore titolo a legiferare in ragione della propria competenza legislativa in materia di "tutela dell'ambiente", nel cui ambito si colloca il settore relativo alla gestione dei rifiuti, competenza che si connette, tra l'altro, «in modo quasi naturale con la competenza regionale concorrente della "protezione civile"».

La Consulta nel dichiarare fondata la questione ha ritenuto che, con le norme censurate il legislatore regionale, pur essendo ancora in atto la situazione di emergenza, ha adottato una normativa destinata ad incidere sugli effetti prodotti dalle ordinanze emanate dal Commissario delegato, disponendo la sospensione della realizzazione degli impianti ritenuti dal Governo necessari per fronteggiare la situazione di crisi ambientale derivante dalle deficienze strutturali del sistema di smaltimento dei rifiuti.

La Regione, hanno concluso i giudici delle leggi, derogando, in tal modo, a quanto previsto dalle predette ordinanze, ha violato i principi fondamentali posti dall'articolo 5 della legge 225/92, con cui è stato autorizzato in via provvisoria l'esercizio dei predetti poteri di ordinanza.

Per tali motivi la Corte ha disposto che le norme impugnate devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Analoga *ratio* è sottesa alla declaratoria di incostituzionalità, contenuta nella sentenza n. 82, dell'art. 4, comma 4, della legge della Regione Campania 12 novembre 2004, n. 8, promulgata dopo la scadenza dello stato di emergenza che, nello stanziare un contributo di un milione di euro a favore degli interventi di ripristino e ricostruzione previsti dall'ordinanza del Ministro dell'interno n. 3142 del 2001, prevede espressamente che il Sindaco di Napoli provvede «secondo le procedure e deroghe di cui all'ordinanza stessa».

L'impugnato articolo 4, comma 4, della legge finanziaria della Regione Campania, nella misura in cui attribuisce al Sindaco di Napoli i poteri commissariali dell'ordinanza n. 3142 del 2001 del Ministro dell'interno, dopo la

scadenza della emergenza alla cui soluzione tale ordinanza era preordinata, deve ritenersi in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

A sollevare la questione era stato il Governo nella parte in cui la norma prevede che il primo cittadino di Napoli provvede secondo le procedure e le deroghe di cui all'ordinanza 3142/01 del ministro dell'Interno. Il Consiglio dei ministri aveva dichiarato lo stato di emergenza in seguito al crollo di un palazzo nel quartiere partenopeo dell'Arenella. Per il ricorrente, lo stato di emergenza in base al quale spetta al Sindaco napoletano la qualifica di commissario delegato che in quanto tale è titolare dei poteri derogatori di cui all'ordinanza del ministro dell'Interno 3142/01, sarebbe cessato dal 31 luglio 2004, almeno in base al Dpcm del settembre 2003. Per cui, la Finanziaria regionale del 2004 prorogando lo stato di emergenza avrebbe invaso le competenze statali in violazione dell'articolo 117 della nostra Carta fondamentale.

La Consulta nel dichiarare fondata la questione ha ritenuto che la norma regionale malgrado lo stato di emergenza fosse cessato, continuava ad attribuire al primo cittadino partenopeo, il potere di gestire le somme concesse per il crollo di un edificio, legittimandolo, per il resto, a derogare alla legislazione nazionale e regionale vigente. Per cui rientrato lo stato di emergenza rientrano anche i poteri straordinari del Sindaco e la Regione non può prorogarne i poteri straordinari.

Nella sentenza n. **182**, la Corte dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 105, comma 3, della legge della Regione Toscana n. 1 del 2005, secondo cui, per gli interventi in zona sismica, deve semplicemente darsi preavviso scritto alla struttura regionale competente, allegando il progetto dell'opera, una relazione tecnica e una relazione sulla fondazione (commi 1 e 2), senza che, per iniziare i lavori, sia necessaria l'autorizzazione della struttura regionale, salva la possibilità di controlli a campione da parte delle individuate strutture regionali (art. 110).

Il giudice delle leggi afferma che, è vero che, già a partire dalla legge della Regione Toscana 6 dicembre 1982, n. 88 operava nella Regione l'istituto della denuncia di inizio dell'attività, ma questo principio è venuto meno a seguito

dell'entrata in vigore dell'art. 94 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*), il quale prevede l'autorizzazione regionale esplicita. L'intento unificatore della legislazione statale è finalizzato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali.

L'opzione per una disciplina derogatoria a sistemi di controllo semplificato, ove siano coinvolti interessi primari della collettività, ha ricevuto, infine, conferma dall'art. 3 del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 14 maggio 2005, n. 80, che, generalizzando – a modifica dell'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 – il regime della denuncia di inizio attività, esclude tuttavia dalla procedura semplificata «gli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla tutela della salute e della pubblica incolumità».

Ne consegue che il citato art. 105, comma 3 è illegittimo, in considerazione del mancato rispetto della norma statale di principio sul controllo delle costruzioni a rischio sismico, nella parte in cui non dispone che non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della Regione.

Nell'ambito della materia «protezione civile», con la sentenza n. **129** viene rigettata la questione avverso l'art. 19, comma 2, lettera b), n. 2, e l'art. 10, comma 1, lettera d), in quanto attribuiscono alla Regione, e non allo Stato, la predisposizione degli indirizzi e dei criteri generali per il riassetto del territorio ai fini della prevenzione dei rischi geologici, idrogeologici e sismici, nonché delle direttive per la prevenzione del rischio sismico.

La pronuncia afferma nuovamente che, in materia di prevenzione dei rischi, la legislazione nazionale vigente configura un sistema composito di competenze, ordinato secondo il criterio della maggiore o minore generalità degli indirizzi,

in base al quale ciascun livello di governo deve contenere l'esercizio dei propri poteri all'interno degli indirizzi dettati su più vasta scala dal livello superiore.

Alla luce del criterio prima indicato, si può osservare che l'art. 107 del d.lgs. n. 112 del 1998 attribuisce allo Stato *«gli indirizzi per la predisposizione e l'attuazione dei programmi di previsione e prevenzione in relazione alle varie ipotesi di rischio».*

Le norme regionali impugnate attribuiscono alla Giunta regionale la definizione degli indirizzi per il riassetto del territorio, «ai fini della prevenzione dei rischi geologici e idrogeologici e della loro mitigazione». Tali indirizzi devono però confluire nel piano territoriale regionale, il quale costituisce «atto fondamentale di indirizzo, agli effetti territoriali, della programmazione di settore della Regione, nonché di orientamento della programmazione e pianificazione territoriale dei Comuni e delle Province»

Dall'esame della normativa statale e regionale in materia emerge che la Regione ha solo voluto disciplinare l'esercizio delle funzioni di prevenzione dei rischi nell'ambito del proprio territorio. Pertanto non ne deriva un'invasione della sfera di competenza dello Stato, in quanto la mancanza dell'esplicita menzione dell'obbligo di rispetto degli indirizzi nazionali non comporta la loro violazione, che dovrà essere eventualmente accertata nelle singole norme e nei singoli atti.

Per quanto riguarda l'individuazione delle zone sismiche, bisogna rilevare che l'art. 83 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, dispone: «Le regioni, sentite le province e i comuni interessati, provvedono all'individuazione delle zone dichiarate sismiche [...], alla formazione e all'aggiornamento degli elenchi delle medesime zone e dei valori attribuiti ai gradi di sismicità, nel rispetto dei criteri generali di cui al comma 2». Tale ultima disposizione richiamata stabilisce che il Ministro per le infrastrutture ed i trasporti, di concerto con il Ministro per l'interno, sentiti il Consiglio superiore dei lavori pubblici, il Consiglio nazionale delle ricerche e la Conferenza unificata, determina con proprio decreto «i criteri generali per l'individuazione delle zone sismiche e dei relativi valori differenziati del grado di sismicità da prendere a base per la

determinazione delle azioni sismiche e di quant'altro specificato dalle norme tecniche».

Anche con la sentenza n. **323** la Corte respinge le censure (nella specie, avverso gli artt. 1, 2, 4, 20, 23 e 24 della legge della Regione Emilia-Romagna 7 febbraio 2005, n. 1) motivate dall'asserito contrasto con i principi fondamentali nella materia concorrente della «protezione civile».

Al riguardo, la Corte ritiene che le norme impugnate, così come tutta la legge regionale, hanno ad oggetto soltanto gli eventi calamitosi (incidenti comunque sul solo territorio regionale) fronteggiabili con gli interventi di cui alle lettere a) e b) dell'art. 2, comma 1, della legge n. 225 del 1992, e non anche le calamità naturali, catastrofi o altri eventi destinati, per intensità ed estensione, ad essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari dello Stato (ex art. 2, comma 1, lettera c, della stessa legge), nel rispetto della sfera di competenza ad esso attribuita dai principi fondamentali della materia concorrente in esame.

### **Governo del territorio»**

Con la sentenza n. **49**, la Corte esamina numerose disposizioni regionali aventi ad oggetto la disciplina del condono edilizio straordinario del 2003, ed emanate ai sensi dell'art. 32, commi 26 e 33, del decreto-legge n. 269 del 2003, così come modificato dalla legge di conversione n. 326 del 2003 ( come risultante a seguito della pronuncia di parziale illegittimità costituzionale operata con la sentenza n. 196 del 2004, cui ha dato esplicitamente esecuzione l'art. 5 del decreto-legge n. 168 del 2004, convertito dalla legge n. 191 del 2004.).

La sentenza ha dichiarato illegittime alcune norme emanate dalle Regioni Campania, Emilia Romagna e Marche. In particolare la legge della Campania, in quanto la Regione ha legiferato superando il termine di quattro mesi concesso agli enti territoriali per regolamentare il condono edilizio, pur nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato.

Per quanto riguarda le leggi regionali di Emilia Romagna e Marche, invece, i giudici costituzionali hanno dichiarato illegittimi i punti che ampliano di fatto

la sanatoria. Nel primo caso è stato bocciato l'articolo in base al quale sarebbe stato possibile sanare gli abusi che presentano difformità esecutive rispetto dalle legge urbanistica del 1977. Nel secondo caso, invece, è stata ritenuta illegittima la legge delle Marche nel punto in cui non prevede, quale condizione per la sanatoria, che l'aumento della volumetria non possa essere superiore al 30 per cento dell'edificio.

Le altre questioni di legittimità sollevate dal Governo sulle norme regionali che regolano la sanatoria degli edifici abusivi nelle leggi di Toscana, Veneto, Lombardia e Umbria sono state giudicate infondate o inammissibili.

Nella pronuncia il giudice delle leggi si è richiamato ad una precedente decisione (sentenza 196/2004) nella quale è stata affermata la competenza dello Stato a determinare in via esclusiva il condono sul versante delle responsabilità penali relative a costruzioni abusive.

In quella pronuncia, però, era stato anche stabilito che spetta al legislatore regionale un ampio potere discrezionale nella definizione dei confini entro cui modulare gli effetti sul piano amministrativo del condono edilizio straordinario. Ciò in ragione delle primarie responsabilità legislative ed amministrative spettanti sulla base delle norme costituzionali alle Regioni e agli enti locali in relazione al governo del territorio.

La Corte ha quindi precisato che il termine di quattro mesi dalla data di entrata in vigore del D.L. 168/2004, convertito nella legge 191/2004, previsto dall'art. 5, comma 1, del decreto stesso, entro cui può essere esercitato il potere legislativo delle Regioni in materia di condono edilizio straordinario riguarda esclusivamente le disposizioni che, specificando l'ambito degli interventi condonabili sul versante amministrativo, si discostano dalle previsioni dell'art. 32 del decreto-legge n. 269/2003, così come modificato dalla legge di conversione n. 326 del 2003, e come risultante a seguito della dichiarazione di parziale illegittimità costituzionale ad opera della già citata sentenza 196/2004. Tali limiti temporali, invece, non riguardano la potestà legislativa regionale che si svolga in conformità dell'art. 32 o nell'ambito di una qualsiasi ordinaria materia legislativa di competenza della Regione.

Inoltre il citato termine di quattro mesi dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 168/2004, decorre dalla data di entrata in vigore dello stesso e non già dalla data di entrata in vigore della legge di conversione n. 191/2004.

Alla luce di quanto sopra esplicitato, la Consulta ha dichiarato:

- l'illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge della Regione Campania n. 10/2004 che state emanate dopo il termine di quattro mesi dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 168/2004, così come convertito nella legge n. 191/2004;
- l'illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 4, della legge della Regione Emilia-Romagna n. 23/2004, il quale dispone che *“le opere edilizie autorizzate e realizzate in data antecedente all'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme sulla edificabilità dei suoli), che presentino difformità eseguite nel corso dell'attuazione del titolo edilizio originario, si ritengono sanate, fermo restando il rispetto dei requisiti igienico-sanitari e di sicurezza”* . Ad avviso della Corte tale norma viola l'art. 117 Cost, terzo comma, poichè ha un contenuto più ampio rispetto alla normativa statale, prevedendo anche che in quest'ambito la sanatoria intervenga *ope legis*, dunque a prescindere dalla specifica richiesta e dalla concessione del titolo abilitativo in sanatoria.
- l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Marche n. 23/2004, il quale, ai fini del condono edilizio, non pone alcuna limitazione alla volumetria complessiva della nuova costruzione, rendendo possibile che la nuova costruzione residenziale superi il limite complessivo di 3.000 metri cubi stabilito dall'art. 32, comma 25, del decreto-legge n. 26/2003 per tale tipologia di interventi. Tale norma è incostituzionale nella parte in cui non prevede, quali ulteriori condizioni per la conseguibilità della sanatoria, che le opere abusive non residenziali non abbiano comportato un ampliamento del manufatto superiore al 30% della volumetria della costruzione originaria, e che le nuove costruzioni residenziali non superino complessivamente i 3.000 metri cubi.

E' invece infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 2, della legge della Regione Emilia-Romagna n. 23/2004, il quale prevede che ove *“in sede di definizione della domanda di sanatoria o di controlli successivi alla stessa sia accertato che la asseverazione del professionista abilitato (...) contenga dichiarazioni non veritiere, rilevanti ai fini del conseguimento del titolo”*, si applica il terzo comma dell'art. 8 della stessa legge, il quale dispone che *“l'Amministrazione comunale ne dà notizia all'Autorità giudiziaria nonché al competente Ordine professionale, ai fini dell'irrogazione delle sanzioni disciplinari”*.

Secondo la Corte tale disposizione si limita a prevedere un generico obbligo dell'amministrazione di comunicazione della notizia di dichiarazioni non veritiere all'autorità giudiziaria e all'ordine professionale, perché questi verifichino, rispettivamente, la eventuale sussistenza di reati o di illeciti disciplinari, senza peraltro incidere in alcun modo sulla disciplina penale, ovvero sulla disciplina delle professioni.

In conclusione si evidenzia che con la decisione in commento, la Corte sembra aver definitivamente chiarito le questioni lasciate aperte dalla sentenza 196/04 e dalle successive sentenze 70 e 71 del 2005 in ordine alla distribuzione delle competenze tra lo Stato e le Regioni in materia di condono edilizio straordinario.

In particolare, la Consulta ha spiegato definitivamente che **spetta alle Regioni il potere di ridurre l'ambito della sanatoria straordinaria prevista dal D.L 269/03 mediante:**

- l'esclusione dal condono sul versante amministrativo di talune tipologie di abusi edilizi
- la riduzione dei limiti quantitativi delle volumetrie condonabili
- l'introduzione di ulteriori condizioni rispetto a quelle previste dall'art. 32 del D.L.n. 269 del 2003.

**Le Regioni non possono, invece, introdurre disposizioni che producono l'ampliamento degli interventi ammessi alla sanatoria amministrativa dal legislatore statale.**

In ordine alla disciplina del condono edilizio straordinario **spetta** infatti **al legislatore statale** non solo determinare tutto ciò che attiene alla dimensione penalistica del condono, ma anche il potere di individuare, in sede di definizione dei principi fondamentali nell'ambito della materia legislativa "governo del territorio", la portata massima del condono edilizio straordinario, attraverso la definizione

- sia delle opere abusive non suscettibili di sanatoria;
- sia del limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili
- sia delle volumetrie massime sanabili.

Non possono invece considerarsi principi fondamentali della materia quelli individuati

dall'Avvocatura dello Stato della generale *"sanabilità delle nuove costruzioni residenziali di relativamente modeste dimensioni realizzate in contrasto con gli strumenti urbanistici"* né quelli secondo cui la Regione non potrebbe *"negare in toto o in misura prevalente (rispetto al quantum di volumetria ammesso dalla legge statale) la sanabilità delle nuove costruzioni o degli ampliamenti"*.

Riguardo, infine, al limite temporale per l'esercizio del potere legislativo da parte delle Regioni nella materia, il termine perentorio individuato da parte dell'art. 5, co. 1, del D.L. 168/04, convertito dalla L. 191/04, concerne esclusivamente le disposizioni regionali che si discostano dalle previsioni dell'art. 32 del D.L. 269/03, mentre non sussiste alcun limite temporale al potere legislativo regionale che si svolga in conformità dell'art. 32 o nell'ambito di una qualsiasi ordinaria materia legislativa di competenza della Regione.

La materia "governo del territorio" viene in rilievo anche in altre decisioni rese nel corso del 2006.

Con sentenza n. **129** del 28 marzo 2006, la Corte Costituzionale, adita con ricorso in via principale del Presidente del Consiglio dei ministri, si è pronunciata in materia di "governo del territorio", ed ha stabilito che, in materia di appalti regionali, la Regione è tenuta al rispetto delle direttive comunitarie, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 27, comma 1,

lettera e), numero 4, della legge della Regione Lombardia n. 12/2005, per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost.

Tale norma sottopone l'installazione di torri e tralicci per impianti di radio-ricetrasmittenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione ad un iter autorizzatorio comunale (rilascio del permesso di costruire) ulteriore rispetto a quello già previsto dalle disposizioni contenute nell'art. 87 del d.lgs. n. 259 del 2003 (Codice delle comunicazioni elettroniche).

Con tali norme il legislatore nazionale ha posto la tempestività delle procedure e la riduzione dei termini per l'autorizzazione all'installazione delle infrastrutture di cui sopra come principi fondamentali operanti nella materia «governo del territorio», di competenza legislativa concorrente. La confluenza in un unico procedimento dell'iter finalizzato all'ottenimento dell'autorizzazione a costruire tali impianti risponde pertanto ai principi generali sopra richiamati perché, come ha osservato il Consiglio di Stato (sezione VI, sentenza n. 4159 del 2005), le «esigenze di tempestività e contenimento dei termini resterebbero vanificate se il nuovo procedimento venisse ad abbinarsi e non a sostituirsi a quello previsto in materia edilizia».

A ciò va aggiunto che l'unificazione dei procedimenti non priva l'ente locale del suo potere di verificare la compatibilità urbanistica dell'impianto per cui si chiede l'autorizzazione. La tutela del territorio e la programmazione urbanistica sono salvaguardate dalle norme statali in vigore ed affidate proprio agli enti locali competenti, i quali, al pari delle Regioni, non vengono perciò spogliati delle loro attribuzioni in materia, ma sono semplicemente tenuti ad esercitarle all'interno dell'unico procedimento previsto dalla normativa nazionale, anziché porre in essere un distinto procedimento.

Si deduce che la previsione di un ulteriore procedimento finalizzato al rilascio del permesso di costruire, che si sovrappone ai controlli da effettuarsi a cura dello stesso ente locale nell'ambito del procedimento unificato, costituisce un inutile appesantimento dell'iter autorizzatorio per l'installazione di torri e tralicci per impianti radio-ricetrasmittenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione, in contrasto con le esigenze di tempestività e di contenimento dei termini, da ritenersi, con riferimento a questo tipo di

costruzioni, principi fondamentali di governo del territorio. Da ciò consegue l'illegittimità costituzionale delle norme regionali impugnate per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Il giudice delle leggi adotta un'analogia *ratio* nella sentenza n. **265**, per la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 14 della legge della Regione Veneto 25 febbraio 2005, n. 8, dove si prevede che per l'autorizzazione all'installazione, modifica ed adeguamento degli impianti di telefonia mobile, il richiedente debba ottenere sia l'autorizzazione, prevista dall'art. 87 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), «ai fini della verifica di compatibilità igienico-sanitaria», sia il permesso di costruire, ai sensi degli artt. 3 e 10 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), «ai fini della conformità urbanistica ed edilizia».

Al riguardo, la Corte sottolinea che l'art. 87 del d.lgs. n. 259 del 2003 ha dettato, in linea con le prescrizioni comunitarie, una disciplina volta a promuovere la semplificazione dei procedimenti attraverso l'adozione di procedure che siano, tra l'altro, uniformi e tempestive, anche al fine di garantire l'attuazione delle regole della concorrenza.

Tali esigenze di celerità e la conseguente riduzione dei termini per l'autorizzazione all'installazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica costituiscono, per finalità di tutela di istanze unitarie, "principi fondamentali" operanti nelle materie di competenza ripartita ("ordinamento della comunicazione", "governo del territorio", "tutela della salute": sentenza n. 336 del 2005), che, unitamente ad altri ambiti materiali di esclusiva spettanza statale, rappresentano i titoli di legittimazione ad intervenire nel settore in esame.

La sussistenza di un unico procedimento, quale prefigurato dall'art. 87 del Codice, cui non si affianca quello in materia edilizia, risponde, pertanto, pienamente ai suddetti principi. Specularmente, è contraria agli stessi la previsione contemplata dal censurato art. 14 della legge reg. n. 8 del 2005, che ritiene necessaria l'attivazione di un ulteriore e autonomo procedimento volto

ad ottenere il rilascio di un titolo abilitativo per fini edilizi. In altri termini, la duplicazione dei titoli autorizzatori e, quindi, di ciascun iter procedimentale, determinerebbe una evidente compromissione di quelle esigenze di tempestività e semplificazione che assurgono al rango di principi fondamentali del settore.

### **Produzione, trasporto e distribuzione di energia**

In materia di produzione, trasporto e distribuzione di energia la Corte si è pronunciata con 3 distinte sentenze.

La prima affronta la problematica del riparto di competenza fra Regione ed enti locali per quanto concerne gli atti programmatici e le conseguenti attività operative. La seconda indaga i limiti della potestà derogatoria regionale in materia di concessione di distribuzione di energia. Vigendo un principio fondamentale per cui la concessione di distribuzione dell'energia elettrica ha carattere nazionale le disposizioni che tendono a sostituire tale atto con contratti di servizio risultano incostituzionali in quanto violano i limiti imposti dall'articolo 117 Cost. alla materia di competenza concorrente.

L'ultima pronuncia, invece, si occupa dei procedimenti autorizzatori in materia di impianti di produzione di energia eolica: in questo caso la Corte ha ribadito che l'individuazione dei termini necessari alla semplificazione del procedimento rientra nella competenza statale al fine di garantire una maggiore uniformità su tutto il territorio nazionale.

Delle numerose disposizioni della legge della Regione Emilia-Romagna 23 dicembre 2004, n. 26 (Disciplina della programmazione energetica territoriale ed altre disposizioni in materia di energia), impugnate dal governo, la Corte Costituzionale ha dichiarato, con sentenza n. **246** del 28 giugno 2006, l'illegittimità del solo disposto contenuto nell'art. 16, c. 7, del citato provvedimento legislativo.

Con tale legge regionale, l'Emilia Romagna ha disciplinato gli atti di programmazione e gli interventi operativi della Regione e degli enti locali in materia di energia, al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile del sistema energetico regionale garantendo così una corrispondenza tra energia prodotta, il suo uso razionale e la capacità di carico del territorio e dell'ambiente (art. 1, c. 1).

In particolare, il c. 7 dell'art. 16, stabilisce che fino all'entrata in vigore dei regolamenti degli enti locali in ordine alla organizzazione ed allo svolgimento delle funzioni ad essi attribuite ai procedimenti autorizzativi di competenza locale si applicano i regolamenti regionali adottati dalla Giunta regionale per la parte di competenza.

Il giudice delle leggi ha condiviso le censure del ricorrente, secondo cui tale disposizione violerebbe l'art. 117, sesto comma, Cost., il quale, attribuendo ai Comuni la potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni attribuite, escluderebbe per la Regione la possibilità di dettare norme suppletive.

Conformemente al dettato dell'art. 117, sesto comma, Cost., l'art. 16, c. 6, della legge impugnata riconosce agli enti locali il potere regolamentare concernente l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni che la medesima legge regionale attribuisce loro in materia di energia; tuttavia, quanto disposto dal successivo c. 7 contraddice, illegittimamente, detta normativa, estendendo, seppure in via suppletiva, l'oggetto del regolamento disciplinante le procedure autorizzative di competenza della Giunta regionale alla disciplina dell'organizzazione e dell'esercizio delle funzioni attribuite ai Comuni e agli altri enti locali territoriali.

Pertanto, nei limiti delle funzioni assegnate dalla legge regionale agli enti locali, solo quest'ultimi possono adottare i regolamenti relativi all'organizzazione ed all'esercizio delle funzioni loro affidate dalla Regione.

Per la Corte, la disposizione censurata non può essere neppure riconducibile all'ipotesi dei poteri sostitutivi ordinari della Regione sugli enti locali, trattandosi di un intervento preventivo, attuato in assenza di qualunque inadempimento dell'ente locale rispetto ad un obbligo a provvedere, che

prevede un termine di dodici mesi per l'adozione degli stessi regolamenti regionali.

La Corte ha, poi, dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale:

- dell'art. 1, c. 5, in relazione all'art. 117, primo e terzo comma, Cost.;
- dell'art. 2, c. 1, lett. k), in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. e in relazione all'art. 1, c. 7 e 8, della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia;
- degli artt. 2, c. 1, lett. o), e 3, c. 1, lett. c), in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost..

La Corte ha, infine, dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale:

- dell'art. 1, c. 3, lett. c), in relazione all'art. 117, commi secondo, lett. s), e terzo, Cost.;
- degli artt. 2, c. 1, lett. k), e 20, c. 1, in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost.;
- degli artt. 21 e 22, in relazione all'art. 117, commi secondo, lett. g), e terzo, Cost..

La Corte Costituzionale, nella sentenza n. **248/2006**, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 28, commi 1, 3, 4 e 5, dell'art. 29, dell'art. 30, comma 1, e dell'art. 32 della legge della Regione Toscana 24 febbraio 2005, n. 39 (Disposizioni in materia di energia).

A sollevare la questione di legittimità è stato il Governo nella parte in cui le predette norme disciplinano le attività regionali concernenti il settore energetico. In particolare si censurava l'articolo 28 della legge 39/2005 nella parte in cui consente alle «amministrazioni competenti» di sovrapporre alle concessioni di distribuzione contratti di servizio con i concessionari del servizio di approvvigionamento e distribuzione di energia, ovvero di procedere direttamente all'erogazione del servizio.

Vige, invece, nell'ordinamento il principio fondamentale, espresso ora dall'art. 1, comma 2, lettera c), della legge n. 239 del 2004, secondo cui l'attività distributiva dell'energia è attribuita «in concessione»; in tal modo risulterebbe violato tale principio fondamentale secondo cui la concessione di distribuzione dell'energia elettrica ha carattere nazionale ed è unica per ciascun Comune.

Il ricorrente censura l'art. 29 della legge impugnata, nella parte in cui consente di incidere sul regime delle concessioni di distribuzione di energia in vigore, integrandone o sostituendone i «disciplinari» e l'art. 32, il quale prevede che i contratti ed i disciplinari di cui agli articoli 28 e 29 siano stipulati anche a favore dei consumatori.

La Consulta nel dichiarare fondate le questioni (per l'assorbente motivo che si fondano esclusivamente su disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime) ha ritenuto che la norma è formulata in termini così ampi da consentire alle amministrazioni locali di disciplinare in forma esclusiva il servizio di distribuzione energetica mediante il contratto di servizio, che viene in tal modo non ad accedere alla concessione ma a sostituirla, quale necessario titolo di conferimento dello stesso.

La Corte costituzionale, con la sentenza **364**, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Puglia 11 agosto 2005, n. 9 (Moratoria per le procedure di valutazione d'impatto ambientale e per le procedure autorizzative in materia di impianti di energia eolica), sospettato di incostituzionalità nel ricorso statale.

Inoltre ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della medesima legge.

Ad avviso della Corte costituzionale non vi è dubbio che la legge regionale impugnata, come risulta dalla sua stessa rubrica, nel disciplinare le procedure autorizzative in materia di impianti di energia eolica, incide sulla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» rientrante nella competenza legislativa concorrente delle regioni, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

I principi fondamentali in materia si ricavano dalla legislazione statale e, attualmente, dal decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità).

L'art. 12, comma 3, prevede che «La costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione, come definiti dalla normativa vigente, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi, sono soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata dalla Regione o altro soggetto istituzionale delegato dalla Regione, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico».

Il successivo comma 4 prevede che «L'autorizzazione di cui al comma 3 è rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano tutte le Amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità stabilite dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni e integrazioni. [...] Il termine massimo per la conclusione del procedimento di cui al presente comma non può comunque essere superiore a centottanta giorni».

A tal proposito la Corte Costituzionale afferma che l'indicazione del suddetto termine, secondo quanto già osservato dalla costante giurisprudenza costituzionale, deve qualificarsi quale principio fondamentale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», in quanto tale disposizione risulta ispirata alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità garantendo, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito dei procedimenti autorizzativi.

Pertanto l'art. 1, comma 1, della legge regionale impugnata, nella parte in cui sospende, fino all'approvazione del piano energetico ambientale regionale e, comunque, fino al 30 giugno 2006, le procedure autorizzative presentate dopo il 31 maggio 2005 per la realizzazione degli impianti eolici, si pone in contrasto con il suddetto principio, in quanto, non essendo stato adottato il previsto

piano, la sospensione in tal modo disposta è superiore al termine fissato dal legislatore statale.

Inoltre la Corte Costituzionale precisa che non assume rilievo la circostanza dell'adozione, da parte della Regione Puglia, del regolamento 23 giugno 2006, n. 9 (Regolamento per la realizzazione di impianti eolici nella Regione Puglia), successivamente sostituito dal regolamento 4 ottobre 2006, n. 16, con il quale sono stati fissati i criteri per la valutazione ambientale nell'ambito della procedura per il rilascio delle autorizzazioni all'installazione di impianti eolici.

### **Valorizzazione beni ambientali**

La Corte, con la sentenza n. **212**, in tema di raccolta dei tartufi, precisa che la materia nella quale si inserisce la normativa regionale impugnata è quella della valorizzazione dei beni ambientali, di competenza concorrente. Il patrimonio tartuficolo costituisce, infatti, una risorsa ambientale della Regione, suscettibile di razionale sfruttamento, la cui valorizzazione compete perciò alla Regione medesima, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, nel rispetto dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale.

Con la su citata sentenza la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 2, lett. b) e c), della legge della Regione Umbria 26 maggio 2004, n. 8 (Ulteriori modificazioni ed integrazioni della legge regionale 28 febbraio 1994, n. 6 – Disciplina della raccolta, coltivazione, conservazione e commercio dei tartufi).

Il governo, che ha ravvisato l'incostituzionalità dell'intero testo normativo, ha censurato in particolare gli artt. 2 e 4 della legge citata, per contrasto con l'art. 117, commi secondo, lett. l) e s), e terzo, Cost..

Il disposto di cui all'art. 2 della legge, che amplia, rispetto alle previsioni della legge-quadro statale n. 752/1985 (Normativa quadro in materia di raccolta, coltivazione e commercio dei tartufi freschi o conservati destinati al consumo), gli ambiti territoriali in cui la raccolta dei tartufi è libera, inciderebbe, ad avviso del ricorrente, nella materia della tutela dell'ambiente, di esclusiva

competenza statale, e comunque, anche in caso di riconducibilità della disciplina regionale ad una delle materie di competenza concorrente, sarebbe ravvisabile la violazione dei principi fondamentali stabiliti dalla suddetta legge-quadro.

L'art. 4, invece, che indica i limiti minimi di presenza del tartufo per ettaro, ai fini della sussistenza del requisito della presenza diffusa, nonché i limiti massimi di estensione delle tartufaie controllate, risulterebbe lesivo dei principi fondamentali fissati dall'art. 3 della legge statale, interferendo nella materia dell'ordinamento civile, di esclusiva competenza statale: la disciplina, infatti, snaturerebbe il regime della proprietà dei tartufi, posto che per quelli prodotti nelle tartufaie coltivate o controllate non vale il principio della proprietà del fondo bensì quello della conduzione.

In via preliminare, la Corte ha contestato, in quanto priva di qualsiasi fondamento normativo, l'assunto della difesa erariale secondo cui la mancata indicazione nel corpo della legge regionale della materia nella quale è stata esercitata la potestà legislativa comporterebbe l'incostituzionalità dell'intero provvedimento.

Il giudice delle leggi ha, invece, ritenuto parzialmente fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge regionale n. 8/2004.

Innanzitutto, la Corte ha chiarito che la materia nella quale si incardina la normativa regionale impugnata in tema di raccolta dei tartufi è quella della valorizzazione dei beni ambientali, di competenza concorrente, in quanto il patrimonio tartuficolo rappresenta una risorsa ambientale della Regione.

I principi fondamentali della materia sono contenuti nella già richiamata legge n. 752/1985, e, per quanto rileva nel caso di specie, in particolare nell'art. 3, c. 1, secondo il quale «la raccolta dei tartufi è libera nei boschi e nei terreni non coltivati».

La Corte non ha condiviso l'argomentazione della Regione, in base al quale il principio fondamentale desumibile da tale norma sarebbe solamente quello della libertà di raccolta; per il giudice delle leggi, infatti, è chiara la volontà del legislatore statale di circoscrivere tale libertà al solo ambito dei boschi e dei terreni non coltivati. Tale soluzione appare volta a contemperare, da un lato, le

esigenze di chi trova nella ricerca e raccolta dei tartufi un motivo di svago e di integrazione del proprio reddito con la necessità, dall'altro, sia di difendere il patrimonio ambientale dal rischio di danni irreparabili sia di tutelare i diritti dei proprietari dei fondi.

Se la norma impugnata non viola detto principio fondamentale con riguardo alla lett. a), in quanto «le sponde e gli argini dei corsi d'acqua classificati pubblici dalla vigente normativa» possono rientrare nella nozione di terreni non coltivati, di diverso avviso è la Corte con riferimento alle lett. b) e c) del medesimo art. 2.

La lett. b) consente, infatti, la libera raccolta «nei parchi e nelle oasi, con esclusione delle zone di “riserva integrale”, nonché nelle aree demaniali, nelle zone di ripopolamento e cattura, zone addestramento cani», mentre la lett. c), la estende anche «nelle Aziende faunistico - venatorie e nelle Aziende agro – turistico -venatorie nei giorni di silenzio venatorio e nei periodi di caccia chiusa... ».

Per la Corte entrambi i disposti ampliano, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., i limiti fissati dalla norma di principio statale, in quanto parchi, oasi, zone di ripopolamento e addestramento cani, aziende faunistico-venatorie e agro-turistico-venatorie costituiscono ambienti territoriali del tutto diversi dai boschi e terreni non coltivati cui fa riferimento l'art. 3, primo comma, della legge n. 752/1985.

La Corte ha, infine, dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale oltre che, come detto, dell'art. 2, lett. a), anche dell'art. 4 della legge regionale sottoposta al suo scrutinio.

La citata legge-quadro n. 752/1985, all'art. 3, quinto comma, si limita a definire le tartufaie controllate come «tartufaie naturali migliorate e incrementate con la messa a dimora di un congruo numero di piante tartufigene».

È la stessa genericità della definizione, di per sé insuscettibile di pratica applicazione, a consentire alle Regioni, in ossequio al riparto di competenza nelle materie di legislazione concorrente, di adottare una normativa di

dettaglio che stabilisca i requisiti per il riconoscimento di tartufaia controllata (nella specie, il requisito della “presenza diffusa”).

Analogamente, in mancanza di qualsiasi enunciazione di principio, nella legge statale, riguardo alla estensione delle suddette tartufaie controllate, non può certamente ritenersi precluso alle medesime Regioni di fissare i limiti massimi di superficie, in relazione alle specifiche caratteristiche del territorio regionale, al fine di evitare una eccessiva compressione del principio fondamentale della libera raccolta nei boschi e nei terreni non coltivati.

La Corte ha poi osservato che la fissazione di requisiti e limiti delle tartufaie controllate non incide di per sé sulla spettanza della proprietà dei tartufi, disciplinata dalle norme di principio dettate dalla legislazione statale e in particolare dall'art. 3 della l. n. 752/1985. Si può, pertanto, escludere la violazione, nel caso in esame, del limite dell'ordinamento civile posto al legislatore regionale dall'art. 117, secondo comma, Cost.



## Capitolo III

### *Le materie di competenza residuale*

#### **Commercio**

Con sentenza 6 marzo 2006 n. 89 la Corte costituzionale ha ribadito che, a seguito della modifica del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, alle Regioni spetta una competenza legislativa concorrente in materia di "porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione" (art. 117, terzo comma, della Costituzione) mentre la generalità delle funzioni amministrative spettano ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario le stesse siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (art. 118, primo comma, della Costituzione).

La pronuncia ha nuovamente affermato quanto dichiarato dalla Corte con sentenza 7 ottobre 2005, n. 378 sulla medesima materia, precisando altresì che non spetta allo Stato, e per esso al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, attribuire alle autorità marittime statali la competenza amministrativa relativa al rilascio di concessioni demaniali nell'ambito del porto di Viareggio.

In particolare il giudice delle leggi ha precisato che le conclusioni cui era pervenuta l'amministrazione statale non sono suffragate dal parere del Consiglio di Stato n. 767 del 2002 il quale, relativamente all'interpretazione sulla disposizione contenuta nell'art. 105, comma 2, del d.lgs. n. 112 del 1998 (nel testo modificato dall'art. 9 della legge n. 88 del 2001), si è limitato a precisare quanto segue:

- il termine del 1° gennaio 2002 di decorrenza per il conferimento alle Regioni delle funzioni relative ai porti "di rilevanza economica regionale ed interregionale" non può essere considerato meramente ordinatorio;

- l'individuazione dei "porti turistici" può essere effettuata prescindendo da ogni attività di classificazione o catalogazione dei porti.

Pertanto risulta confermata l'arbitrarietà della conclusione cui è pervenuta l'amministrazione statale quanto alla "riappropriazione", da parte dello Stato, in ordine a tale tipologia di porti solo perché indicati nel D.P.C.M. 21 dicembre 1995.

La Consulta ha aggiunto che il principio affermato non esclude che lo Stato possa procedere per il futuro con la necessaria partecipazione della Regione interessata in ossequio al principio di leale collaborazione, a riconoscere a taluni porti - e pertanto anche a quello di Viareggio- per la loro dimensione ed importanza, "quel carattere di rilevanza economica internazionale o di preminente interesse nazionale, che sia idoneo a giustificare la competenza legislativa ed amministrativa dello Stato su tali porti e sulle connesse aree portuali".

In conclusione la sentenza dichiara che vanno annullate le note del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Capitaneria di porto di Viareggio, in data 12 e 26 febbraio 2003, nonché le note del suddetto Ministero, Direzione generale per le infrastrutture della navigazione marittima ed interna, in data 31 gennaio e 4 febbraio 2003, con le quali, in relazione al porto di Viareggio, l'amministrazione marittima statale si considerava "nuovamente" competente nella materia delle concessioni sui beni del demanio marittimo portuale.

## **Turismo**

Con sentenza n. **90**<sup>7</sup>, la Corte Costituzionale ha deciso sul ricorso della Regione Campania che ha impugnato la nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, (Direzione generale per le infrastrutture della navigazione marittima ed interna) del 12 marzo 2003, con la quale «*si richiede al Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto di Napoli di procedere agli*

---

<sup>7</sup> La sentenza verrà trattata anche a proposito delle pronunce sui conflitti di attribuzione ( cfr. pag. 160 ).

*adempimenti amministrativi relativi al rilascio delle concessioni demaniali in ambito portuale, considerando “ascritti alla competenza statale, oltre ai porti e alle aree ricomprese nella giurisdizione delle autorità portuali, anche i porti – di qualunque tipo – indicati nel d.p.c.m. 21 dicembre 1995».*

Come già ricordato la Corte ha ritenuto fondato il ricorso ed ha dichiarato che non spetta allo Stato, e per esso al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, attribuire alle autorità marittime statali la competenza amministrativa relativa al rilascio di concessioni demaniali nell'ambito dei porti turistici della Regione Campania, annullando, di conseguenza, la nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Direzione generale per le infrastrutture della navigazione marittima ed interna, in data 12 marzo 2003. Il nuovo assetto delle competenze, recato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, impedisce che possa attribuirsi attuale valenza all'inserimento dei “porti turistici” nel d.p.c.m. del 1995 ai fini del riparto delle funzioni amministrative. E ciò per l'assorbente considerazione che la materia “turismo” è attualmente di competenza legislativa residuale, e dunque piena, delle Regioni, con attribuzione delle funzioni amministrative agli enti territoriali minori, secondo i criteri indicati dall'art. 118 della Costituzione.

Né è corretto ritenere che il parere del Consiglio di Stato abbia inteso prospettare, in modo vincolante, come utilizzabile, nelle more della formale classificazione ex lege n. 84 del 1994, lo strumento del d.p.c.m. 21 dicembre 1995. L'organo consultivo, infatti, si è limitato a precisare, da un lato, che il termine del 1° gennaio 2002, di decorrenza per il conferimento alle Regioni delle funzioni relative ai porti “di rilevanza economica regionale ed interregionale”, non può essere considerato meramente ordinatorio, e, dall'altro, che la individuazione dei “porti turistici” (di sicura competenza regionale) può essere effettuata prescindendo da ogni attività di classificazione o catalogazione dei porti.

Quanto affermato non esclude, ovviamente, che lo Stato possa procedere, in futuro, con la necessaria partecipazione della Regione interessata, in ossequio al principio di leale collaborazione, a riconoscere a taluni porti turistici, per la

loro dimensione ed importanza, carattere di rilevanza economica internazionale o di preminente interesse nazionale, che sia idoneo a giustificare la competenza legislativa ed amministrativa dello Stato su tali porti e sulle connesse aree portuali.

## **Pesca**

Con la sentenza **213** la Corte Costituzionale ha dichiarato incostituzionale l'articolo 4 commi 29 e 30 della legge 350/03, la Finanziaria 2004 nella parte in cui non stabilisce che la ripartizione delle risorse finanziarie, nonché l'approvazione del Piano nazionale della pesca e dell'acquacoltura avvengano d'intesa con la conferenza per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. A sollevare la questione erano state le Regioni Toscana e Emilia Romagna.

Conseguentemente ha dichiarato anche l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge della Regione Marche 13 maggio 2004, n. 11 (Norme in materia di pesca marittima e acquacoltura) a seguito di ricorso presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri.

La Consulta, nel dichiarare fondata la questione, ha chiarito che nella fase di ripartizione delle risorse finanziarie sarebbe stato necessario, in ragione del principio di leale collaborazione, coinvolgere le Regioni.

Il testo originario dell'art. 117 Cost. attribuiva alla potestà legislativa delle Regioni a statuto ordinario la competenza in materia di "pesca nelle acque interne", nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, semprechè le norme stesse non fossero in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni. In base al testo originario dell'art. 118 Cost. spettavano alle Regioni le funzioni amministrative nella suddetta materia, tranne quelle di interesse esclusivamente locale, che potevano essere attribuite dalle leggi statali anche alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali.

Con il nuovo Titolo V, Parte II, della Costituzione, la pesca non è stata inserita nell'elenco di materie rimesse alla potestà legislativa dello Stato dall'art. 117, secondo comma, Cost., né è stata ascritta alla competenza concorrente di cui al

terzo comma del suddetto articolo. Ciò ha portato a ritenere che la mancata espressa attribuzione ne comporti la riferibilità della stessa, nella sua globalità, alla potestà legislativa regionale “residuale”, e dunque piena.

Sulla materia della pesca, tuttavia, possono interferire più interessi eterogenei, taluni statali, altri regionali, con indiscutibili riflessi sulla ripartizione delle competenze legislative ed amministrativa, che non possono che essere disciplinati dallo Stato, atteso il loro carattere unitario.

A ciò va aggiunto che per quegli aspetti riconducibili in qualche modo all'attività di pesca, che sono connessi a materia di competenza ripartita tra Stato e Regioni (tutela della salute, alimentazione, tutela e sicurezza del lavoro, commercio con l'estero, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione delle imprese per il settore produttivo della pesca, porti, previdenza complementare e integrativa, governo del territorio) sussiste la potestà legislativa statale nella determinazione dei principi fondamentali, ai quali il legislatore regionale, nel dettare la disciplina di dettaglio, deve attenersi.

L'analisi dell'intreccio delle competenze deve essere dunque effettuata caso per caso, con riguardo alle concrete fattispecie normative, facendo applicazione del principio di prevalenza e del principio di leale collaborazione.

### **Organizzazione amministrativa della Regione**

La Corte costituzionale, con la sentenza n. **233**, interviene sulla materia delle nomine e degli incarichi dirigenziali conferiti dagli organi di indirizzo politico della Regione, pronunciandosi su tre ricorsi del Presidente del Consiglio che ha impugnato alcune norme delle leggi della Regione Calabria n. 12/2005 “Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria” e n. 13/2005 “Collegato alla manovra di assestamento di bilancio per l'anno 2005 ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge regionale 8/2002” e della legge della Regione Abruzzo n. 27/2005 “Nuove norme sulle nomine di competenza degli organi di direzione politica della Regione Abruzzo”.

Nello specifico dichiara:

- l'illegittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 3, della legge n. 13/2005 della Regione Calabria, limitatamente alle parole «La decadenza è estesa ai responsabili dei dipartimenti sanitari e amministrativi e ai responsabili dei distretti sanitari territoriali»;
- l'illegittimità costituzionale dell'articolo 24 della medesima legge della Regione Calabria 13/2005, nella parte in cui si applica anche alla nomina del direttore generale di azienda ospedaliero-universitaria;
- non fondate o inammissibili le altre questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Calabria 12/2005;
- non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo n. 27/2005 “Nuove norme sulle nomine di competenza degli organi di direzione politica della Regione Abruzzo”.

A sollevare la questione il presidente del Consiglio dei ministri nella parte in cui le norme prevedono che la decadenza automatica delle nomine regionali e degli incarichi dirigenziali con l'insediamento dei nuovi organi rappresentativi della Regione è estesa anche ai responsabili dei dipartimenti sanitari e amministrativi e ai responsabili dei distretti territoriali. Secondo il Governo ricorrente, tale previsione viola i principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione (articolo 97 Costituzione) e di affidamento del cittadino nella libera esplicazione dell'autonomia negoziale (articoli 2 e 41 Costituzione), nonché la competenza esclusiva statale in materia di “ordinamento civile” (articolo 117, comma 2, lettera l, Costituzione).

Le norme impugnate riguardano la materia (organizzazione amministrativa della Regione, comprensiva dell'incidenza della stessa sulla disciplina del relativo personale) attribuita alla competenza residuale delle Regioni (articolo 117, quarto comma, Costituzione), da esercitare nel rispetto dei «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» fissati negli statuti (articolo 123 Costituzione).

La Consulta, nel dichiarare fondata la questione per quanto riguarda la legge della Regione Calabria, ha ritenuto che la norma, (comma 3, articolo 14) così come formulata, comporta l'azzeramento automatico dell'intera dirigenza in

carica, pregiudicando il buon andamento dell'amministrazione e violando l'articolo 97 della Costituzione.

L'impugnato articolo 14, comma 3, non riguarda un'ipotesi di spoils system in senso tecnico, in quanto non regola un rapporto fondato sull'intuitus personae tra l'organo politico che conferisce un incarico ed il soggetto che lo riceve, ma concerne l'organizzazione della struttura amministrativa regionale in materia sanitaria e mira a garantire, all'interno di essa, la consonanza di impostazione gestionale fra il direttore generale e i direttori amministrativi e sanitari delle stesse aziende da lui nominati. In questa prospettiva, la norma impugnata tende ad assicurare il buon andamento dell'amministrazione, e quindi non viola l'articolo 97 Costituzione. Ma a diversa conclusione si deve, invece, pervenire relativamente a quella parte della norma secondo cui la nomina di un nuovo direttore generale determina la decadenza anche delle nomine dei responsabili dei dipartimenti sanitari e amministrativi e dei responsabili dei distretti sanitari territoriali.

Così disponendo, la norma comporta l'azzeramento automatico dell'intera dirigenza in carica, pregiudicando il buon andamento dell'amministrazione e violando l'articolo 97 Costituzione.

Il comma impugnato deve quindi essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, limitatamente al suo secondo periodo, ossia alle parole: «La decadenza è estesa ai responsabili dei dipartimenti sanitari e amministrativi e ai responsabili dei distretti sanitari territoriali».

Quanto alla nomina del direttore dell'azienda ospedaliera universitaria, l'articolo 24 della legge della Regione Calabria 13/2005 viola l'autonomia universitaria declassando l'attività di codeterminazione in una mera attività consultiva. Nella parte in cui si applica alla nomina del direttore generale di azienda ospedaliero-universitaria, che la Regione deve effettuare d'intesa con il Rettore dell'Università, la norma impugnata va ricondotta nell'ambito della competenza concorrente in materia di tutela della salute, prevista dal comma 3 dell'articolo 117 Costituzione e, quindi, deve rispettare i principi fondamentali determinati dalla legge statale.

Legittima, invece, la legge regionale abruzzese sullo spoil system, in quanto la Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale proposta, in riferimento all'articolo 97 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri.

### **Formazione professionale**

Nella sentenza n. **253**, si rileva che gli artt. 3 e 4, comma 1, della legge della Regione Toscana 15 novembre 2004, n. 63 da un lato, assicurano pari opportunità nell'accesso ai percorsi di formazione e di riqualificazione alle «persone che risultino discriminate e esposte al rischio di esclusione sociale per motivi derivanti dall'orientamento sessuale o dall'identità in genere», (recte: di genere); dall'altro, favoriscono «l'accrescimento della cultura professionale correlata all'acquisizione positiva dell'orientamento sessuale o dell'identità di genere di ciascuno».

A prescindere dalla natura di mero indirizzo delle disposizioni in esame, esse costituiscono espressione dell'esercizio della competenza legislativa esclusiva regionale in materia di istruzione e formazione professionale che la Regione può offrire mediante strutture pubbliche o private per soddisfare le esigenze delle varie realtà locali; le norme regionali impugnate, perciò, non incidono sulla disciplina dei singoli contratti di lavoro e non invadono la competenza dello Stato in materia di ordinamento civile.

La Corte costituzionale con la sentenza 7 dicembre 2006 n. **406** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità dell'articoli 2, lettere a) e d); 3; 5; commi 1 e 2, e 11 della legge della Regione Toscana 20/2005 sulle «Modifiche alla legge regionale 32/2002 – Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro».

A sollevare la questione era stata la presidenza del Consiglio dei ministri nella parte in cui la norma prevede come compiti riservati alla Regione la valorizzazione e la certificazione dei profili formativi dei contratti di

apprendistato e l'individuazione dei criteri e requisiti di riferimento per la capacità formativa delle imprese.

La Consulta nel dichiarare non fondata la questione ha spiegato che “mentre la formazione da impartire all'interno delle aziende attiene precipuamente all'ordinamento civile, la disciplina di quella esterna rientra nella competenza regionale in materia di istruzione professionale, con interferenze però con altre materie, in particolare con l'istruzione, per la quale lo Stato ha varie attribuzioni: norme generali, determinazione dei principi fondamentali”.

La sentenza chiarisce che la disciplina dell'apprendistato è costituita da norme che attengono a materie per le quali sono stabilite competenze legislative di diversa attribuzione (esclusiva dello Stato, residuale delle Regioni, ripartita). Inoltre precisa che, per quanto attiene alla composizione delle interferenze provvedono strumenti attuativi del principio di leale collaborazione.

La pronuncia precisa che le disposizioni impugnate rientrano nella potestà legislativa della Regione, In particolare debbono ritenersi legittimi gli artt. 5, commi 1 e 2, e sull'art. 11, lettera h), della citata legge n. 20 del 2005 della Regione Toscana, che hanno ad oggetto le modalità per il rilascio dell'autorizzazione a svolgere l'attività d'intermediazione nell'ambito del territorio regionale e l'istituzione e la tenuta del relativo albo. Il rilascio dell'autorizzazione è, infatti, previsto dalla normativa statale e, in particolare, dall'art. 6, commi 6, 7 e 8, del d.lgs n. 276 del 2003 (il comma 8 come sostituito dall'art. 2 del decreto legislativo 6 ottobre 2004, n. 251). Pertanto, se le Regioni possono rilasciare le autorizzazioni, ne deriva come legittima conseguenza che possono istituire l'albo delle imprese da loro autorizzate.

Ha osservato in particolare la Corte che il censurato art. 2, lettere a) e d), della legge della Regione Toscana, contiene disposizioni di carattere generale e programmatico, il cui contenuto normativo si definisce considerandole congiuntamente a quelle del successivo art. 3 ed all'intero contesto in cui entrambe s'inseriscono.

L'art. 3 espressamente si riferisce alla formazione esterna e ne prevede la disciplina mediante il regolamento di cui all'art. 32, da emanare «attuando le

procedure di concertazione con i soggetti istituzionali e con i soggetti economici e sociali».

Tale espressione, contenuta nel citato art. 32, può e deve essere letta come riferentesi alle intese di cui agli artt. 48, 49 e 50 del d.lgs. n. 276 del 2003. Si soggiunge che l'individuazione delle capacità formative delle imprese, che il censurato art. 2, lettera d), riconosce essere obiettivo qualificante la formazione nell'apprendistato, non può che riferirsi alle imprese che svolgono attività formativa esterna.

Sotto nessuno dei profili prospettati, pertanto, secondo la Corte, le disposizioni esaminate contrastano con i parametri evocati.

Parimenti non fondate sono state ritenute le censure che si appuntano sull'art. 5, commi 1 e 2, e sull'art. 11, lettera h), della legge n. 20 del 2005 della Regione Toscana, che hanno ad oggetto le modalità per il rilascio dell'autorizzazione a svolgere l'attività d'intermediazione nell'ambito del territorio regionale e l'istituzione e la tenuta del relativo albo.

Il rilascio dell'autorizzazione è, infatti, previsto dalla normativa statale e, in particolare, dall'art. 6, commi 6, 7 e 8, del d.lgs n. 276 del 2003 (il comma 8 come sostituito dall'art. 2 del decreto legislativo 6 ottobre 2004, n. 251).

Quindi, se le Regioni possono rilasciare le autorizzazioni, ne deriva come legittima conseguenza che possono istituire l'albo delle imprese da loro autorizzate. Tale istituzione non contrasta con l'obbligo di comunicazione al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di cui al citato comma 7, obbligo non escluso da alcuna disposizione regionale, e non impedisce, quindi, la inserzione delle imprese autorizzate dalla Regione nella sezione regionale dell'albo statale.

Con sentenza n. **425**, depositata il 19 dicembre 2006, la Corte Costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 4, della legge della Regione Marche 25 gennaio 2005, n. 2 (Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro) sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere l) e n), e terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Ha inoltre dichiarato cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale degli articoli. 10, comma 1, 11, commi 1 e 2, 13, comma 3, 20, commi 2, 3 e 4, della medesima legge della Regione Marche n. 2/2005 sollevate, in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione.

Nelle more del giudizio è infatti stata emanata la legge della Regione Marche 10 febbraio 2006, n. 4 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 25 gennaio, n. 2 – “Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro”) e il ricorrente ha dichiarato di non aver più interesse a mantenere l'impugnazione ad eccezione della parte di questa rivolta contro la disposizione del citato art. 17, comma 4, rimasta identica anche a seguito delle sopravvenute modifiche, e ha depositato parziale rinuncia, accettata in udienza dalla difesa della Regione.

L'art. 17, comma 4, della legge n. 2/ 2005 della Regione Marche, che non è stato modificato dalla successiva legge della Regione Marche n. 4/2006, prevede che “la formazione teorica da espletarsi nel corso dell'apprendistato deve essere svolta secondo le modalità previste dalla contrattazione e comunque, in prevalenza, esternamente all'azienda”. La disposizione viene censurata con riferimento all'art. 117, secondo e terzo comma, Cost., in quanto “lesiva delle competenze statali in materia di ordinamento civile e di istruzione, nonché in riferimento all'art. 49, lettera a), del d.lgs. n. 276 del 2003, da considerare norma interposta – con riferimento alla materia tutela e sicurezza del lavoro, di competenza concorrente (ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., così implicitamente richiamato) – il quale prevede la possibilità per l'apprendista di acquisire al termine del rapporto di lavoro una qualifica «sulla base degli esiti della formazione aziendale od extra-aziendale senza porre alcuna limitazione e prescrizione quanto alle modalità con le quali la formazione viene svolta dall'apprendista»”.

Nel ritenere la questione non fondata, la Corte richiama quanto affermato con la sentenza n. 406 del 2006 con la quale si è precisato che la disciplina dell'apprendistato è costituita da norme che attengono a materie per le quali sono stabilite competenze legislative di diversa attribuzione (esclusiva dello

Stato, ripartita, residuale delle Regioni) e che alla composizione delle relative interferenze provvedono strumenti attuativi del principio di leale collaborazione (sentenza n. 50 del 2005).

La Corte ha osservato, altresì, che, mentre la formazione da impartire all'interno delle aziende attiene precipuamente all'ordinamento civile, la disciplina di quella esterna rientra nella competenza regionale in materia di formazione professionale, con interferenze però con altre materie, in particolare con l'istruzione, per la quale lo Stato ha varie attribuzioni: norme generali e determinazione dei principi fondamentali.

Da tali rilievi emerge che è la stessa legislazione statale ad attribuire alle Regioni compiti anche normativi in materia di definizione dei profili formativi, dei rapporti tra siffatti profili e la definizione della formazione, con riguardo all'eventuale ulteriore istruzione e in coerenza con il collegamento che il legislatore statale ha voluto stabilire tra lo svolgimento dei rapporti di lavoro a contenuto anche formativo e il settore dell'istruzione.

La disciplina statale, da un lato, per l'apprendistato professionalizzante prevede un monte ore minimo (centoventi ore) per la formazione interna ed esterna, senza distinguere tra queste; dall'altro, per l'apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione, rimette alle Regioni «la regolamentazione e la durata dell'apprendistato (...) per i soli profili che attengono alla formazione, in accordo con le associazioni territoriali dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro, le università e le altre istituzioni formative».

La Corte osserva che la disposizione censurata non modifica il monte ore complessivo di formazione, limitandosi a stabilire un generico criterio di prevalenza della formazione teorica (di competenza regionale) nel senso di un suo svolgimento all'esterno dell'azienda, peraltro in conformità a quanto notoriamente già avviene. Essa, pertanto, non impone, di per sé, alcuna limitazione al conseguimento della qualifica perseguita agli effetti lavorativi e del prosieguo dell'istruzione, sicché si deve concludere che il denunciato contrasto con i parametri evocati non sussiste e che la questione è, quindi, infondata.

## Caccia

La Corte respinge, con la sentenza n. **332**, la censura avverso l'art. 9, comma 5 della legge della Regione Emilia-Romagna, prospettata sul rilievo che nel prevedere l'annotazione dei capi abbattuti sul tesserino venatorio al termine della giornata di caccia, anziché dopo ogni singolo abbattimento, non si consentirebbe il controllo sugli abbattimenti compiuti, così violando gli artt. 7 e 10 della legge n. 157 del 1992 e, conseguentemente, l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Il giudice delle leggi afferma che, quanto alla disciplina del tesserino di caccia, il legislatore statale si è limitato ad indicare all'art. 12, comma 12, della legge n. 157 del 1992, che, «ai fini dell'esercizio dell'attività venatoria è altresì necessario il possesso di un apposito tesserino rilasciato dalla Regione di residenza, ove sono indicate le specifiche norme inerenti al calendario regionale, nonché le forme di cui al comma 5 e gli ambiti territoriali di caccia ove è consentita l'attività venatoria», senza dettare alcuna prescrizione sulle modalità dell'annotazione del capo abbattuto.

Pertanto la norma regionale impugnata non si pone in contrasto con le norme statali, limitandosi a disciplinare aspetti strettamente attinenti all'attività venatoria, espressione della potestà legislativa residuale della Regione.



## Capitolo IV

### *La compenetrazione delle materie «tutela dell'ambiente» ed «agricoltura»*

Con la sentenza n. 116 la Consulta ha dichiarato l'illegittimità di gran parte della legge 5/2005 (di conversione del decreto legge 279/04 sulle disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica) stabilendo che spetta alle regioni disciplinare la coesistenza delle colture transgeniche con quelle biologiche convenzionali e non allo Stato, in quanto i diversi territori italiani sono «notoriamente molto differenziati dal punto di vista morfologico e produttivo».

In specifico dichiara l'illegittimità degli articoli 3, 4, 6, comma 1, e 7 del decreto-legge 22 novembre 2004, n. 279 (Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2005, n. 5, nonché la conseguente illegittimità costituzionale degli articoli 5, commi 3 e 4, 6, comma 2, e 8 del medesimo decreto-legge n. 279 del 2004.

Era stata la Regione Marche ad impugnare le nuove disposizioni per violazione degli articoli 117 (potestà legislativa dello Stato e delle regioni), commi primo, secondo, lettera s), terzo, quarto, quinto e sesto e dell'articolo 118 (funzioni amministrative attribuite tra Stato, regioni, comuni, province e città metropolitane).

La Corte precisa che ad essere messo in dubbio non è il principio di coesistenza e la liceità dell'utilizzazione in agricoltura degli Ogm autorizzati a livello comunitario, in quanto «la formulazione e specificazione del principio di coesistenza tra colture transgeniche, biologiche e convenzionali rappresenta il punto di sintesi tra divergenti interessi, di rilievo costituzionale, costituiti da un lato dalla libertà di iniziativa economica dell'imprenditore agricolo e dall'altro dall'esigenza che tale libertà non sia esercitata in contrasto con l'utilità sociale, e in particolare recando danni sproporzionati all'ambiente e alla salute».

La Corte ritiene legittimi i primi due articoli della legge perché, nel dare una «definizione di colture transgeniche, biologiche e convenzionali, affermando il principio della coesistenza di tali colture, in forme tali da tutelarne le peculiarità e le specificità produttive, sono espressive della competenza esclusiva dello Stato nella materia “tutela dell’ambiente”, e della competenza concorrente nella materia “tutela della salute”». Tutto il resto però viene cancellato perché con la riforma del Titolo V della Costituzione, la disciplina dell’agricoltura è di competenza delle regioni.

Nello specifico, viene dichiarato illegittimo l’articolo 3 dove stabilisce le modalità per adottare le norme quadro per la coesistenza, prevedendo un atto statale «dalla indefinibile natura giuridica»; stessa sorte per l’articolo 4 che prevede lo sviluppo ulteriore di queste norme quadro «tramite piani regionali di natura amministrativa». Tutte scelte che, secondo la Corte, sono «lesive della competenza legislativa delle Regioni nella materia agricoltura, dal momento che non può essere negato in tale ambito, l’esercizio del potere legislativo da parte delle Regioni per disciplinare le modalità di applicazione del principio di coesistenza nei diversi territori regionali, notoriamente molto differenziati dal punto di vista morfologico e produttivo».

La Corte non ritiene neppure giustificabile la creazione di un comitato consultivo statale, a composizione mista e con una presenza minoritaria di esperti designati dalla Conferenza permanente Stato-Regioni, previsto all’articolo 7 della legge. Conseguentemente illegittimi anche gli articoli 8, 5 e 6 dal momento che la «regolamentazione delle sanzioni amministrative spetta al soggetto nella cui sfera di competenza rientra nella disciplina della materia», cioè le Regioni.

Inoltre, la Consulta ritiene che sull’argomento «sarebbe stato necessario realizzare forme di consultazione e di dibattito ampio e condiviso, in se incompatibili con la natura del decreto legge», vale a dire che, su materie così delicate, il Governo non avrebbe dovuto far ricorso alla decretazione d’urgenza.

## Capitolo V

### *L'attrazione in sussidiarietà*

Con sentenza 1° giugno 2006 n. 214 la Corte Costituzionale, non riscontrando i presupposti giustificativi che consentono allo Stato l'attrazione in sussidiarietà delle funzioni, dichiara illegittime alcune norme contenute nel c.d. decreto sulla competitività nella parte in cui non prevedono il coinvolgimento delle Regioni nell'individuazione delle opere strategiche e nell'istituzione e funzionamento del Comitato nazionale per il turismo.

A sollevare la questione era stata la Regione Toscana nella parte in cui l'articolo 5 comma 5 del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80 ( c.d. decreto competitività) consente di attribuire carattere strategico a opere e lavori nell'ambito delle concessioni autostradali senza intesa con la Regione. Di conseguenza la programmazione e la localizzazione di tali opere potrebbero essere decisi unilateralmente dallo Stato.

In proposito, la Corte riafferma che, allorché sia ravvisabile, ai sensi dell'art. 118, comma primo, un'esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, lo Stato è abilitato a disciplinare questa materia per legge e ciò pure se quelle funzioni amministrative siano riconducibili a materie di legislazione concorrente.

La Consulta, tuttavia, nel dichiarare fondata la questione ha chiarito che “i principi di sussidiarietà e di adeguatezza, in forza dei quali si verifica l'ascesa della funzione normativa (dal livello regionale a quello statale), convivono con il normale riparto di competenze contenuto nel Titolo V della Costituzione e possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, sia oggetto di un coinvolgimento della Regione interessata”.

L'art. 5, comma 5, secondo cui, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, possono essere dichiarati interventi infrastrutturali strategici e urgenti, ai sensi dell'art. 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443 le opere ed i lavori previsti nell'ambito delle concessioni autostradali già assentite, anche se non inclusi nel primo programma delle infrastrutture strategiche, è stato dichiarato illegittimo nella parte in cui non prevede che le opere in esso previste debbano essere individuate seguendo il procedimento stabilito dall'art. 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443.

La Corte ha evidenziato che tale norma, pur avendo ad oggetto la realizzazione di opere e lavori previsti nell'ambito di concessioni autostradali (e dunque di opere che interferiscono con materie di potestà legislativa concorrente, quali il governo del territorio e le grandi reti di trasporto), non richiede alcun coinvolgimento delle Regioni (né, tanto meno, la necessità di un'intesa con esse), stabilendo solamente che le opere ed i lavori in questione verranno individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

La pronuncia ha richiamato la sentenza della Corte costituzionale n. 303/2003 con la quale era stato già chiarito che “predisporre un programma di infrastrutture pubbliche e private e di insediamenti produttivi è attività che non mette capo ad attribuzioni legislative esclusive dello Stato, ma che può coinvolgere anche potestà legislative concorrenti (governo del territorio, porti e aeroporti, grandi reti di trasporto, distribuzione nazionale dell'energia, etc.). Per giudicare se una legge statale che occupi questo spazio sia invasiva delle attribuzioni regionali o non costituisca invece applicazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza diviene elemento valutativo essenziale la previsione di un'intesa fra lo Stato e le Regioni interessate, alla quale sia subordinata l'operatività della disciplina”.

La Corte ha poi dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, del citato decreto, il quale prevede l'istituzione, tramite un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di un Comitato nazionale per il turismo, allo scopo di assicurare il coordinamento stabile delle politiche di indirizzo del

settore turistico in sede nazionale e la sua promozione all'estero, atteso che tale norma non contempla alcun coinvolgimento delle Regioni nella fase della definizione della disciplina relativa alla istituzione ed al funzionamento di detto Comitato.

Il giudice delle leggi, dopo aver premesso che il turismo è materia di competenza legislativa residuale (sentenze n. 90/2006 e n. 197/2003) – circostanza che comunque non esclude la possibilità per la legge statale di attribuire funzioni legislative al livello centrale e di regolarne l'esercizio (sentenze n. 242/2005 e n. 6/2004) – afferma che la norma de quo disattende almeno due delle condizioni che, secondo la giurisprudenza della Corte stessa, debbono sussistere affinché la potestà legislativa statale sia legittimamente esercitata al di là dei confini segnati dall'art. 117 Cost.

In primis, l'intervento legislativo statale di cui all'art. 12, comma 1, del d. l. n. 35/ 2005 non può essere considerato proporzionato perché il legislatore ha attratto, in capo al Comitato, una generale attività di coordinamento delle complessive politiche di indirizzo di tutto il settore turistico.

In secondo luogo, non è stata prevista alcuna forma di intesa con le Regioni, né la composizione del Comitato, come fissata nel d. P. C. m. dell'8 settembre 2005, vale a colmare tale lacuna.

E' infondata la questione di legittimità costituzionale del comma 7 dell'art. 5 del d. l. 35/2005 nella parte in cui esso stabilisce che la nomina del commissario straordinario avvenga “sentito il Presidente della Regione interessata», invece che previa intesa con la Regione e comunque senza prevedere che il parere del Presidente della Regione debba essere preventivo”.

Ad avviso della Corte si deve riconoscere, per quel che concerne la pretesa necessità della preventiva intesa con la Regione, che – in conformità con quanto già affermato nella sentenza n. 303/2003 rispetto all'analoga disposizione contenuta nell'art. 2, comma 5, del d. lgs. 20 agosto 2002, n. 190 (Attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale) – la norma impugnata prevede una forma di vigilanza sull'esercizio di funzioni che, in quanto assunte per sussidiarietà, sono qualificabili come

statali, e non vi è alcuna prescrizione costituzionale dalla quale possa desumersi che il livello di collaborazione regionale debba consistere in una vera e propria intesa, anziché nella richiesta del parere del Presidente della Regione.

Per quanto attiene la doglianza relativa alla mancata specificazione del carattere preventivo di tale parere, l'interpretazione della norma impone – specifica la Corte - di ritenere che il Presidente della Regione debba essere sentito prima della nomina del commissario straordinario. La disposizione stabilisce, infatti, che i commissari sono nominati “ con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Presidente della Regione interessata” e l'uso del participio passato – “sentito” – indica che la nomina deve avvenire dopo che il Presidente della Regione abbia espresso il proprio parere.

## Capitolo VI

### *La ripartizione del potere regolamentare*

Delle numerose disposizioni della legge della Regione Emilia-Romagna 23 dicembre 2004, n. 26 (Disciplina della programmazione energetica territoriale ed altre disposizioni in materia di energia), impugnate dal governo, la Corte Costituzionale ha dichiarato, con sentenza n. 246 del 28 giugno 2006, l'illegittimità del solo disposto contenuto nell'art. 16, comma 7, del citato provvedimento legislativo.

Con la citata legge regionale, l'Emilia Romagna ha disciplinato gli atti di programmazione e gli interventi operativi della Regione e degli enti locali in materia di energia, al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile del sistema energetico regionale garantendo una corrispondenza tra energia prodotta, il suo uso razionale e la capacità di carico del territorio e dell'ambiente (art. 1, comma 1).

In particolare, il comma 7 dell'art. 16, stabilisce che fino all'entrata in vigore dei regolamenti degli enti locali in ordine alla organizzazione ed allo svolgimento delle funzioni ad essi attribuite ai procedimenti autorizzativi di competenza locale si applicano i regolamenti regionali adottati dalla Giunta regionale per la parte di competenza.

Il giudice delle leggi ha condiviso le censure del ricorrente, secondo cui tale disposizione violerebbe l'art. 117, sesto comma, Cost., il quale, attribuendo ai Comuni la potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni attribuite, escluderebbe che la Regione possa dettare norme suppletive.

Conformemente al dettato dell'art. 117, sesto comma, Cost., l'art. 16, comma 6, della legge impugnata riconosce agli enti locali il potere regolamentare concernente l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni che la medesima legge regionale attribuisce loro in materia di energia; tuttavia, quanto disposto dal successivo comma 7 contraddice, illegittimamente, detta normativa, estendendo, seppure in via suppletiva, l'oggetto del regolamento disciplinante

le procedure autorizzative di competenza della Giunta regionale alla disciplina dell'organizzazione e dell'esercizio delle funzioni attribuite ai Comuni e agli altri enti locali territoriali.

Pertanto, nei limiti delle funzioni assegnate dalla legge regionale agli enti locali, solo quest'ultimi possono adottare i regolamenti relativi all'organizzazione ed all'esercizio delle funzioni loro affidate dalla Regione.

Per la Corte, la disposizione censurata non può essere neppure riconducibile all'ipotesi dei poteri sostitutivi ordinari della Regione sugli enti locali, trattandosi di un intervento preventivo, attuato in assenza di qualunque inadempimento dell'ente locale rispetto ad un obbligo a provvedere, che prevede un termine di dodici mesi per l'adozione degli stessi regolamenti regionali.

La Corte ha, poi, dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale:

- dell'art. 1, comma 5, in relazione all'art. 117, primo e terzo comma, Cost.;
- dell'art. 2, c. 1, lett. k), in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. e in relazione all'art. 1, c. 7 e 8, della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia;
- degli artt. 2, comma 1, lett. o), e 3, c. 1, lett. c), in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost..

La Corte ha, infine, dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale:

- dell'art. 1, comma 3, lett. c), in relazione all'art. 117, commi secondo, lett. s), e terzo, Cost.;
- degli artt. 2, comma 1, lett. k), e 20, c. 1, in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost.;
- degli artt. 21 e 22, in relazione all'art. 117, commi secondo, lett. g), e terzo, Cost..

Per il principio cooperativo, soprattutto per quanto concerne gli aspetti procedurali, si rinvia a quanto detto in commento alle sentenze n. 21 e n. 31 sui conflitti di attribuzione, in quanto gli atti sottoposti all'esame della Corte disattendono esplicitamente il principio di leale collaborazione tra Stato e Regione.



## Capitolo VII

### *Le questioni decise sulla base del Titolo V nel testo anteriore alla riforma del 2001*

Esaurito, nel corso del 2005, il contenzioso in via principale avente ad oggetto atti legislativi anteriori all'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione, la Corte ha avuto modo, nel 2006, di operare lo scrutinio in relazione ai "vecchi" parametri nel quadro del giudizio in via incidentale.

Con sentenza n. **107** del 17 marzo 2006, la Corte Costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1 – come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione Lazio 20 marzo 1995, n. 10 (Modificazioni ed integrazione alla legge regionale approvata nella seduta del 1° febbraio 1995 concernente: «Legge regionale 2 maggio 1980, n. 30, e successive modificazioni ed integrazioni. Variazione tariffa») – e comma 2, della legge della Regione Lazio 20 marzo 1995, n. 9 (Legge regionale 2 maggio 1980, n. 30, e successive modificazioni ed integrazioni. Variazione tariffa), sollevata, in riferimento agli artt. 117 e 119 Cost., in via incidentale dal Tribunale di Roma.

Il giudice a quo ha considerato illegittimi i commi sopra richiamati nella parte in cui dispongono l'aumento del 100% della tassa di rinnovo della concessione regionale di costituzione di azienda faunistico-venatoria e della correlativa soprattassa, a far data dal 1° gennaio 1996.

Ad avviso del rimettente, le disposizioni censurate violerebbero gli articoli 117 e 119 della Costituzione, sia nel testo anteriore sia in quello successivo alla modifica del Titolo V, in relazione alla norma statale interposta che prevede che «con legge regionale possono essere disposti, ogni anno, aumenti della tariffa anche con riferimento solo ad alcune voci, con effetto dal 1° gennaio dell'anno successivo, in misura non superiore al 20 per cento degli importi determinati per il periodo precedente, ovvero in misura non eccedente la maggiore percentuale di incremento disposta dallo Stato per le tasse sulle

concessioni governative» (art. 3, comma 5, della legge n. 281/1970 recante «Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario», come sostituito dall'art. 4, c. 1, della legge n. 158/1990, modificato dall'art. 4, c. 2, del d.l. 31 n. 310/1990, recante «Disposizioni urgenti in materia di finanza locale», convertito, con modificazioni, dalla legge n. 403/1990).

La Corte non ha accolto la tesi del giudice a quo in base alla quale le Regioni possono aumentare le tasse sulle concessioni regionali in misura superiore al 20% e fino al maggiore incremento percentuale stabilito dallo Stato per le tasse sulle concessioni governative, a condizione che l'aumento sia disposto per l'anno successivo a quello in cui è intervenuto l'incremento statale.

Premesso che la denunciata violazione del riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni a statuto ordinario va valutata alla stregua delle norme costituzionali vigenti nel 1990, anno in cui è stata emanata la norma interposta, la Corte ha giudicato erronea l'interpretazione prospettata dal giudice a quo della citata disposizione interposta.

Quest'ultima autorizza le Regioni a disporre con legge aumenti degli importi delle tasse sulle concessioni regionali stabiliti sulla base di tariffe approvate a livello statale, ma condiziona il relativo potere a precisi limiti: gli aumenti della tariffa possono essere disposti «ogni anno»; le norme che stabiliscono l'aumento devono avere «effetto dal 1° gennaio dell'anno successivo» a quello in cui esso è stato disposto; l'entità dell'aumento medesimo è rimessa alla scelta del legislatore tra due misure, la prima, «non superiore al 20 per cento degli importi determinati per il periodo precedente», la seconda, contenuta entro «la maggiore percentuale di incremento disposta dallo Stato per le tasse sulle concessioni governative».

Nel caso di specie, la Regione Lazio, con le disposizioni censurate, ha aumentato del 100% le tasse sulle concessioni regionali nel 1995 e non nel 1993, anno immediatamente successivo all'aumento del 100% delle tasse sulle concessioni governative, disposto dallo Stato con l'art. 10 del d.l. n. 333/1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 359/1992.

Contrariamente a quanto asserito dal Tribunale rimettente, per il giudice delle leggi l'espressione «ogni anno» non implica che il legislatore regionale possa

aumentare le tasse sulle concessioni regionali in misura superiore al 20% solo per l'anno immediatamente successivo a quello in cui il legislatore statale ha aumentato le tasse sulle concessioni governative. Fermo restando il divieto di esercitare il potere di incremento ad intervalli inferiori all'anno, tale espressione va, infatti, intesa nel senso che esso può essere esercitato una sola volta l'anno per l'anno successivo.

Per la Corte tale interpretazione è supportata sia sotto il profilo letterale sia dall'evoluzione normativa dello stesso art. 3 della legge n. 281/1970 ed appare coerente con la ratio della citata legge n. 158/1990 di fornire alle Regioni «un primo riconoscimento di autonomia impositiva».

Come osservato dalla Corte, la Regione Lazio, dopo l'aumento del 100% delle tasse sulle concessioni governative disposto dallo Stato, ha lasciato immutati gli importi di tutte le tasse sulle concessioni regionali e, quindi, anche quelli dovuti per il rinnovo delle concessioni relative alla costituzione di azienda faunistico-venatoria, e li ha aumentati del 100% con la norma censurata solo nel 1995, in vigenza della predetta norma statale.

Ne consegue che la Regione Lazio non ha ecceduto i limiti stabiliti dalla norma interposta per l'esercizio del potere di aumentare la tassa di rinnovo in misura superiore al 20% con effetto dal 1° gennaio 1996 e, pertanto, non essendosi verificata la consumazione del potere prospettata dal rimettente, la norma censurata non ha violato gli articoli 117 e 119 della Costituzione, nel testo anteriore alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione.

Per quanto riguarda i temi del potere sostitutivo e della libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni si segnalano rispettivamente le sentenze n. 397 e la sentenza n. 440, entrambe però relative a leggi di regioni a statuto speciale (Sardegna e Valle d'Aosta).



**Sezione II**  
**Le autonomie territoriali**



## Capitolo I

### *L'organizzazione delle Regioni*

Con particolare riferimento all'organizzazione delle regioni, la Corte costituzionale si è espressa nella sentenza n. 12 del 20 gennaio 2006, dichiarando l'*illegittimità costituzionale* dell'art. 45, comma 3; 46, comma 2; 47, comma 2; 86, comma 3<sup>8</sup> e commi 1, 2 e 4 dello statuto della Regione Abruzzo, approvato in prima deliberazione il 20 luglio 2004 ed in seconda deliberazione il 21 settembre 2004.

La Corte ha, altresì, dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, del citato statuto, in riferimento all'art. 117, quinto comma, Cost. e la questione di legittimità costituzionale dell'art. 79, comma 2 in relazione al comma 1, lettera c), in riferimento agli artt. 121, secondo e quarto comma, e 134 Cost..

#### ➤ **La forma di governo regionale**

Passando all'analisi dell'art. 45, comma 3, dello statuto della Regione Abruzzo, dichiarato, come accennato, illegittimo, va innanzitutto segnalato che esso dispone quanto segue: «il Presidente della Giunta nel caso in cui il Consiglio sfiduci uno o più assessori provvede alla loro sostituzione».

Tale norma, vincolando il Presidente della Giunta ad adeguarsi alla volontà espressa dal Consiglio, risulta incoerente con la scelta istituzionale dell'elezione a suffragio universale e diretto del vertice dell'esecutivo, sancita dall'art. 43, comma 2, del medesimo statuto. Poiché infatti l'art. 122, quinto comma, Cost. attribuisce al Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto il potere di nomina e revoca dei componenti della Giunta stessa, la norma statutaria in questione limita in modo illegittimo tale potere.

---

<sup>8</sup> la Corte costituzionale ha dichiarato l'illeghittimità costituzionale dell'art. 86, comma 3, dello statuto della Regione Abruzzo, secondo cui, con riferimento alla pubblicazione e all'entrata in vigore dello statuto stesso, l'impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale dello statuto sospende la pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione e che, dopo la sentenza della stessa Corte, esso è riesaminato dal Consiglio regionale limitatamente alle disposizioni dichiarate illegittime per le deliberazioni consequenziali. Tale disposizione, infatti, è difficilmente riconducibile all'art. 123, secondo e terzo comma, Cost., dal quale si deduce che si deve far luogo inizialmente ad una sola pubblicazione notiziale, idonea a far decorrere sia il termine per l'eventuale impugnazione governativa, sia quello per la richiesta di referendum popolare.

In particolare, la previsione in uno statuto regionale della sfiducia individuale agli assessori regionali si pone in contrasto con l'art. 122, quinto comma, Cost., in cui si riflettono i principi ispiratori dell'equilibrio costituzionale tra i supremi organi regionali derivante dall'investitura popolare del Presidente.

La Corte costituzionale ha dichiarato, altresì, l'illegittimità costituzionale dell'art. 46, comma 2, dello statuto della Regione Abruzzo, il quale - riferendosi all'obbligo del Presidente della Giunta di presentare il programma nella prima seduta del Consiglio regionale successiva alle elezioni - dispone che «il programma è approvato dal Consiglio regionale; il voto contrario produce gli stessi effetti dell'approvazione della mozione di sfiducia». La norma, secondo il giudice delle leggi, è incongruente rispetto alla scelta, effettuata dallo stesso statuto, dell'elezione popolare del Presidente della Giunta; inoltre, introduce illegittimamente una causa di scioglimento del Consiglio non prevista dalla carta costituzionale.

Infatti, la formulazione letterale del secondo e terzo comma dell'art. 126 Cost. non consente, per un duplice ordine di motivi, di equiparare mozione di sfiducia e mancata approvazione iniziale del programma di governo. Innanzitutto, la presentazione e l'approvazione di una mozione di sfiducia sono soggette a precise modalità procedurali (motivazione, sottoscrizione di almeno un quinto dei componenti del Consiglio, intervallo di tre giorni prima della messa in discussione, maggioranza assoluta) che verrebbero eluse se un altro atto, non assistito dalle medesime garanzie, potesse produrre gli stessi effetti.

In secondo luogo, estendere gli effetti della suddetta mozione a un atto di approvazione del programma politico del Presidente della Giunta risulterebbe contraddittorio in una forma di governo che prevede l'elezione a suffragio universale e diretto del vertice dell'esecutivo, il quale ha già presentato il suo programma agli elettori ricevendone il consenso. Ne consegue che la presentazione di un programma al Consiglio può avere solo il significato di precisare e integrare l'indirizzo politico originariamente elaborato e ritenuto dalla maggioranza degli elettori convergente con il proprio.

La Corte ha dichiarato incostituzionale anche l'art. 47, comma 2, dello statuto della Regione Abruzzo, il quale dispone che l'approvazione della mozione di

sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta comporta la decadenza della Giunta stessa e lo scioglimento del Consiglio, per contrasto con l'art. 126, terzo comma, Cost., che sancisce, invece, l'obbligo di dimissioni della Giunta, e non la decadenza, come effetto dell'approvazione di una mozione di sfiducia.

Se così non fosse, la previsione di decadenza – per sua natura, immediata e perentoria – finirebbe con l'equiparare le due distinte ipotesi previste dall'art. 126 Cost.: la «rimozione» (primo comma) e le «dimissioni» (terzo comma).

La prima è contemplata per atti contrari alla Costituzione, gravi violazioni di legge o ragioni di sicurezza nazionale, casi per i quali sussiste la necessità di un immediato allontanamento dalla carica di chi si sia reso responsabile di gravi illeciti o risulti pericoloso per la sicurezza nazionale; la seconda ipotesi disciplina, invece, una cessazione di natura prettamente politica, che non richiede quell'immediatezza e perentorietà di allontanamento dalla carica necessari in caso di rimozione.

Nel bilanciamento dei valori, la norma costituzionale ha, dunque, lasciato un margine di flessibilità nell'ipotesi che l'allontanamento non derivi da comportamenti antiggiuridici o pericolosi per la sicurezza nazionale, ma da un atto politico del consiglio, rendendo sicuramente ammissibile l'emanazione di atti urgenti e indifferibili.

Ne consegue che introdurre la decadenza della giunta come effetto dell'approvazione di una mozione di sfiducia finirebbe per equiparare disvalore giuridico e necessità politica, trattati e considerati dall'art. 126, primo e terzo comma, Cost. in modo ben distinto.

### ➤ **Il procedimento legislativo regionale**

La Corte costituzionale ha, inoltre, dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 79, comma 2, dello statuto della Regione Abruzzo, il quale impone al Consiglio un obbligo di motivazione, qualora esso intenda deliberare in senso contrario ai pareri del Collegio regionale per le garanzie statutarie.

Dopo aver ricordato che l'introduzione di un organo di garanzia nell'ordinamento statutario regionale non si pone in contrasto con la

Costituzione, nella sentenza si sostiene anche che nessuna limitazione è ravvisabile in relazione alla potestà legislativa del Consiglio regionale, la quale rimane, infatti, intatta sia nelle materie sia nell'estensione della sua capacità regolativa.

Per la Corte, l'introduzione di un eventuale passaggio procedurale, consistente nel parere reso dal Collegio regionale per le garanzie statutarie, rientra nella disciplina del procedimento legislativo regionale, ricompresa indubbiamente nei «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» attribuiti dall'art. 123, primo comma, Cost. alla potestà statutaria delle Regioni. Inoltre, la motivazione richiesta perché il Consiglio regionale possa deliberare in senso contrario ai pareri e alle valutazioni del Collegio di garanzia non riguarda gli atti legislativi, bensì la decisione di non tener conto del parere negativo, che costituisce atto consiliare distinto dalla deliberazione legislativa e non fa corpo con essa. Infine, la norma statutaria impugnata si riferisce esplicitamente alle «deliberazioni legislative» e non alle leggi. Tale constatazione fa venir meno ogni perplessità circa una possibile, illegittima limitazione del potere presidenziale di promulgazione e sulla asserita introduzione di una nuova forma di controllo di legittimità costituzionale delle leggi.

#### ➤ **Composizione numerica del Consiglio regionale**

Anche la sentenza n. 3 del 13 gennaio 2006 ha affrontato una questione relativa all'organizzazione regionale, e più precisamente alla composizione numerica dell'Assemblea, la cui materia è stata riservata dalla Costituzione alla fonte statutaria.

In tale pronuncia, la Corte ha dichiarato *non fondata* la q.l.c. dell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Marche 16 dicembre 2004, n. 27 (Norme per l'elezione del Consiglio e del Presidente della Giunta regionale), avanzata dal governo con riferimento agli artt. 122 e 123 Cost..

In particolare, la norma citata, in base alla quale «il Consiglio regionale è composto da quarantadue consiglieri e dal Presidente della Giunta regionale», viola per il ricorrente la riserva di statuto prevista dall'art. 123 Cost., nonché gli artt. 122 Cost. e 5 della legge cost. n. 1/1999, assieme alle connesse

disposizioni dell'art. 6, comma 2 (dal quale si dovrebbe eliminare la parola «quarantadue»), dell'art. 25, comma 4, lett. a) (da sopprimere), e dell'art. 21, in tema di supplenza dei consiglieri sospesi (materia, anch'essa, riservata alla fonte statutaria).

In merito all'art. 4, comma 1, il governo ha rilevato l'incongruenza di tale disposizione con quella che nel nuovo statuto regionale disciplina il numero dei componenti il Consiglio, stabilito in 42 membri e non 43.

Pronunciandosi sulle censure rivolte alla disposizione evocata, la Corte ha negato la fondatezza della questione di legittimità costituzionale con riferimento ad entrambi i profili dedotti dal ricorrente.

In primo luogo, riguardo alla contestata possibilità per la Regione di stabilire con legge ordinaria la composizione del Consiglio regionale, trattandosi di materia riservata allo statuto, fino all'entrata in vigore di quest'ultimo (successiva alla proposizione del giudizio), la Corte ha osservato come il modificato art. 25 prevedesse espressamente l'applicazione delle disposizioni della legge solo in seguito all'entrata in vigore della nuova fonte statutaria, eliminando in via preliminare ogni dubbio circa eventuali lesioni degli ambiti di potestà regionale in materia.

In secondo luogo, la Corte non ha nemmeno ravvisato la sussistenza dei dedotti profili di incoerenza fra la norma impugnata e le disposizioni del nuovo statuto disciplinanti il numero dei componenti del Consiglio medesimo, fissati in 42 e non in 43. Infatti, l'interpretazione letterale e sistematica degli artt. 6, comma 1, 7, comma 1, e 11, commi 1 e 2, della carta fondamentale della Regione Marche consente di escludere che il Presidente della Giunta regionale sia stato considerato dal legislatore statutario un componente del Consiglio regionale al pari degli altri membri di tale organo. Prova ne è che l'art. 13, comma 1, dello statuto prevede espressamente l'elezione del Presidente dell'assemblea nell'ambito dei suoi stessi rappresentanti.

➤ **La titolarità del potere regolamentare**

Con sentenza n. 119, depositata in data 24 marzo 2006, la Corte Costituzionale ha dichiarato *l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1,*

della legge della Regione Campania 24 dicembre 2003, n. 28 (Disposizioni urgenti per il risanamento della finanza regionale) per contrasto con l'art. 123 Cost., in relazione agli articoli 19 e 20 dello statuto della Regione Campania.

La questione è stata proposta in via incidentale dal TAR Campania, prima sezione, che ha sollevato (con due ordinanze analoghe, per cui i giudizi sono stati riuniti) la questione di legittimità costituzionale in relazione agli articoli 121 e 123 Cost.

In particolare, il richiamato articolo 9, comma 1, assegna alla Giunta il compito di adottare atti di natura regolamentare (nella fattispecie provvedimenti relativi ai settori della riabilitazione e della emodialisi), malgrado lo statuto regionale riservi al Consiglio il potere regolamentare.

Il rimettente ha precisato che, nonostante il riferimento testuale ai «provvedimenti», non vi sarebbero dubbi sul fatto che il legislatore regionale abbia inteso demandare alla Giunta regionale «l'emanazione di tutti gli atti, di qualsiasi natura, necessari per provvedere in ordine all'accreditamento istituzionale».

Il Tribunale amministrativo ha, pertanto, ritenuto che la citata disposizione, «nella parte in cui devolve alla Giunta regionale l'emanazione di atti di tipo regolamentare in materia di accreditamento istituzionale», comporti «lo spostamento del potere regolamentare dal Consiglio alla Giunta», con conseguente violazione sia degli articoli 19 e 20 dello statuto regionale della Campania, che invece riservano al Consiglio la detta potestà, sia degli articoli 121 e 123 Cost.

In particolare, l'art. 123 Cost. risulterebbe violato in quanto, essendo rimessa allo statuto – ai sensi dell'art. 121 Cost. – la scelta circa la distribuzione della competenza normativa di tipo regolamentare, la legge regionale si porrebbe in contrasto con la norma statutaria che disciplina tale aspetto. L'art. 123, comma 1, Cost. prevede infatti che “Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali”.

Dall'esame della norma impugnata emerge come il legislatore regionale non abbia voluto distinguere tra provvedimenti puntuali, atti amministrativi a carattere generale e regolamenti veri e propri, attribuendo alla Giunta il potere di emanare tutti gli atti, di varia natura, necessari ad effettuare, in tempi rapidi, gli accreditamenti istituzionali di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421). L'art. 8-quater, comma 5, del citato decreto attribuisce alle Regioni la definizione dei requisiti per l'accreditamento, in conformità ai criteri generali uniformi stabiliti dallo Stato. La determinazione dei requisiti per ottenere l'accreditamento presuppone, per sua natura, l'emanazione di norme a carattere generale, rivolte alla generalità dei cittadini e suscettibili di applicazione in un numero indefinito di casi. Né risulta dalla norma impugnata che la Giunta debba adottare i previsti «provvedimenti» in applicazione di apposite norme regolamentari emanate dal Consiglio, che non vengono mai menzionate.

L'esigenza di rapidità non può essere ragione sufficiente ad alterare l'ordine delle competenze stabilito nello statuto, che, nell'ordinamento regionale, costituisce fonte sovraordinata rispetto alla legge regionale. In conformità a questo principio, la Corte ha chiarito che, pur essendo stata eliminata, per effetto del nuovo testo del secondo comma dell'art. 121 Cost., la riserva di competenza regolamentare in favore del Consiglio regionale prevista dal testo precedente della medesima norma costituzionale, una diversa scelta organizzativa «non può che essere contenuta in una disposizione dello statuto regionale, modificativa di quello attualmente vigente, con la conseguenza che, nel frattempo, vale la distribuzione delle competenze normative già stabilita nello statuto medesimo, di per sé non incompatibile con il nuovo art. 121 della Costituzione».

La norma regionale impugnata, nella parte in cui non esclude i regolamenti dai «provvedimenti» finalizzati all'accreditamento istituzionale di cui al d.lgs. n. 502 del 1992, la cui emanazione è attribuita alla Giunta, si pone pertanto in contrasto con l'art. 123 Cost., in relazione agli articoli 19 e 20 dello statuto della Regione Campania.



## Capitolo II

### *Le Regioni e il diritto internazionale*

A seguito della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, l'attribuzione alle Regioni, nelle materie di loro competenza, della funzione attuativa ed esecutiva degli accordi internazionali e degli atti della Unione europea viene esplicitamente subordinata al rispetto delle norme di procedura stabilite da leggi dello Stato.

A tale riguardo, la Corte costituzionale ha dichiarato *esente dalla censura di illegittimità costituzionale*, l'art. 2, comma 3, dello statuto della Regione Abruzzo, secondo cui la Regione «partecipa [...] all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali dello Stato». Secondo la tesi della difesa erariale, la suddetta disposizione si porrebbe in contrasto con l'art. 117, quinto comma, Cost., a causa dell'omesso riferimento al necessario «rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza»<sup>9</sup>.

La Corte ha ribadito che non è fondata una questione di legittimità costituzionale se la norma statutaria che richiama la competenza regionale in materia di attuazione ed esecuzione di accordi internazionali appare agevolmente interpretabile in modo conforme al sistema costituzionale. Il riferimento testuale dell'impugnata norma statutaria alla dizione usata dall'art. 117, quinto comma, Cost. («attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali») vale a confermare il suo inserimento nel quadro normativo statale, senza che sia rinvenibile alcuna espressione che possa far pensare ad una illegittima volontà derogatoria della Regione Abruzzo.

---

<sup>9</sup> Si ricorda, in proposito, che in materia è intervenuta la legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), la quale, negli artt. 5 e 6, contiene le regole procedurali per l'attuazione della suddetta norma costituzionale.



## Capitolo III

### *Le Regioni e il diritto comunitario*

Numerose sono state le pronunce in cui la Corte ha esaminato il rapporto tra diritto comunitario e diritto interno. Tuttavia, due sono state le decisioni nelle quali il diritto comunitario si è rivelato centrale ai fini dell'enucleazione della ratio decidendi, una riguardante una legge di una Regione a statuto ordinario, l'altra quella di una Regione a statuto speciale<sup>10</sup>.

Con sentenza **n. 129** del 28 marzo 2006, la Corte costituzionale, adita con ricorso in via principale del Presidente del Consiglio dei ministri, si è pronunciata in materia di “governo del territorio”, e ha stabilito che, in materia di appalti regionali, la Regione è tenuta al rispetto delle direttive comunitarie, dichiarando *l'illegittimità costituzionale* del combinato disposto dell'art. 9, comma 12, e dell'art. 11, comma 3, della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), nella parte in cui, violando l'art. 117, comma 1, Cost., non prevede l'obbligo di procedure a evidenza pubblica per tutti i lavori, da chiunque effettuati, di importo pari o superiore alla soglia comunitaria.

---

<sup>10</sup> Il tema dell'attuazione del diritto comunitario è stato affrontato anche nella sentenza **n. 398**, in cui la Corte si è pronunciata sulla legge 6 maggio 2005, n. 11 recante “Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee”. Contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, secondo il quale il primo comma dell'art. 117 Cost. imporrebbe la necessità di una attuazione esclusivamente statale, in caso di «interessi unitari che discendono dalla finalità della normativa comunitaria da recepire», la Consulta ha, invece, giudicato detta normativa non lesiva dei precetti costituzionali.

Per la Corte, infatti, le esigenze unitarie poste alla base di un eventuale accentramento nello Stato della competenza ad attuare una direttiva comunitaria – in deroga al quadro costituzionale interno di ripartizione della funzione legislativa – devono discendere con evidenza dalla stessa normativa comunitaria, sulla base di esigenze organizzative che ragionevolmente facciano capo all'Unione europea.

Nel caso di specie, la necessità di attuazione unitaria, da effettuarsi esclusivamente da parte dello Stato, non emerge da alcuna norma delle direttive in esame. Pertanto, in assenza di prescrizioni in tal senso – la cui legittimità, alla luce dell'ordinamento costituzionale interno, dovrebbe essere valutata caso per caso – il richiamo generico, fatto dal ricorrente, al primo comma dell'art. 117 Cost. (che si limita a prescrivere il rispetto, da parte delle leggi statali e regionali, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario) è inconferente e si pone in contraddizione con il quinto comma del medesimo art. 117, che prevede esplicitamente la competenza delle Regioni e delle Province autonome all'attuazione degli atti dell'Unione europea nelle materie di loro competenza.

Ne consegue che la legittimità dell'intervento legislativo di una regione in funzione attuativa di una direttiva comunitaria dipende dalla sua inerenza a una materia attribuita alla potestà legislativa regionale.

In particolare, il comma 12 dell'art. 9 prevede la possibilità, da parte del proprietario di un'area sottoposta a vincoli espropriativi, di realizzare direttamente attrezzature e servizi indicati dal «piano dei servizi», per la cui attuazione è preordinato il vincolo di espropriazione.

L'art. 11, al comma 3, dopo aver stabilito che «alle aree destinate alla realizzazione di interventi di interesse pubblico o generale, non disciplinate da piani e da atti di programmazione, possono essere attribuiti, a compensazione della loro cessione gratuita al Comune, aree in permuta o diritti edificatori trasferibili su aree edificabili previste dagli atti di PGT anche non soggette a piano attuativo», prevede che, in alternativa a tale attribuzione di diritti edificatori, «sulla base delle indicazioni del piano dei servizi il proprietario può realizzare direttamente gli interventi di interesse pubblico o generale, mediante accreditamento o stipulazione di convenzione con il Comune per la gestione del servizio».

L'Avvocatura dello Stato ha ritenuto che le norme sopra indicate, qualora l'entità dei lavori da realizzare superi la soglia stabilita dalla normativa comunitaria, si pongano in contrasto con quest'ultima e con la normativa statale che disciplina le modalità di affidamento degli appalti pubblici di lavori e servizi. Più precisamente, sarebbero violati i principi generali del Trattato sull'Unione europea in materia di tutela della concorrenza e, nell'ambito specifico degli appalti, le direttive del Consiglio delle Comunità europee 92/50 del 18 giugno 1992 (Direttiva del Consiglio che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi), 93/36 del 14 giugno 1993 (Direttiva del Consiglio che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture), 93/37 (Direttiva del Consiglio che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori), 93/38 (Direttiva del Consiglio che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni), e le relative norme statali di attuazione, che prevedono il ricorso a procedure di aggiudicazione ad evidenza pubblica per la realizzazione degli interventi in questione. In proposito viene specificamente richiamato l'art. 19, comma 01, della legge 11 febbraio 1994, n.

109 (Legge quadro in materia di lavori pubblici), secondo cui i lavori pubblici possono essere realizzati esclusivamente mediante contratto di appalto o di concessione; quest'ultimo contratto, come ricorda il ricorrente, negli anni è stato equiparato dalla normativa comunitaria agli appalti pubblici, quanto alla procedura di scelta del contraente, proprio per evitare che diventasse uno strumento per eludere la disciplina comunitaria in materia.

La Corte ha affermato che non si può dubitare che le direttive comunitarie citate – in materia di procedure ad evidenza pubblica per l'attribuzione di lavori, forniture e servizi – debbano essere osservate anche nell'ipotesi che sia conferito a un privato il compito di realizzare direttamente l'opera necessaria per la successiva prestazione del servizio pubblico, la cui gestione può essere affidata, mediante convenzione, al privato medesimo. Come la Corte ha già avuto modo di affermare (sentenze n. 406 del 2005, n. 7 e n. 166 del 2004), le direttive comunitarie fungono da norme interposte atte a integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'art. 117, primo comma, Cost. La norma costituzionale citata, collocata nella Parte seconda della Costituzione, si ricollega al principio fondamentale contenuto nell'art. 11 Cost. e presuppone il rispetto dei diritti e dei principi fondamentali garantiti dalla Costituzione italiana. Pertanto la mancata previsione, nelle norme regionali impugnate, dell'obbligo di adottare procedure a evidenza pubblica in ogni caso in cui l'appalto sia di importo uguale o superiore alla soglia comunitaria, determina la loro illegittimità costituzionale.



**Sezione III**  
**L'autonomia finanziaria**



## **Capitolo I**

### ***L'autonomia finanziaria***

Anche nel corso del 2006, la Corte ha reso diverse importanti decisioni relative alla struttura dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali disegnata dall'art. 119 della Costituzione.

Tali decisioni vengono ripartite in tre ambiti fondamentali, corrispondenti:

- all'enunciazione di principi di coordinamento della finanza pubblica
- all'istituzione di fondi a destinazione vincolata da parte dello Stato
- agli interventi speciali dello Stato.

#### ➤ **I principi di coordinamento della finanza pubblica**

Le principali sentenze concernenti riguardano in realtà, in massima parte, le regioni a statuto speciale e vengono di conseguenza qui solamente citate.

Strettamente attinenti a questa materia, con particolare riferimento al ruolo attribuito alla Corte dei Conti, sono le affermazioni contenute nella sentenza n. 267, in occasione dell'esame della legge della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 19 maggio 2005, n. 10, che disciplina l'istituzione ed il funzionamento dell'Autorità di vigilanza sulla gestione finanziaria «al fine di assicurare il controllo sulla corretta gestione delle risorse collettive da parte della Regione, degli enti locali, dei loro enti ed aziende strumentali in qualsiasi forma costituiti».

Con la sentenza n. 88, la Corte accoglie il ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia avverso l'art. 1, comma 103, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, dove si dispone che «a decorrere dall'anno 2008, le amministrazioni possono, previo esperimento delle procedure di mobilità, effettuare assunzioni a tempo indeterminato entro i limiti delle cessazioni dal servizio verificatesi nell'anno precedente».

La Corte ritiene che l'art. 4, n. 1), dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia riconosce alla Regione potestà legislativa primaria in materia di «ordinamento degli uffici e degli Enti dipendenti dalla Regione»; locuzione che, letta in connessione con quanto la medesima norma prevede subito dopo riguardo «allo stato giuridico ed economico del personale», rende chiaro come l'autonomia regionale debba potersi manifestare non solo nel disciplinare normativamente i propri uffici, ma anche nell'organizzarli, destinando ad essi il personale ritenuto necessario.

Riguardo alle regioni a statuto ordinario si segnala la sentenza n. **214**, esito di un ricorso della Regione Toscana, con cui la Corte ha ritenuto che l'autonomia finanziaria regionale non risulta violata dal comma 5 dell'art. 12 del decreto legge 14 marzo 2005, n. 35 (cosiddetto decreto competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, nella parte in cui esso prevede che, tra le entrate per mezzo delle quali l'Agenzia nazionale del turismo (succeduto all'ENIT, a seguito della sua trasformazione) provvede alle spese necessarie per il proprio funzionamento, rientrano anche contributi delle Regioni.

La Corte Costituzionale ha osservato che la disposizione non enuncia alcun criterio in ordine alla quantificazione dei contributi regionali, circostanza che rende palese come, in realtà, siano le Regioni che debbono stabilire se contribuire alle spese dell'Agenzia ed in quale misura.

Una simile conclusione è avvalorata dalla disciplina della materia delle entrate contenuta nello schema del regolamento previsto per il funzionamento dell'Agenzia in cui si dispone che l'Agenzia provvede alle spese necessarie per il proprio funzionamento «principalmente attraverso contributi dello Stato» e, in aggiunta, anche attraverso altre entrate, tra le quali contempla «contributi delle regioni».

Dunque, poiché l'art. 12, comma 5, del d. l. n. 35 del 2005 deve essere interpretato nel senso che il riferimento ai contributi regionali in esso contenuto non è impositivo di un obbligo finanziario a carico delle Regioni, bensì vale semplicemente quale previsione della liceità di contributi regionali

al finanziamento dell'attività dell'Agenzia, la prospettata questione di legittimità costituzionale della norma per contrasto con l'art. 119 Cost. non è fondata.

➤ **L'istituzione di fondi speciali a destinazione vincolata**

Anche nel 2006, la Corte ha proseguito l'opera demolitoria nei confronti di leggi che prevedono la istituzione di fondi speciali a destinazione vincolata, incidendo illegittimamente su sfere di competenza regionale.

Con la sentenza n. 118 la Corte Costituzionale, su ricorso sollevato dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 111 e 153, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005).

Entrambi i commi prevedono l'istituzione di fondi speciali a destinazione vincolata, incidendo illegittimamente – secondo la prospettazione della ricorrente – su sfere di competenza regionale e violando, in particolare, lo statuto di autonomia della medesima.

In particolare, il comma 111 dell'art. 1 della legge impugnata dispone che, “allo scopo di favorire l'accesso delle giovani coppie alla prima casa di abitazione, è istituito, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, un fondo per il sostegno finanziario all'acquisto di unità immobiliari da adibire ad abitazione principale in regime di edilizia convenzionata da cooperative edilizie, aziende territoriali di edilizia residenziale pubbliche ed imprese private”.

Il comma 153 dell'art. 1 della medesima legge finanziaria dispone che “nell'ambito del Fondo nazionale per le politiche sociali è destinata una quota di 500.000 euro per l'anno 2005 per l'istituzione di un Fondo speciale al fine di promuovere le politiche giovanili finalizzate alla partecipazione dei giovani sul piano culturale e sociale nella società e nelle istituzioni”.

La ricorrente, richiamandosi anche a precedenti giurisprudenziali di questa Corte, censura le disposizioni contenute nel citato comma 111, deducendo che esse incidono «su materie che spettano alla competenza regionale piena», vale

a dire “politiche sociali” ed “edilizia residenziale pubblica”, con violazione dell’art. 117, quarto comma, della Costituzione.

La Corte, richiamandosi a precedente giurisprudenza sull’istituzione di fondi speciali in materie riservate alla competenza esclusiva o concorrente delle Regioni (tra le altre, sentenze n. 231, n. 51 e n. 31 del 2005,), ha nuovamente precisato che non è consentita, nelle suddette materie, l’istituzione di fondi speciali o comunque la destinazione, in modo vincolato, di risorse finanziarie, senza lasciare alle Regioni e agli enti locali un qualsiasi spazio di manovra.

Le medesime considerazioni valgono anche per il Fondo istituito dal comma 153. La norma impugnata, infatti, viola l’autonomia finanziaria ed amministrativa delle Regioni, in quanto destina, in modo vincolato, risorse in una materia non riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, della Costituzione.

#### ➤ **Gli interventi speciali dello Stato**

Per quanto riguarda l’ambito degli interventi speciali dello Stato con sentenza n. 451, depositata il 28 dicembre 2006, la Corte Costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 3, commi da 108 a 115, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004), sollevata, in riferimento agli articoli 117, terzo e sesto comma, e 119 della Costituzione, dalla Regione Emilia Romagna.

Secondo la ricorrente i commi da 108 a 110 dell’art. 3 della l. n. 350/2003, che istituiscono un Fondo per l’edilizia a canone speciale senza che sia prevista alcuna forma di collaborazione con le Regioni, violerebbero l’art. 119 Cost., perché dopo la riforma costituzionale del titolo V non sarebbe consentita l’istituzione, in materie di competenza regionale, di fondi speciali gestiti da organi dello Stato.

Il comma 111 dello stesso art. 3, sarebbe illegittimo in quanto attribuirebbe al Ministro delle infrastrutture poteri di tipo regolamentare di elevata discrezionalità e rilevanza politica per la determinazione delle agevolazioni

fiscali a favore degli investimenti (lettera a) e della misura in cui i redditi derivanti dalla locazione concorrono a determinare la base imponibile dei percettori (lettera b). Ne conseguirebbe un vulnus all'art. 117, sesto comma, Cost., per il mancato rispetto del limite stabilito per l'esercizio della potestà regolamentare dello Stato.

Il sopra citato comma 111 viene altresì denunciato nella parte in cui prevede che il costo delle misure ivi previste vada detratto dall'ammontare della dotazione finanziaria del Fondo. Sarebbe così violato il principio di leale collaborazione, in quanto la norma rimetterebbe la determinazione dell'entità del finanziamento delle funzioni proprie regionali e degli enti locali al potere unilaterale del Ministro, senza che sia previsto un coinvolgimento delle Regioni e dei comuni.

La Regione Emilia Romagna censura poi i commi da 112 a 115 dell'art. 3 della legge n. 350/ 2003, in quanto introdurrebbero, in materia di edilizia residenziale pubblica, disposizioni puntuali sulla stipula delle convenzioni tra il comune e le imprese di costruzione, sui requisiti di reddito, sulla dimensione massima degli alloggi, sulla durata dei contratti di locazione e i loro rinnovi. Sarebbe violato l'art. 117, terzo comma, Cost., perché allo Stato spetterebbe solo la determinazione dei principi fondamentali o dei livelli essenziali delle prestazioni del servizio abitativo.

La Corte osserva come, per meglio comprendere la portata delle censure mosse alle disposizioni impugnate, sia utile rileggere il contenuto di queste ultime alla luce della disciplina complessiva da esse recata.

Il Fondo per l'edilizia a canone speciale è istituito, ai sensi del comma 108 della legge n. 350 del 2003, presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. La finalità del Fondo è la stipulazione di contratti di locazione a canone speciale in favore di soggetti il cui reddito annuo sia superiore a quello massimo previsto dalle leggi regionali per la concessione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, ma inferiore all'importo determinato, ai sensi della stessa legge n. 350/2003, dalla Regione nel cui territorio si trovano le unità immobiliari di cui si tratta.

Tale disposizione è finalizzata quindi a favorire un ampliamento della platea dei soggetti beneficiari di un canone agevolato, allo scopo di rimuovere quei limiti che permangono in ordine alla fruizione del diritto sociale all'abitazione, specie là dove, in considerazione dell'alta tensione abitativa, le quotazioni di mercato delle locazioni risultano particolarmente elevate.

E' dunque alla luce di siffatta finalità che si provvede, annualmente e con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, alla ripartizione del Fondo tra le Regioni nei cui territori si trovano i comuni ad alta densità abitativa, proporzionalmente alla popolazione complessiva dei comuni compresi negli elenchi, previo parere delle competenti commissioni parlamentari. Si prevedono, quindi, le modalità del riparto del Fondo e si individuano quali destinatari delle misure previste dalla disciplina in esame i «comuni ad alta tensione abitativa».

Con siffatta ultima locuzione è evidente che il legislatore ha inteso riferirsi all'elenco di quei comuni che deve essere predisposto con delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) «sentite le regioni», come stabiliscono talune specifiche disposizioni.

Le somme in tal modo stanziare sono, quindi, utilizzate per l'attuazione di programmi finalizzati alla costruzione e al recupero di unità immobiliari site nel territorio di comuni determinati: quelli ad alta tensione abitativa. Pur nel silenzio della norma, deve ritenersi che la predisposizione dei programmi sia rimessa alla competenza regionale, trattandosi comunque di interventi che investono il settore dell'edilizia e che, dunque, attengono, sotto tale profilo, alla materia del "governo del territorio", attribuita alla competenza legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.).

Al fine, poi, di incentivare gli investimenti necessari per i predetti programmi, il comma 111 contempla talune agevolazioni fiscali in favore delle Regioni, lasciando la loro individuazione ad un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

L'attuazione concreta dei programmi, predisposti dalle Regioni spetta ai comuni, i quali dovranno provvedere alla stipula con le imprese di costruzione di una convenzione.

In virtù di quanto evidenziato, deve ritenersi che la disciplina recata dalle norme denunciate integri uno di quegli “interventi speciali” cui fa riferimento l'art. 119, quinto comma, Cost. e cioè interventi che essendo aggiuntivi rispetto al finanziamento (art. 119, quarto comma) delle funzioni spettanti ai Comuni o agli altri enti locali, devono riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella stessa norma costituzionale (promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale; rimuovere gli squilibri economici e sociali; favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona), o comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni, nonché debbono essere indirizzati a determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

Un siffatto intervento costituisce, in definitiva, un intervento speciale ai sensi dell'art. 119, quinto comma, della Costituzione, giacché rivolto a sostegno di determinati comuni (quelli ad alta densità abitativa) per finalità di solidarietà sociale e per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona.

Le norme censurate, nel consentire un idoneo coinvolgimento regionale nell'attuazione delle politiche facenti capo al Fondo, soddisfano, peraltro, anche l'esigenza di non escludere le Regioni dall'esercizio di qualsiasi compito di programmazione e di riparto dei fondi all'interno del proprio territorio; esigenza che sorge qualora la peculiare misura disposta ai sensi del quinto comma dell'art. 119 Cost. coinvolga effettivamente ambiti di competenza regionale.

Nella fattispecie, all'autonomia regionale è riservato, infatti, un adeguato spazio di intervento nella fase di ripartizione delle risorse del Fondo attraverso la definizione dell'elenco dei comuni ad alta tensione abitativa, la cui consistenza demografica funge, appunto, da criterio per la distribuzione degli stanziamenti. Le Regioni non solo devono essere “sentite” dal CIPE ai fini della predisposizione dell'elenco di detti comuni, ma è stata ad esse affidata, nel rispetto di criteri sottoposti al vaglio della Conferenza permanente tra Stato, Regioni e Province autonome, l'individuazione stessa dei comuni ad alta tensione abitativa.

Sempre alle Regioni, nel rispetto della loro competenza concorrente in materia di “governo del territorio”, è rimessa la predisposizione dei programmi

abitativi, alla cui attuazione concreta dovranno poi provvedere i comuni interessati.

## **Sezione IV**

### **Il giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e regioni e tra regioni**



## *Premessa*

Nel contenzioso che oppone lo Stato alle regioni e alle province autonome, si è confermata anche nel 2006 la tendenza degli ultimi anni secondo la quale il giudizio per conflitto di attribuzione ha un ruolo decisamente meno rilevante di quello che ha il giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Nella relazione sulla giustizia costituzionale nel 2006 presentata in occasione della conferenza stampa del presidente Franco Bile viene evidenziato che nonostante la relativa esiguità del numero di decisioni (22), possono comunque riscontrarsi alcuni spunti di un certo interesse concernenti gli aspetti processuali del conflitto.

La maggior parte dei conflitti è stata promossa da una Regione o da una Provincia autonoma contro lo Stato; in pochi casi, il conflitto è stato proposto dallo Stato contro la Regione (sentenze numeri 312, 313 e 357).

La categoria di atti più frequentemente impugnata, nel quadro delle decisioni rese nel 2006, è stata quella dei decreti ministeriali, di natura regolamentare oppure amministrativa.

Ancora, nell'ambito degli atti del potere esecutivo nazionale, la sentenza n. 334 ha avuto a oggetto un decreto del Direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e una nota dell'Agenzia delle Entrate, Direzione Centrale Amministrazione.

Anche una circolare della Direzione Generale dell'Agenzia del demanio, oggetto della sentenza n. 31, è stata giudicata idonea, sotto il profilo oggettivo e soggettivo, a far sorgere un conflitto.



## Capitolo I

### *Le decisioni della Corte*

Come già anticipato le decisioni rese nell'anno 2006 sono 22, così articolate:

- 16 sentenze
- 6 ordinanze.

Tralasciando le ordinanze e le decisioni di inammissibilità (che sono state 7, di cui 6 dichiarate con sentenza e 1 con ordinanza) le sentenze con le quali la Corte si è pronunciata sul merito sono 10, così suddivise:

- 3 di rigetto (sentenze numeri 221, 222 e 407);
- 7 di accoglimento (sentenze numeri 21, 31, 89, 90, 313, 327 e 328).

La decisione di non spettanza della competenza esercitata dall'ente che ha posto in essere l'atto ha condotto al conseguente annullamento dell'atto. Tale annullamento è stato, in sei casi, totale (sentenze numeri 21, 31, 89, 90, 313 e 328), mentre, in un caso, l'atto regolamentare impugnato è stato annullato "nella parte in cui esso si applica alle Province autonome di Trento e di Bolzano" (sentenza n. 327).

Per quanto concerne **le decisioni di rigetto**, solo una, la 221, riguarda una Regione ordinaria: la 222 e la 407 sono invece relative a conflitti di attribuzione sollevati, rispettivamente, dalla Provincia autonoma di Bolzano e dalla Regione Friuli Venezia Giulia.

Con la sentenza n. **221**, pronunciata sul conflitto di attribuzione tra la procura della Repubblica presso il Tribunale di Venezia e la Regione Lombardia, la Corte ha ritenuto inapplicabile la guarentigia di cui all'art. 122, 4 comma ("i consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni") a tre consiglieri della Regione Lombardia, considerando che la necessaria contestualità fra l'opinione espressa e la divulgazione della medesima non sussiste per l'intero arco della

consiliatura: di conseguenza se tale arco temporale è di un intero anno non può essere invocata l'applicazione della su indicata norma costituzionale.

Quanto al conflitto di attribuzioni, la Corte ha quindi dichiarato che spetta allo Stato procedere nei confronti dei consiglieri della Regione Lombardia per i reati ipotizzati dalla Procura della Repubblica presso il tribunale di Venezia.

La Regione Lombardia ha proposto un primo conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, deducendo che l'avviso di conclusione delle indagini preliminari emesso dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Venezia nei confronti di alcuni consiglieri regionali integrerebbe atto invasivo della sfera di garanzia presidiata dall'art. 122, comma quarto, della Costituzione: così pregiudicando l'autonomia assicurata dalla Carta fondamentale alla Regione ed ai suoi organi.

La Regione Lombardia ha proposto poi ulteriore conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione all'ordinanza del Tribunale di Venezia, ufficio del Giudice monocratico penale di Mestre, nell'ambito del medesimo procedimento penale a carico dei medesimi consiglieri regionali, con la quale era stata rigettata la richiesta – avanzata dai difensori degli imputati, sul presupposto dell'immediata applicabilità dell'art. 122, comma quarto, della Costituzione – di declaratoria di non punibilità ai sensi degli artt. 129 o 469 codice di procedura penale.

Nel merito la Corte ha osservato che l'articolo 122, 4° comma, della Costituzione, nell'affermare che “i consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni”, presuppone che sussista il requisito della contestualità tra l'opinione espressa in sede consiliare e la sua successiva divulgazione, sussistendo l'esigenza di un medesimo contesto temporale tra atto tipico e sua divulgazione, pena la stessa interruzione del nesso funzionale.

La guarentigia è applicabile soltanto nel caso in cui sussista una sostanziale corrispondenza tra le dichiarazioni oggetto della incriminazione ed il contenuto di una mozione, non essendo a tal fine sufficiente una generica comunanza di argomento, che è inadeguata a prospettarsi quale nesso funzionale tra quanto

oggetto di atto tipico e quanto riprodotto, in chiave divulgativa, dagli organi di informazione .

La Corte Costituzionale, inoltre, ha effettivamente riconosciuto la possibilità che l'atto funzionale segua alle dichiarazioni esterne, ma ciò deve avvenire entro un arco talmente compresso di tempo da poter affermare la «sostanziale contestualità» fra l'uno e le altre.

Nel caso di specie tale ipotesi non ricorre, trascorrendo un lasso di tempo considerevole tra la dichiarazione apparsa sulla stampa e la mozione proposta: così da invertire, evidentemente, l'ordine logico, prima che giuridico, tra atto consiliare e sua divulgazione.

Per quanto concerne le **decisioni di accoglimento** si segnala, *in primis*, la sentenza n. **21** del 27 gennaio 2006, con la quale la Corte Costituzionale, accogliendo due ricorsi presentati dalla Regione Toscana, ha dichiarato che non spetta allo Stato e, per esso, al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio la nomina del commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale dell'arcipelago toscano nel caso in cui tale nomina avvenga senza che sia stato avviato e proseguito il procedimento per raggiungere l'intesa con la Regione Toscana per la nomina del Presidente dello stesso Ente, e, ha conseguentemente annullato i decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio 18 novembre 2004 DEC/DPN 2211 e 8 giugno 2005 DEC/DPN 1048 di proroga del commissario straordinario del predetto Ente Parco.

Tale pronuncia, così come la successiva sentenza n. 31, va evidenziata anche in relazione al principio cooperativo, in quanto gli atti sottoposti all'esame della Corte disattendono esplicitamente il principio di leale collaborazione tra Stato e Regione.

La Regione Toscana, con due distinti ricorsi ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dell'ambiente e della tutela del patrimonio, deducendo che non spetta a quest'ultimo prorogare il commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale dell'arcipelago toscano per un periodo di sei mesi, poi prorogato di ulteriori sei mesi, in mancanza dell'intesa con il Presidente della Regione

Toscana (nel cui territorio ricade il parco), prevista dall'art. 9, comma 3, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette).

La Regione Toscana rileva che tale intesa è posta dal legislatore a salvaguardia delle potestà regionali costituzionalmente garantite nelle materie del governo del territorio e dell'edilizia, della valorizzazione dei beni culturali e ambientali, dell'agricoltura, del turismo, della caccia e della pesca, sicché la nomina fatta in mancanza di essa costituirebbe menomazione della sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate alle Regioni, in violazione degli articoli 5, 117 e 118 della Costituzione e del principio di leale cooperazione fra Stato e Regioni.

Avendo i due ricorsi ad oggetto due decreti ministeriali, entrambi relativi alla proroga della nomina della stessa persona a commissario straordinario dell'Ente parco nazionale dell'arcipelago toscano, i relativi giudizi sono stati riuniti e decisi con unica pronuncia.

La Corte giudica infondata l'eccezione sollevata dalla difesa erariale, la quale ritiene che i ricorsi siano inammissibili per insussistenza della violazione del principio di leale collaborazione, potendosi lamentare siffatta violazione solo a fronte di una concreta attività del commissario pregiudizievole agli interessi della Regione.

Infatti, secondo i giudici costituzionali, nel caso di specie, sussiste l'interesse ai ricorsi perché con gli stessi non si deducono comportamenti illegittimi del commissario, ma si contesta la legittimità della sua nomina.

Parimenti infondata è l'ulteriore censura di inammissibilità prospettata dall'Avvocatura generale dello Stato secondo cui «nel persistere del dissenso tra Ministro e Regione il risultato a cui porterebbe l'eventuale accoglimento del ricorso sarebbe solo di togliere all'ente il suo organo operativo rendendo impossibile le iniziative indispensabili per la tutela di interessi ambientali e territoriali, propri anche della Regione».

Il protrarsi del dissenso dei soggetti tenuti all'intesa può danneggiare gli interessi ambientali e territoriali dell'intera comunità nazionale, ma non induce alcuna inammissibilità, non incidendo sul potere della ricorrente di denunciare la lesività dei provvedimenti impugnati.

La Corte Costituzionale ricorda che, già investita di identica questione in relazione alla nomina del commissario straordinario dello stesso Ente, ha stabilito (sentenza n. 27 del 2004) che – mentre l'art. 9 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, dopo avere individuato, al comma 2, fra gli organi dell'Ente parco il Presidente, dispone, nel successivo comma 3, che lo stesso è nominato con decreto del Ministro dell'ambiente, d'intesa con i Presidenti delle Regioni o delle Province autonome di Trento e Bolzano, nel cui territorio ricada in tutto o in parte il parco nazionale – nessuna disposizione prevede fra gli organi dell'Ente il commissario straordinario, ed ha aggiunto che ciò non esclude il potere del Ministro dell'ambiente di nominarlo nell'esercizio della vigilanza sulla gestione delle aree naturali protette di rilievo internazionale e nazionale, riconosciutagli dagli artt. 9, comma 1, e 21, comma 1, della legge n. 394 del 1991, puntualizzando che tale potere non è, però, esercitabile liberamente.

Nella stessa decisione si è, infatti, precisato che «proprio per il fatto che alla nomina del commissario si giunge in difetto di nomina del Presidente, per il mancato perfezionamento dell'intesa ed in attesa che ad essa si pervenga, condizione di legittimità della nomina del primo è, quantomeno, l'avvio e la prosecuzione delle procedure per la nomina del secondo». Si è altresì aggiunto che «il mancato rispetto della necessaria procedimentalizzazione per la nomina del Presidente, rende illegittima la nomina del commissario straordinario, mentre è irrilevante il problema concernente l'apposizione di un termine alla permanenza in carica del Commissario straordinario, poiché la nomina risulta illegittima a prescindere da qualsiasi termine che fosse stato posto alla sua durata»; si è infine concluso che «l'illegittimità della condotta dello Stato non risiede pertanto nella nomina in sé di un Commissario straordinario, senza la previa intesa con il Presidente della Regione Toscana, ma nel mancato avvio e sviluppo della procedura dell'intesa per la nomina del Presidente, che esige, laddove occorra, lo svolgimento di reiterate trattative volte a superare, nel rispetto del principio di leale cooperazione tra Stato e Regione, le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo e che sole legittimano la nomina del primo».

Questi princípi – confermati dalla giurisprudenza successiva (sentenza n. 339 del 2005) – risultano violati in occasione dell'emanazione dei due decreti ministeriali impugnati, non potendo considerarsi avvio e sviluppo della procedura dell'intesa per la nomina del Presidente dell'Ente parco la riproposizione dello stesso nominativo da parte del Ministro dell'ambiente (in presenza del rifiuto della controparte di aderire a tale designazione) e la mancata risposta a designazioni alternative formulate dal Presidente della Regione Toscana.

Va quindi dichiarato che non spetta allo Stato e, per esso, al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio la nomina del commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale dell'arcipelago toscano nel caso in cui tale nomina avvenga senza che sia stato avviato e proseguito il procedimento per raggiungere l'intesa per la nomina del Presidente.

Conseguentemente, vanno annullati i decreti del 18 novembre 2004 DEC/DPN 2211 e dell' 8 giugno 2005 DEC/DPN 1048 con i quali è stato prorogato l'incarico del commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale dell'arcipelago toscano.

Nel conflitto di attribuzione tra la Lombardia e il Governo sulla competenza ad alienare le aree demaniali situate sul territorio regionale, la Consulta ha dichiarato, con la sentenza n. 31 depositata in data 1 febbraio 2006, che non spetta allo Stato, attraverso l'Agenzia del demanio, escludere le regioni dalla partecipazione al procedimento di cessione del bene demaniale ai soggetti richiedenti e ha contestualmente annullato l'atto impugnato nella parte in cui ne esclude l'intervento nel procedimento di alienazione di aree appartenenti al demanio idrico.

L'atto oggetto del ricorso è la circolare dell'Agenzia del demanio, Direzione generale, n. 2003/35540/NOR, avente ad oggetto «Decreto legge 24 giugno 2003 n. 143 convertito con legge 1 agosto 2003 n. 212 recante "Disposizioni urgenti in tema di versamento e riscossione di tributi, di fondazioni bancarie e di gare indette dalla Consip S.p.A., nonché di alienazione di aree appartenenti al Patrimonio e al Demanio dello Stato".

Tale circolare riguarda l'attuazione dell'art. 5-bis del d.l. n. 143/2003, introdotto dalla relativa legge di conversione. La norma menzionata prevede la cessione di aree appartenenti al patrimonio e al demanio dello Stato (escluso quello marittimo), che non siano sottoposte a tutela come beni culturali e ambientali, quando risultino interessate dallo sconfinamento di opere eseguite, entro il 31 dicembre 2002, su fondi attigui di proprietà altrui, in forza di concessioni edilizie o altri titoli legittimanti. Oggetto di alienazione può essere un'area eccedente di tre metri il limite delle opere sconfinite nel fondo di appartenenza pubblica.

Per la ricorrente il citato provvedimento, che si discosterebbe dalle previsioni di legge cui si riferisce, è censurabile in quanto il mancato coinvolgimento dell'ente regionale nella procedura di espropriazione in essa illustrata violerebbe sia gli artt. 5, 114, 117, 118 e 119 Cost. sia, sotto un duplice profilo, il principio di leale collaborazione.

La lesione del parametro appena evocato scaturirebbe, da un lato, dal totale disconoscimento delle prerogative delle Regioni in materia di demanio idrico e lacuale, in forza delle attribuzioni derivanti dall'art. 117 Cost. nonché dell'art. 86 del d.lgs. n. 112/1998 (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 quale stabilisce che alla gestione dei beni del demanio idrico provvedono le Regioni e gli enti locali competenti per territorio e che i canoni ricavati dalla utilizzazione di quei beni sono introitati dalla Regione.

Dall'altro, la violazione deriverebbe dalla disapplicazione dell'accordo stipulato nel 2002 in sede di Conferenza unificata, nel corso della quale si era convenuto di condizionare il provvedimento finale di sdemanializzazione al previo parere favorevole delle Regioni e Province autonome, tenuto anche conto degli indirizzi delle Autorità di bacino.

Inoltre, ad avviso della Regione Lombardia il principio di leale collaborazione verrebbe ulteriormente violato dalla previsione contenuta nella circolare impugnata in base alla quale la procedura di sdemanializzazione deve essere comunque applicata nel caso di opere che abbiano causato un irreversibile mutamento dello stato dei luoghi tale da rendere l'area inutilizzabile per

finalità pubbliche, escludendo ogni consultazione o valutazione da parte della Regione sull'effettiva o meno utilità per il pubblico interesse delle aree interessate da sconfinamenti.

Invero, ad avviso della ricorrente, l'“interlocuzione” regionale sarebbe prescritta oltre che dal principio di leale collaborazione anche dall'art. 118, c. 3, Cost., in considerazione delle funzioni amministrative progressivamente conferite all'ente regionale, con riferimento ai beni demaniali in questione, in materia di navigazione lacuale, fluviale, lagunare e sui canali navigabili ed idrovie, nonché in materia di porti lacuali e di porti di navigazione interna.

La circolare censurata, lederebbe altresì, anche il principio di corrispondenza e contestualità tra funzioni trasferite e assegnazione delle necessarie risorse, incidendo sull'autonomia finanziaria e, conseguentemente, legislativa e amministrativa in materia di il demanio idrico (art. 119 Cost.).

Infine, la ricorrente denuncia la lesione dell'art. 118, c. 1, Cost. in relazione al principio di sussidiarietà, affermando che l'assenza di un coinvolgimento dei soggetti preposti alla tutela e alla vigilanza del demanio idrico e della navigazione può seriamente compromettere i pubblici interessi.

Prima di entrare nel merito della questione, la Corte ha sostenuto, in via preliminare, la riferibilità allo Stato, inteso non come persona giuridica bensì come sistema ordinamentale, degli atti posti in essere dall'Agenzia del demanio, stante l'esercizio di funzioni tipiche dell'amministrazione pubblica statale.

Successivamente, respinta l'eccezione di inammissibilità avanzata dal governo per la natura dell'atto impugnato (il quale, ad avviso del resistente, limitandosi a dare esecuzione all'art. 5-bis del d.l. n. 143/2003, non denoterebbe alcun carattere innovativo, ragion per cui, l'eventuale compromissione della sfera di attribuzioni regionali scaturirebbe dalla legge e non dell'atto amministrativo in questione), la Corte ha asserito che la disposizione di cui trattasi deve essere interpretata tenendo conto dell'intero quadro normativo e istituzionale esistente e di tutti gli ambiti di competenza dei diversi enti preposti dalla Costituzione e dalla legge al governo del territorio.

Il giudice delle leggi nega che possa procedersi ad una sdemanializzazione ope legis di aree individuate solo per la loro contiguità ad opere eseguite mediante sconfinamento su terreni demaniali, senza una preventiva valutazione ponderata degli interessi pubblici coinvolti da parte dei soggetti istituzionali competenti.

La Corte non rinviene, infatti, nella norma statale citata un intento di generale declassificazione di aree demaniali; al contrario, è proprio l'esclusione ad opera del legislatore statale di alcune categorie di beni, in quanto indice della volontà di garantire l'interesse pubblico, a consentire, in via interpretativa, di escludere il proposito di dismissione incontrollata di tutte le rimanenti aree demaniali in difetto di una valutazione concreta da parte delle amministrazioni locali competenti.

Inoltre, la Corte ha ulteriormente ribadito la necessità che il principio di leale collaborazione informi tutti i rapporti intercorrenti tra Stato e Regioni e ha individuato nel sistema delle Conferenze Stato-Regioni e autonomie locali una delle sedi più qualificate sia per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro in esame sia per il conseguimento di soluzioni concordate di questioni controverse.

E a tal proposito la Corte ha anche concluso che il principio in parola presuppone l'obbligo per tutti i soggetti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale di rispettare gli impegni assunti; ne consegue che le intese raggiunte in tale sede si inseriscono a pieno titolo nel quadro normativo e istituzionale cui attenersi sia in fase normativa sia in fase interpretativa.

Per tale motivo, la Corte ha, dunque, escluso che la disposizione statale in parola possa costituire una deroga unilaterale all'accordo assunto in sede di Conferenza unificata, tenuto anche conto che tale norma non regola i rapporti tra istituzioni ma si limita a stabilire regole procedurali.

Inoltre, per il giudice delle leggi "l'acquisizione del parere della Regione si colloca in un altro circuito di rapporti, che attiene alla valutazione ponderata degli interessi pubblici in gioco, rispetto ai quali viene in rilievo la competenza regionale in materia di gestione del demanio idrico stabilita dall'art. 86 del

d.lgs. n. 112 del 1998, rispetto al quale l'accordo del 2002 si pone esplicitamente in funzione attuativa”.

In mancanza di una chiara e inequivocabile volontà legislativa contraria, la Corte propende allora per un'interpretazione sistematica di tutte le norme richiamate, giungendo alla conclusione della “perdurante attualità del ruolo della Regione nell'apprezzare la sussistenza di eventuali ragioni ostative alla cessione a terzi dei beni del demanio idrico”, proprio in considerazione del fatto che una generale sdemanializzazione di tali beni, legata unicamente all'interesse particolare dei privati sconfinanti ed all'interesse finanziario dello Stato, si contrappone agli interessi comuni delle comunità regionali e locali.

Sulla base di tali premesse, la Corte ha ritenuto l'impugnata circolare dell'Agenzia del demanio non conforme al quadro normativo, costituzionale e istituzionale sopra delineato.

Oltretutto, la norma statale non condiziona, a differenza della circolare in esame, il diritto all'acquisto dell'area statale interessata dallo sconfinamento esclusivamente all'esistenza di un titolo che legittimi sotto il profilo edilizio la realizzazione dell'opera. Essa, senza nulla disporre in merito all'eventuale intervento di altri enti nel procedimento, si limita, infatti, a individuare i presupposti per l'istanza di vendita di beni appartenenti al demanio statale, sui quali non potrebbe comunque incidere un eventuale potere consultivo della Regione nella materia specifica del demanio idrico, nei sensi precisati dal citato accordo del 20 giugno 2002.

Pertanto, rilevata l'illegittima menomazione della sfera di attribuzioni costituzionalmente protetta della ricorrente, derivante dalla sua totale esclusione dal procedimento descritto dall'atto impugnato, ma non disposto dalla legislazione ordinaria vigente, la Corte ha dichiarato che non spetta allo Stato, e per esso all'Agenzia del demanio, escludere la partecipazione delle Regioni al procedimento di alienazione di aree situate nel territorio delle stesse e appartenenti al demanio idrico dello Stato.

Con la sentenza n. **89**, depositata il 6 marzo 2006, la Corte ha deciso un conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Toscana nei confronti dello

Stato, in relazione ai seguenti atti: note del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Capitaneria di porto di Viareggio, in data 12 e 26 febbraio 2003; note del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Direzione generale per le infrastrutture della navigazione marittima ed interna, in data 31 gennaio e 4 febbraio 2003.

La Corte ha dichiarato che non spetta allo Stato, e per esso al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, attribuire alle autorità marittime statali la competenza amministrativa relativa al rilascio di concessioni demaniali nell'ambito del porto di Viareggio ed ha conseguentemente annullato le note sopraccitate (con le quali, in relazione al porto di Viareggio, l'amministrazione marittima statale si considerava "nuovamente" competente nella materia delle concessioni sui beni del demanio marittimo portuale).

La Corte costituzionale ha ribadito che, a seguito della modifica del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, alle Regioni spetta una competenza legislativa concorrente in materia di "porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione" (art. 117, terzo comma, della Costituzione) mentre la generalità delle funzioni amministrative spettano ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario le stesse siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (art. 118, primo comma, della Costituzione).

La pronuncia ha nuovamente affermato quanto dichiarato dalla Corte con sentenza 7 ottobre 2005, n. 378 sulla medesima materia, precisando, come già accennato, altresì che non spetta allo Stato, e per esso al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, attribuire alle autorità marittime statali la competenza amministrativa relativa al rilascio di concessioni demaniali nell'ambito del porto di Viareggio.

In particolare i giudici hanno precisato che le conclusioni cui era pervenuta l'amministrazione statale non sono suffragate dal parere del Consiglio di Stato n. 767 del 2002 il quale, relativamente all'interpretazione sulla disposizione contenuta nell'art. 105, comma 2, del d.lgs. n. 112 del 1998 (nel testo modificato dall'art. 9 della legge n. 88 del 2001), si è limitato a precisare quanto segue:

- il termine del 1° gennaio 2002 di decorrenza per il conferimento alle Regioni delle funzioni relative ai porti “di rilevanza economica regionale ed interregionale” non può essere considerato meramente ordinatorio;

- l’individuazione dei "porti turistici" può essere effettuata prescindendo da ogni attività di classificazione o catalogazione dei porti.

Pertanto risulta confermata l’arbitrarietà della conclusione cui è pervenuta l’amministrazione statale quanto alla "riappropriazione", da parte dello Stato, in ordine a tale tipologia di porti solo perché indicati nel D.P.C.M. 21 dicembre 1995.

La Consulta ha aggiunto che il principio affermato non esclude che lo Stato possa procedere per il futuro con la necessaria partecipazione della Regione interessata in ossequio al principio di leale collaborazione, a riconoscere a taluni porti - e pertanto anche a quello di Viareggio- per la loro dimensione ed importanza, “quel carattere di rilevanza economica internazionale o di preminente interesse nazionale, che sia idoneo a giustificare la competenza legislativa ed amministrativa dello Stato su tali porti e sulle connesse aree portuali”.

Sulla materia degli adempimenti amministrativi relativi al rilascio delle concessioni demaniali in ambito portuale è anche la sentenza n. **90**, depositata in data 10 marzo 2006, con la quale la Corte Costituzionale si è pronunciata su di un conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Campania nei confronti dello Stato.

La Regione Campania ha impugnato la nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, (Direzione generale per le infrastrutture della navigazione marittima ed interna) del 12 marzo 2003, con la quale «si richiede al Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto di Napoli di procedere agli adempimenti amministrativi relativi al rilascio delle concessioni demaniali in ambito portuale, considerando “ascritti alla competenza statale, oltre ai porti e alle aree ricomprese nella giurisdizione delle autorità portuali, anche i porti – di qualunque tipo – indicati nel d.P.C.m. 21 dicembre 1995”».

La Corte Costituzionale ha ritenuto fondato il ricorso ed ha dichiarato che non spetta allo Stato, e per esso al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, attribuire alle autorità marittime statali la competenza amministrativa relativa al rilascio di concessioni demaniali nell'ambito dei porti turistici della Regione Campania, annullando, di conseguenza, la nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Direzione generale per le infrastrutture della navigazione marittima ed interna, in data 12 marzo 2003.

Secondo la Regione ricorrente la nota ministeriale sarebbe lesiva:

- delle attribuzioni regionali di cui gli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione, sia in relazione al d.p.r. n. 616/1977 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), che al decreto legislativo n. 112/1998 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59);
- del principio di leale collaborazione, in quanto la determinazione impugnata avrebbe attribuito allo Stato il potere di individuare «unilateralmente i porti sottratti all'intervento regionale», senza passare attraverso forme di collaborazione con la Regione interessata;
- del riparto delle competenze amministrative delineato dall'art. 105 del d.lgs. n. 112/1998, nel testo risultante dalla modifica disposta dall'art. 9 della legge 16 marzo 2001, n. 88 (Nuove disposizioni in materia di investimenti nelle imprese marittime).

La Regione Campania osserva, inoltre, come la violazione delle prerogative regionali sarebbe ancora di più accentuata a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

L'assegnazione alla competenza concorrente della materia "porti" ( art. 117, 3 comma, Cost) avrebbe, infatti, limitato l'intervento del legislatore statale alla sola fissazione dei principi fondamentali, che non potrebbero, tuttavia, ricomprendere anche l'attribuzione delle competenze amministrative.

A maggior ragione, ad avviso della ricorrente, l'atto impugnato sarebbe illegittimo qualora si ritenesse che la materia incisa sia quella del "turismo", rientrante nell'ambito della competenza residuale delle Regioni.

La Corte Costituzionale, dopo un'accurata disamina della normativa in materia portuale, ritiene che il ricorso sia fondato.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con l'atto impugnato, non ha tenuto conto del nuovo riparto delle funzioni legislative e amministrative delineato dalla riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, essendosi limitato a disporre l'attrazione nella competenza statale dei "porti turistici" solo perché inseriti nel d.p.c.m. 21 dicembre 1995.

Il nuovo assetto delle competenze, recato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, impedisce che possa attribuirsi attuale valenza all'inserimento dei "porti turistici" nel d.p.c.m. del 1995 ai fini del riparto delle funzioni amministrative. E ciò per l'assorbente considerazione che la materia "turismo" è attualmente di competenza legislativa residuale, e dunque piena, delle Regioni, con attribuzione delle funzioni amministrative agli enti territoriali minori, secondo i criteri indicati dall'art. 118 della Costituzione.

La sentenza n. **313** del 27 luglio 2006 ha deciso sul ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri per conflitto di attribuzione nei confronti della Regione Calabria, in ordine alla delibera n. 88, emessa il 17 febbraio 2004 dalla Giunta regionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

A parere del Governo il provvedimento impugnato, nel modificare il calendario venatorio, non avrebbe rispettato i limiti fissati dalla legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), dalla normativa comunitaria e, comunque, sarebbe stato emesso in assenza del preventivo parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS) previsto dall'art. 18 della legge n. 157 del 1992.

La Corte costituzionale ha dichiarato illegittima la delibera della Giunta regionale della Regione Calabria nella parte in cui aveva disposto la modifica del calendario venatorio 2003/2004, prevedendo la possibilità di cacciare

determinate specie animali nel periodo dal 21 febbraio al 21 marzo del 2004, allungando, in tal modo, il periodo della attività venatoria.

La Consulta nel dichiarare fondata la questione ha ribadito che la delimitazione temporale del prelievo venatorio disposta dall'articolo 18 della legge 157/92 è rivolta ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, corrispondendo quindi, sotto questo aspetto, all'esigenza di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, e, pertanto, ascrivibile alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Come in precedenza già specificato (sentenze n. 226 del 2003 e n. 536 del 2002) spetta alla legislazione statale la predisposizione di standard minimi e uniformi di tutela della fauna, nei quali rientrano, da un lato, l'elencazione delle specie cacciabili e, dall'altro, la disciplina delle modalità di caccia )

Ha osservato in particolare la Corte che la Giunta, prorogando la stagione venatoria oltre il termine previsto dalla legge statale, in assenza di peculiari esigenze del territorio calabrese ha violato così uno standard di tutela uniforme valido per l'intero territorio nazionale e pertanto riservato alla competenza esclusiva del legislatore statale.

Alle sentenze n. 327 e n. 328 viene fatto solo un brevissimo cenno in quanto giudicano ricorsi presentati dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.

La sentenza n. 327 dichiara che non spettava allo Stato disciplinare, con riferimento alle Province autonome di Trento e di Bolzano, la materia di cui al decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 5 dicembre 2003, n. 392 (Regolamento concernente modifica dell'art. 7 del decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione 4 agosto 1998, n. 400, recante norme per le funicolari aeree e terrestri in servizio pubblico destinate al trasporto di persone), e conseguentemente annulla il medesimo d.m. n. 392 del 2003, nella parte in cui esso si applica alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Con la sentenza n. 328/2006, originata da un ricorso della Provincia autonoma di Trento, la Corte dichiara che non spettava allo Stato, e per esso al Ministero della salute, stabilire, con norme regolamentari, i requisiti che devono

possedere le società scientifiche e le associazioni tecnico-scientifiche delle professioni sanitarie che intendano svolgere le attività formative e di collaborazione con le istituzioni pubbliche competenti in materia di sanità ed attribuire i relativi poteri amministrativi di verifica dei predetti requisiti, di riconoscimento e di revoca ad un organo statale.

Conseguentemente la Corte annulla, per l'effetto, il decreto del Ministro della salute 31 maggio 2004, recante "Requisiti che devono possedere le società scientifiche e le associazioni tecnico-scientifiche delle professioni sanitarie", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 153 del 2 luglio 2004, di cui in epigrafe.