

Dossier
informativo
per i
Consiglieri
regionali

VIII Legislatura

*Rassegna
sulla giurisprudenza costituzionale
delle regioni a statuto ordinario*

Anno 2009

Trentanove

Marzo 2010

Direzione Segreteria dell'Assemblea regionale
Adriana Garabello

Settore Studi, documentazione e supporto giuridico legale
Aurelia Jannelli

A cura di:
Alberto Crosio, Federica Moi, Claudia Parola,

Con la collaborazione di:
Gelsomina Agricola, Antonella Boffano

Realizzazione grafica:
Simonetta Morreale

Torino, marzo 2010

INDICE

<i>Premessa</i>	6
-----------------------	---

PARTE I

La definizione delle materie nel riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni

Capitolo I

Le materie di competenza esclusiva dello Stato

1. Premessa	12
2. AMBIENTE	17
Sentenza n. 10 del 23 gennaio 2009	22
Sentenza n. 166 del 29 maggio 2009	25
Sentenza n. 225 del 22 luglio 2009	26
Sentenza n. 232 del 23 luglio 2009	28
Sentenza n. 233 del 23 luglio 2009	31
Sentenza n. 234 del 23 luglio 2009	35
Sentenza n. 235 del 23 luglio 2009	37
Sentenza n. 246 del 24 luglio 2009	38
Sentenza n. 247 del 24 luglio 2009	41
Sentenza n. 248 del 24 luglio 2009	43
Sentenza n. 249 del 16 luglio 2009	44
Sentenza n. 251 del 16 luglio 2009	52
Sentenza n. 272 del 29 ottobre 2009	57
Sentenza n. 314 del 4 dicembre 2009	58
Sentenza n. 316 del 30 novembre 2009	60

3. LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI CONCERNENTI I DIRITTI CIVILI E SOCIALI	63
3.1. <i>La trasversalità della materia</i>	63
3.2. <i>I limiti che devono essere rispettati dal legislatore nazionale nella definizione dei livelli essenziali.....</i>	64
3.3. <i>Il richiamo della giurisprudenza precedente nella sentenza 322/09.....</i>	65
Sentenza n. 322 del 4 dicembre 2009.....	66
4. NORME GENERALI SULL'ISTRUZIONE	67
Sentenza n. 200 del 2 luglio 2009.....	70
5. ORDINAMENTO E ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA DELLO STATO E DEGLI ENTI PUBBLICI NAZIONALI	74
Sentenza n. 114 del 24 aprile 2009	75
6. SISTEMA TRIBUTARIO E CONTABILE DELLO STATO	77
Sentenza n. 216 del 14 luglio 2009.....	78
Sentenza n. 298 del 20 novembre 2009	79
7. TUTELA DELLA CONCORRENZA	80
Sentenza n. 18 del 30 gennaio 2009	83
Sentenza n. 25 del 30 gennaio 2009	84
Sentenza n. 148 del 8 maggio 2009	86
Sentenza n. 160 del 22 maggio 2009	87
Sentenza n. 283 del 6 novembre 2009.....	92
Sentenza n. 307 del 20 novembre 2009	93

Capitolo II

Le materie di competenza concorrente tra Stato e Regione

1. Premessa.....	96
-------------------------	-----------

2. COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA	99
Sentenza n. 139 dell'8 maggio 2009	100
Sentenza n. 237 del 16 luglio 2009.....	104
Sentenza n. 284 del 6 novembre 2009	109
Sentenza n. 297 del 20 novembre 2009.....	112
3. GOVERNO DEL TERRITORIO	113
Sentenza n. 54 del 23 febbraio 2009.....	114
Sentenza n. 290 del 6 novembre 2009	116
Sentenza n. 318 del 4 dicembre 2009	118
Sentenza n. 340 del 30 dicembre 2009	119
4. PRODUZIONE, TRASPORTO E DISTRIBUZIONE NAZIONALE DELL'ENERGIA	120
Sentenza n. 282 del 6 novembre 2009.....	121
5. PROFESSIONI.....	122
Sentenza n. 138 del 8 maggio 2009	124
6. TUTELA DELLA SALUTE	126
Sentenza n. 94 del 2 aprile 2009.....	127
Sentenza n. 99 del 2 aprile 2009.....	128
Sentenza n. 107 del 9 aprile 2009	130
Sentenza n. 295 del 13 novembre 2009	132
7. VALORIZZAZIONE DEI BENI CULTURALI E AMBIENTALI	134
Sentenza 29 maggio 2009 n. 167.....	134

Capitolo III

Le materie di competenza residuale delle Regioni

1. LA POTESTA' LEGISLATIVA RESIDUALE IN MATERIA DI TURISMO E FORMAZIONE PROFESSIONALE: LIMITI E PRECLUSIONI DELLA PREVISIONE DI UN INTERVENTO AMMINISTRATIVO STATALE.....	138
Sentenza n. 76 del 20 marzo 2009.....	140
Sentenza n. 250 del 24 luglio 2009.....	143

Parte II

Gli altri parametri di legittimità costituzionale (artt.97-119-120 Cost.)

Capitolo I

Il divieto di introduzione di limiti che ostacolino la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, o l'esercizio del diritto al lavoro (art. 120 cost.).

Sentenza n. 9 del 23 gennaio 2009.....	148
--	-----

Capitolo II

I criteri della prevalenza e della leale collaborazione nel concorso delle competenze

Sentenza n. 88 del 27 marzo 2009	151
Sentenza n. 168 del 29 maggio 2009	155
Sentenza n. 339 del 30 dicembre 2009	156

Capitolo III

Le pronunce relative al principio di buon andamento

1. LA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 97 DELLA COSTITUZIONE	159
Sentenza n. 215 del 14 luglio 2009	161
Sentenza n. 252 del 30 luglio 2009	162
Sentenza n. 293 del 13 novembre 2009.....	164
Ordinanza n. 112 del 9 aprile 2009.....	166

Capitolo IV

Le pronunce della Corte costituzionale relative all'autonomia finanziaria

Sentenza n. 124 del 30 aprile 2009	169
Sentenza n. 308 del 20 novembre 2009.....	170
Sentenza n. 319 del 4 dicembre 2009.....	171
Sentenza n. 341 del 30 dicembre 2009.....	172

Capitolo V

I giudizi per conflitto di attribuzione tra Stato e regioni

Sentenza n. 13 del 23 gennaio 2009	177
Sentenza n. 30 del 6 febbraio 2009	179
Sentenza n. 104 del 2 aprile 2009.....	180

Premessa

La presente rassegna intende analizzare le pronunce d'interesse regionale relativamente alle Regioni a statuto ordinario, rese dalla Corte Costituzionale nel corso dell'anno 2009.

Dette pronunce si inseriscono in un contesto in cui emerge un **aumento del contenzioso costituzionale**: i ricorsi in via principale alla Consulta, infatti, sono stati 110 nel 2009. Si tratta di un numero molto vicino a quello massimo di 116 raggiunto nel 2004, a fronte della diminuzione che era stata registrata nel 2007 (52 ricorsi).¹

Anche **le controversie per definire i confini delle competenze legislative tra Stato e Regioni sono aumentate**. Il Presidente della Corte Costituzionale nell'incontro con la stampa in cui ha presentato la relazione sulla giurisprudenza costituzionale dell'anno 2009 ha sottolineato, al riguardo, che *"c'è un "qualcosa di patologico" nel perdurare dell'alto numero dei ricorsi in via principale contro leggi statali"*. Per quanto riguarda le impugnazioni contro i provvedimenti legislativi dello Stato, il Presidente della Corte ha inoltre dichiarato che *"è diventato sempre più frequente il ricorso all'Istituto della delega legislativa: istituto antico, la cui utilizzazione è in alcuni casi necessaria, specie quando si tratta di testi unici coordinati relativi a materie caratterizzate da un alto tasso di tecnicismo. Ciò che è relativamente recente, ma comunque precedente alla legislatura in corso, è l'intensificarsi della prassi di prevedere decreti correttivi, da emettere in un tempo decorrente dall'entrata in vigore dei primi decreti, attuativi della delega"*².

Riguardo al **tipo di giudizio**, si nota una preponderanza numerica del giudizio di legittimità costituzionale **in via principale** a differenza dell'anno 2008 in cui si era assistito ad una diminuzione delle decisioni rese in via principale a fronte di un incremento del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, che, per la prima volta dal 2003, erano tornati al di sopra del 70%.

Nella relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2009 viene rilevato che *"la contrazione del contenzioso in via principale, registrata nel biennio 2007-2008 ha quindi lasciato spazio ad una nuova conflittualità, in un contesto, tuttavia, parzialmente diverso*

¹ I dati sono quelli indicati dal Presidente della Corte Costituzionale nella relazione sulla giurisprudenza costituzionale dell'anno 2009 consultabile sul sito della Corte costituzionale alla seguente pagina: http://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/doc/Relazione_25022010.pdf.

² Il testo della presentazione della relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2009 avvenuta nell'incontro con la stampa a Roma, presso il Palazzo della Consulta, il 25 febbraio 2010 è reperibile alla seguente pagina: http://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/doc/Incontro_con_la_stampa_25022010.pdf.

da quello degli anni 2003-2006, non fosse altro perché alcune delle difficoltà nell'attuazione del nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione, che avevano suggerito una spiegazione dei dati tanto elevati raggiunti dal giudizio in via d'azione, sono state proprio in quel periodo superate”.

Riguardo al contenzioso che oppone lo Stato alle Regioni, il giudizio per **conflitto di attribuzione** ha avuto un ruolo decisamente meno rilevante di quello svolto dal giudizio di legittimità costituzionale in via principale, come già verificatosi negli anni precedenti.

Nell'ambito delle questioni di legittimità costituzionale d'interesse regionale sollevate su ricorso del Governo o delle Regioni, si segnala che la maggior parte attengono al problema della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni nella definizione delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione.

La Consulta, anche nel 2009, è intervenuta chiarendo la competenza legislativa in relazione a diverse fattispecie per le quali appare più difficile stabilire confini precisi di competenza: la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, la tutela della concorrenza, le professioni, la tutela della salute, il governo del territorio.

Quanto sopra evidenziato denota la complessità dei rapporti tra Stato e Regioni segnatamente nell'esercizio della funzione legislativa. La giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni rileva la ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni ai sensi dell'art. 117 Cost. non si esaurisce nel solo riparto formale delle materie: infatti spesso emerge l'impossibilità di individuare i confini di ogni ambito materiale perché sono frequenti le sovrapposizioni.

Come è già emerso negli anni addietro, in assenza di un criterio espresso per la composizione di tali interferenze, la Corte ha elaborato due criteri:

- a) **la prevalenza** di una materia sulle altre, criterio che mantiene il sindacato sul piano del riparto, rendendo dominante una delle competenze;
- b) **la leale collaborazione**, cui la Corte fa ricorso quando l'interferenza tra le competenze è tale da non poter essere risolta con l'applicazione del criterio della prevalenza.

Con riguardo al primo profilo viene in rilievo il valore attribuito alle **materie trasversali**, alle materie-non materie, destinate non già a designare ambiti di disciplina, ma piuttosto ad individuare competenze del legislatore statale esercitabili con riferimento ad una pluralità di materie.

Per quanto attiene la **leale collaborazione** si evidenzia che in alcune sentenze il giudice delle leggi ha ribadito che tale principio non è invocabile quale requisito di

legittimità costituzionale a proposito dell'esercizio della funzione legislativa «*tanto più ove lo Stato abbia competenze esclusive*» (sentenze nn. 12, 88, 107, 225, 247).

Con riguardo, invece, gli altri ambiti di competenza legislativa (artt. 117, terzo e quarto comma della Costituzione) emerge che, in diversi ricorsi, oltre alle disposizioni del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, viene evocato anche il principio costituzionale di leale cooperazione (sentenze nn. 54, 105, 225, 232, 249).

Nella redazione del presente lavoro sono state prese in considerazione tutte le pronunce della Corte di interesse regionale (regioni a statuto ordinario) intervenute nel corso del 2009, e, per ogni sentenza, è stata effettuata un'analisi puntuale, evidenziando i principi ricavabili e i riferimenti alla giurisprudenza precedente sull'argomento.

Sono altresì stati segnalati, per le sentenze di maggior rilievo, alcuni commenti di utilità per chi intendesse approfondirne la trattazione.

Al fine di renderne più agevole la consultazione, la pubblicazione è stata suddivisa in due parti, ulteriormente ripartite in Capitoli in cui le pronunce sono raggruppate per settori organici nel modo di seguito descritto.

Nella **Parte I**, sono state commentate **le pronunce inerenti le questioni che hanno come parametro di riferimento normativo l'art. 117 della Costituzione**, suddividendole in relazione alla potestà legislativa e, in tale ambito, ordinandole alfabeticamente in base alla materia a cui il giudice delle leggi ha ricondotto la disciplina oggetto di impugnativa.

Le sentenze rientranti nelle diverse materie sono precedute da una breve introduzione che si pone l'obiettivo di ripercorrere l'evoluzione della materia nel corso dell'anno, raffrontando anche i principi espressi dalle pronunce più recenti con gli orientamenti precedenti della Corte.

Inoltre, ogni potestà è stata introdotta da una breve relazione nella quale si è cercato di segnalare le materie che vi rientrano secondo quanto affermato dalle pronunce emesse dal 2009 dalla Corte costituzionale, ponendo l'attenzione anche sulle argomentazioni più interessanti usate dalla stessa Corte.

Tale Parte è stata suddivisa nei seguenti **Capitoli**:

- le materie di competenza esclusiva dello Stato;
- le materie di competenza concorrente tra Stato e Regione;
- le materie di competenza residuale delle Regioni;

Molte decisioni adottate nella materie di **competenza esclusiva statale** si segnalano in quanto innovano rispetto al 2008: si pensi, ad esempio, in materia ambientale alle sentenze che qualificano nuovamente l'ambiente come bene

costituzionalmente protetto e dunque come valore e non più come materia in senso tecnico.

Altre sentenze sono d'interesse in quanto esprimono, nel corso del medesimo anno e su una stessa materia, indirizzi opposti in relazione all'interpretazione del riparto di competenza statale e regionale.

In particolare, in materia di tutela della concorrenza, nel medesimo periodo, si fronteggiano due opposti orientamenti costituzionali. L'uno preclude alle regioni qualunque intervento normativo in materia di tutela della concorrenza anche se reca norme a maggior garanzia della medesima, l'altro che, invece, ammette l'intervento regionale in questa materia di competenza esclusiva statale soltanto se più garantista.

Secondo la Consulta quindi la tutela della concorrenza, in quanto risolta in una finalità da perseguire, tollera un potenziamento dei suoi contenuti da parte del legislatore regionale.

Infine vi sono sentenze che pare utile segnalare poiché confermano un consolidato orientamento giurisprudenziale: ad esempio, anche nel 2009, la Corte ribadisce che tributi quali l'IRAP e l'IRPEF non sono tributi propri ai sensi dell'articolo 119 Costituzione.

Per quanto attiene la **potestà concorrente o ripartita tra Stato e regioni**, seppur siano meno numerose le pronunce intervenute rispetto a quelle relative alle competenze esclusive dello Stato, emerge che le interpretazioni fornite dalla Corte assumono, comunque, un certo rilievo.

La Corte, infatti, nel precisare i limiti entro i quali possono ritenersi legittime le norme statali recanti principi fondamentali nelle materie individuate dall'art. 117, terzo comma della Costituzione, ribadisce, da un lato, principi già enucleati nella precedente giurisprudenza e, dall'altro, fornisce alcune chiavi interpretative su una serie di questioni emerse da una lettura formale del riparto di competenza legislativa di cui al citato articolo 117.

L'intervento della Consulta ha inoltre permesso di sciogliere una serie di nodi relativi ad un altro punto tuttora problematico in materia di potestà concorrente ovvero l'identificazione del significato e del contenuto delle materie individuate.

Anche nel corso del 2009 il giudice delle leggi ha quindi avuto modo di definire i confini di alcune competenze concorrenti. In tale ambito le materie sulle quali si sono concentrate le decisioni della Consulta riguardano: il coordinamento della finanza pubblica, governo del territorio, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, professioni, tutela della salute, valorizzazione beni ambientali.

L'esiguità delle due pronunce in materia di **potestà legislativa residuale** oltre a denotare una crisi di un modello di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni che vede assottigliarsi sempre di più una delle sue articolazioni, rende particolarmente agevole una comparazione dei diversi esiti ai quali le due sentenze (sentenza Corte Costituzionale 76/09 e sentenza Corte Costituzionale 250/09) pervengono in merito alla possibilità per lo Stato di intervenire con propri provvedimenti in un ambito di potestà legislativa residuale.

Nel rimandare al breve commento della relativa sezione e nel ricordare che le due sentenze hanno per oggetto rispettivamente la potestà normativa in materia di turismo e di formazione professionale, si segnala che acquisisce particolare interesse all'interno della sentenza n. 76 del 2009 la posizione espressa dalla Corte in merito a un principio di sussidiarietà la cui applicazione viene ritenuta invocabile anche nei casi in cui appaia necessaria la predisposizione di una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale introdotta con l'utilizzo della fonte regolamentare.

La **Parte II** contiene invece le **pronunce che hanno come parametri costituzionali di riferimento articoli ulteriori rispetto all'articolo 117 della Costituzione**: nel primo capitolo sono raggruppate le sentenze che riguardano il divieto di introduzione di limiti che ostacolino la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni (articolo 120 della Costituzione); nel secondo vengono esaminate le pronunce che individuano il criterio della prevalenza e della leale collaborazione nell'ambito del concorso fra le competenze legislative; nel terzo sono state prese in esame quelle in materia di violazione del principio di buon andamento nel pubblico impiego di cui all'articolo 97 della Costituzione. Infine gli ultimi due capitoli riguardano le sentenze sull'autonomia finanziaria regionale (articolo 119 della Costituzione) e quelle intervenute sui conflitti di attribuzione tra Stato e regioni.

PARTE I

La definizione delle materie nel riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni

Capitolo I

Le materie di competenza esclusiva dello Stato

1. Premessa

Com'è noto, dal punto di vista formale, la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione", ha profondamente innovato il preesistente sistema di riparto delle competenze tra Stato e Regioni.

Il nuovo art. 117 Cost. capovolge il rapporto tra regola ed eccezioni per quanto concerne le competenze legislative di Stato e Regioni.

Infatti, prima della riforma costituzionale, la competenza legislativa era attribuita allo Stato, mentre quella delle Regioni (individuata, per quanto riguarda le Regioni a Statuto ordinario, nell'art. 117 Cost.) era eccezionale; oggi è la competenza delle Regioni ad avere carattere generale, mentre le materie di competenza statale sono espressamente individuate dall'articolo 117 Cost.

Tuttavia sarebbe eccessivo affermare che la competenza legislativa dello Stato sia diventata marginale.

In realtà la Costituzione riserva allo Stato - con il diritto civile, penale e processuale, nonché con molte altre clausole – la disciplina di una parte rilevante dell'ordinamento; inoltre, sebbene la stessa Costituzione parli di "materie"³, è opinione diffusa che si tratti spesso di attività, fini pubblici, apparati amministrativi, istituti giuridici o altro.

Si è osservato che oggi, nel nuovo ordinamento, le materie elencate nell'art. 117, comma 2, come competenza "esclusiva" dello Stato (e, in qualche misura, anche quelle "concorrenti" dell'art. 117, comma 3), molto spesso non hanno una consistenza determinabile, non sono supportate da una precisa struttura ministeriale né sono organizzate in uno specifico corpo normativo.

Ad esempio nella sentenza 9/2009 la Corte ritiene incostituzionale la disciplina regionale sulla "circolazione stradale" riconducendo tale materia all'ambito di intervento legislativo riservato dello Stato **sulla base di considerazioni di carattere sistematico** quindi in assenza di una espressa materia menzionata dall'articolo 117 fra quelle di competenza esclusiva statale cui ricondurre detta disciplina regionale.

³ F. S. Marini, La Corte costituzionale nel labirinto delle materie «trasversali»: dalla sentenza n. 282 alla n. 407 del 2002, in Giur. cost. 2002, 2952; si veda anche F. S. Marini, I «beni culturali» e i «locali storici» del Lazio: una differenza storico normativa, in Giur. cost., 2003, 776, dove viene aggiunta l'ulteriore categoria delle "materie-attività", «nelle quali l'oggetto non costituisce il fattore esclusivo dell'attribuzione della competenza, differenziandosi le attività ad esso relative»; ma la differenza rispetto alle "materie-oggetto" è poi smorzata: *ivi*, 777.

La fluidità e la potenzialità espansiva della potestà esclusiva del legislatore statale risulta pertanto ulteriormente confermata.

Inoltre la Consulta non sviluppa ulteriormente l'apodittica affermazione in merito alla riconosciuta possibilità di poter pervenire al riconoscimento della sussistenza di una potestà legislativa esclusiva del legislatore nazionale sulla base di considerazioni di ordine sistematico, limitandosi a richiamare la giurisprudenza all'interno della quale tale principio viene espresso (sent n. 428 del 2004).

All'interno della su indicata pronuncia l'illegittimità dell'esercizio della potestà legislativa da parte del legislatore regionale deriva infatti direttamente da una violazione dell'art. 120 Cost.⁴: la disposizione regionale censurata, imponendo ai soggetti residenti nella Regione Abruzzo, per la circolazione alla guida di autoveicoli per il trasporto di merci di peso superiore a trentacinque quintali, l'obbligo di effettuazione dell'accertamento diagnostico denominato "polisonnografia", **frappone un ostacolo alla libera circolazione di tali soggetti e delle merci da essi trasportate, non solo all'interno della Regione Abruzzo, ma anche, necessariamente, tra la stessa e le altre Regioni, in contrasto con il divieto fissato dall'art. 120 della Costituzione.**

In dottrina e in giurisprudenza⁵ si è altresì osservato, come prima della riforma le materie si caratterizzassero prevalentemente per la presenza di un "oggetto", che poteva consistere in un bene, in un ente o in un istituto. Diversamente, nei nuovi elenchi costituzionali, oltre alle "materie-oggetto", possono ravvisarsi le "materie-scopo", che sono "trasversali" proprio perché esse possono incidere su diversi oggetti con l'obbiettivo di raggiungere la finalità costituzionalmente fissata.

Infatti negli elenchi dei commi 2 e 3 dell'art. 117 sono contenute alcune materie che possono essere individuate solo in termini "finalistici": avendo, cioè, riguardo, anziché alle classi di fattispecie che debbono costituirne l'oggetto, agli scopi (o agli obiettivi) che sono chiamate a perseguire (e in funzione dei quali sono riconosciute); Oltre alle "materie-oggetto" e alle "materie-scopo", negli elenchi di materie contenuti nel novellato art. 117

⁴ Cfr. Parte II, capitolo I, pag. 252.

⁵ Su questo argomento cfr. punto 3 della motivazione di Corte cost., 26 giugno 2002, n. 282, in Giur. cost., 2002, 2012, con note di A. D'atena, La Consulta parla ...e la riforma del titolo V entra in vigore, e di D. Morana, La tutela della salute, fra libertà e prestazioni, dopo la riforma del Titolo V. A proposito della sentenza 282/2002 della Corte costituzionale, si veda anche il punto 3.2. della sentenza 26 luglio 2002, n. 407, in Giur. cost. 2002, 2940, con nota di F.S. Marini, La Corte costituzionale nel labirinto delle materie «trasversali»: dalla sentenza n. 282 alla n. 407 del 2002, ed ivi 2002, 3347, con nota di G. Paganetto, Potestà legislativa regionale e «limiti» alle competenze esclusive statali, in Giur. Cost, 2003, 312, con nota di M. Cecchetti, Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?, e di S. Mangiameli, Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione.

della Cost., sembra individuabile un *tertium genus*, costituito dalle "materie-tipo di disciplina", come "l'ordinamento civile e penale" o le "norme processuali".

In altri termini molte delle c.d. "materie" di competenza esclusiva statale hanno appunto portata "trasversale" o "orizzontale", e come tali si intersecano con materie intese in senso tradizionale, creando la possibilità di intervento del legislatore statale, e quindi di interferenze tra diversi livelli di governo, anche al di fuori delle "materie" di competenza concorrente.

In siffatta indagine devono, ad esempio, essere tenuti presenti i principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale in ordine all'assetto del riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni nella materia dell'**istruzione**.

La Consulta, a tal proposito, evidenziava come, in questo contesto normativo, debbano essere altresì richiamati taluni principi affermati in precedenti sentenze costituzionali ed, al riguardo, rammenta quanto statuito, rispettivamente, nelle sentenze n. 13/2004, 34/2005, 120/2005 e 279/2005, dalle quali emerge che, in materia di istruzione, si intrecciano "norme generali, principi fondamentali, leggi regionali", oltre che "determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche".

Al fine di risolvere la questione de qua, particolare importanza ha assunto l'individuazione, da parte del Giudice delle Leggi, di una precisa linea di demarcazione tra le "norme generali sull'istruzione" e i "principi fondamentali" di tale materia, atteso che le prime sono espressive di competenza legislativa esclusiva dello Stato e i secondi di competenza, pure statale, ma concorrente con quella regionale.

La sentenza n. 200 del 2009 si è inserita in questo dibattito giurisprudenziale individuando proprio una precisa linea di demarcazione tra le "norme generali sull'istruzione" e i "principi fondamentali".

In particolare, in questo caso, la Corte ha fatto un ulteriore passo in avanti rispetto alla giurisprudenza precedente procedendo, preliminarmente, a chiarire quali siano i termini di riferimento normativi che consentono di identificare le disposizioni legislative riconducibili alla nozione di "norme generali".

Tra le materie tradizionalmente considerate dalla giurisprudenza come materie trasversali si colloca anche la "**tutela della concorrenza**".

La dottrina⁶ in relazione all'art. 117, comma 2, lett. e), Cost., ha osservato che l'opzione ricostruttiva più corretta pare quella di far riferimento all'interpretazione più

⁶ T. Groppi, L'incidenza del diritto comunitario sui rapporti Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V, in Istituzioni del federalismo 2003, 399, 24; A. Tizzano, L'applicazione «decentrata» degli art. 85 e 86 CE in Italia, in Foro it. 1997, IV, 36; G. Rossi, La «legge comunitaria» per il 1994 e le nuove norme in materia di concorrenza, in Riv. it. dir. pubbl. comunitario 1996, 1355; A. Saggio, Competenze rispettive delle autorità

piana: spetta allo Stato dettare la legge generale sulla "tutela della concorrenza" tra gli operatori economici che operano, o vorrebbero operare, nel mercato, investendo tra l'altro di specifici poteri un'autorità amministrativa.

Tale ricostruzione pare trovare conferme a livello comunitario: l'art. 54, comma 5, della l. 6 febbraio 1996, n. 52 (legge comunitaria per il 1994), che disciplina la cooperazione con la Commissione delle Comunità europee in materia di concorrenza, afferma che "l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, in quanto autorità nazionale competente in materia di concorrenza, applica, salvo quanto disposto dall'art. 20 L. 10 ottobre 1990, n. 287, gli art. 85, par. 1, e 86 del Trattato istitutivo della Comunità europea, utilizzando i poteri e agendo secondo le procedure di cui al titolo II, capo II, della medesima L. 10 ottobre 1990, n. 287 [...]".

La disciplina della concorrenza è quindi una materia nella quale diritto comunitario e diritto nazionale sono fortemente integrati. Le disposizioni degli artt. 81 (già art. 85) e seguenti del Trattato CE, come si evince dalla lettura della su citata legge comunitaria per il 1994 sono direttamente efficaci negli Stati membri; l'applicazione in sede sia amministrativa che giurisdizionale avviene in via accentrata ad opera della Commissione (sotto il sindacato del Tribunale di primo grado e della Corte di giustizia), ma anche, e in misura sempre maggiore nel rispetto del principio di sussidiarietà, a livello di ciascun Paese membro.

L'applicazione delle disposizioni comunitarie sulla concorrenza all'interno dei Paesi membri della CE è espressamente disciplinata dal regolamento del Consiglio 2003/1/CE del 16 dicembre 2002 che afferma quanto segue: "per istituire un sistema che impedisca distorsioni della concorrenza nel mercato comune **occorre provvedere all'applicazione efficace e uniforme degli articoli 81 e 82 del Trattato nella Comunità.**"

Rileva, tuttavia, che, «alla luce dell'esperienza acquisita, è opportuno sostituire detto regolamento per introdurre disposizioni adeguate alle sfide di un mercato integrato e di un futuro allargamento della Comunità»; «per garantire un'efficace applicazione delle regole di concorrenza comunitarie», continuano i "considerando", «sarebbe opportuno coinvolgere in maggior misura le autorità garanti della concorrenza degli Stati membri. A

comunitarie e nazionali in materia di controllo e repressione delle attività anticoncorrenziali delle imprese, in Dir. Un. Eur. 1997, p. 1; U. Zinsmeister, E. Rijkers e T. Jones, The Application of Articles 85 and 86 of the E.C. Treaty by National Competition Authorities, in Eur. Competition L. Rev. 1999, p. 275. Si veda la Comunicazione della Commissione 97/C 313/03, relativa alla cooperazione tra la Commissione e le autorità garanti della concorrenza degli Stati membri per l'esame dei casi disciplinati dagli articoli 85 e 86 del Trattato CEE, in G.U.C.E. del 15 ottobre 1997 n. C 313/3, sulla quale S. Farinelli, La Comunicazione sulla cooperazione tra Commissione e autorità garanti nell'applicazione delle norme comunitarie sulla concorrenza, in Dir. Un. Europ. 1998, p. 132.

tal fine, ad esse dovrebbe essere conferito il potere di applicare il diritto comunitario». L'art. 54, 5° comma, della l. 6 febbraio 1996, n. 52, la legge comunitaria per il 1994, appena ricordato, in un certo senso ha anticipato la realizzazione del principio di sussidiarietà, e naturalmente spetterà al legislatore nazionale adottare tutte le ulteriori disposizioni necessarie per l'applicazione, nello Stato, della disciplina comunitaria e nazionale in materia di concorrenza.

La dimensione comunitaria e nazionale della materia è stata riconosciuta dallo stesso Presidente dell'Autorità antitrust, rilevando che «Anche la circostanza che la tutela della concorrenza sia stata prefigurata come oggetto di una competenza legislativa esclusiva da parte dello Stato non può sorprendere, non potendosi ipotizzare ragionevolmente una reale alternativa. Un intervento positivo, dunque diretto a disciplinare l'assetto competitivo del mercato, ad integrazione o a sostituzione delle norme attualmente in vigore, non può che restare a livello di legislazione nazionale ovvero comunitaria».⁷

Secondo quanto fin qui argomentato è chiaro che la tutela della concorrenza deve necessariamente trovare la propria disciplina a livello statale; tuttavia alcune sentenze della Corte costituzionale, emesse nel corso del 2009, chiariscono che non tutti gli interventi regionali in tale materia sono illegittimi.

Peraltro anche quest'ultimo orientamento giurisprudenziale non è sempre conforme: a tal proposito si segnala il contrasto fra due sentenze del 2009 (la n. 307 che decide in modo difforme rispetto alla 283).

La Corte, con la sentenza n. 307 afferma che è legittimo un intervento del legislatore regionale in un ambito astrattamente precluso quale la tutela della concorrenza per introdurre una disciplina più rigorosa. Nella fattispecie la Corte ritiene che le norme impugnate, in quanto più rigorose delle norme interposte statali, ed in quanto emanate nell'esercizio di una competenza residuale propria delle Regioni (quella relativa ai "servizi pubblici locali"), non possono essere ritenute in contrasto con la Costituzione. Secondo la Consulta la tutela della concorrenza, in quanto risolta in una finalità da perseguire, tollera un potenziamento dei suoi contenuti da parte del legislatore regionale.

Al contrario la precedente sentenza n. 283 vietava alle regioni qualsiasi attività normativa in materia, neppure quando essa miri garantire un livello di concorrenza più elevato rispetto a quello statale.

Inoltre pare opportuno segnalare che una delle materie che maggiormente ha occupato i lavori della Consulta con un andamento che si potrebbe definire "altalenante"

⁷ R. Carata, La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del titolo V della costituzione (nota a Corte cost., n. 14/2004) in corso di pubblicazione in "le Regioni", n. 4/2004.

nelle pronunce via via emanate, è stata senza dubbio quella riconducibile alla tutela dei valori ambientali. Al proposito, occorre difatti segnalare come non si sia delineata, nel complesso degli ultimi anni, una giurisprudenza costituzionale omogenea ed uniforme. Al contrario, la “materia” ambiente ha vissuto il travaglio di una turbolenta ed incessante contesa tra Stato e Regioni circa i presupposti delle rispettive prerogative normative. Nella giurisprudenza del 2009 viene ribadito il concetto secondo cui la materia ambientale si pone al centro di un intreccio di competenze o, come più recentemente ha affermato la Corte costituzionale, di una concorrenza di competenze. Nel corso del 2009 inoltre la Corte è ritornata a qualificare l’ambiente come valore costituzionalmente protetto e non come materia a differenza di quanto stabilito nel 2008 secondo cui l’ambiente era una materia trasversale, quindi una materia in senso tecnico.

Gli argomenti trattati dalle sentenze emesse nel 2009 sono quelli tradizionalmente affrontati dalla giurisprudenza costituzionale VIA, VAS, impianti a rischio ambientale con la particolarità che nel 2009 la maggior parte delle sentenze emesse ha riguardato il codice dell’ambiente.

Infine anche nel 2009 la Consulta si è occupata del sistema tributario e contabile dello stato per ribadire che tributi quali l’IRPF e l’IRAP non costituiscono tributi propri regionali, in quanto istituiti e disciplinati dalla legge dello Stato quindi ricadenti nella potestà legislativa esclusiva dello Stato a norma dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Costituzione.

2. AMBIENTE⁸

La Corte costituzionale, con le sentenze qui di seguito esaminate ribadisce che “la tutela dell’ambiente”, di cui alla lettera s) dell’art. 117, secondo comma, della Costituzione, si configura come una competenza statale non rigorosamente circoscritta e delimitata, ma connessa e intrecciata con altri interessi e competenze regionali concorrenti.

Relativamente all’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, non si può parlare di una “materia” in senso tecnico, qualificabile come “tutela dell’ambiente”, riservata rigorosamente alla competenza statale, giacché essa, configurandosi piuttosto

⁸ Per un approfondimento giurisprudenziale in materia ambientale cfr. anche P. Maddalena, “L’interpretazione dell’art. 117 e dell’art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell’ambiente” pubblicato all’indirizzo: http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/2010_1_Maddalena_P_L_interpretazione_dell_art_117_e_118_Cost.htm.

come un valore costituzionalmente protetto, investe altre competenze che ben possono essere regionali, spettando allo Stato il compito di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, con la conseguenza che la competenza esclusiva dello Stato non è incompatibile con interventi specifici del legislatore regionale che si attengano alle proprie competenze.

Sulla base dei suesposti ragionamenti, **la sentenza n. 10 del 23 gennaio 2009 ritiene legittima l'adozione di una disciplina regionale maggiormente rigorosa rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale** come peraltro già ribadito da precedenti pronunce giurisprudenziali (sentenza n. 222 del 2003).

Nel 2009 la Corte costituzionale si è occupata molto spesso di "rifiuti": ne sono esempi la su citata sentenza **n. 10** nonché le **sentenze n. 247, 249 e n. 314**.

La **sentenza n. 249** del 16 luglio 2009 risulta di particolare interesse in quanto non soltanto ribadisce la sussistenza di un intreccio di competenze legislative statali e regionali in materia di **rifiuti** ma coglie anche l'occasione per fare alcune precisazioni di carattere processuale affermando che il giudizio di legittimità costituzionale in via principale deve svolgersi "esclusivamente fra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando per i soggetti privi di tale potestà i mezzi di tutela delle loro posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali".

Inoltre la medesima sentenza individua i limiti entro cui è ammissibile una dichiarazione di cessazione della materia del contendere: è necessario che le norme abrogate non abbiano prodotto effetti durante il periodo della loro vigenza, non essendo sufficiente che esse siano state in via transitoria in vigore.

Ribadisce altresì il principio secondo cui non sono ammissibili le censure prospettate dalle Regioni rispetto a parametri costituzionali diversi dalle norme che operano il riparto di competenze con lo Stato, qualora queste non si risolvano in lesioni delle competenze regionali stabilite dalla Costituzione.

La medesima sentenza, in materia di interventi previsti dal piano regionale di gestione dei rifiuti, stabilisce che non può farsi discendere dall'art. 120, secondo comma, Cost. una riserva a favore della legge statale di ogni disciplina del potere sostitutivo, dovendosi viceversa riconoscere che la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza e nel disciplinare, ai sensi dell'art. 117, terzo e quarto comma, e dell'art. 118, primo e secondo comma, Cost., l'esercizio di funzioni amministrative di competenza dei Comuni, preveda anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, per il compimento di atti o attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da

parte dell'ente competente, al fine di salvaguardare interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento medesimi.

La sentenza n. **247** risulta di particolare interesse in quanto affronta la questione relativa alla rivendicazione della competenza legislativa da parte delle Regioni a regolamentare **la tariffa per la gestione dei rifiuti urbani** dichiarandola non fondata.

La Corte riconduce la relativa disciplina alla competenza esclusiva dello Stato, sia se la si qualifichi come corrispettivo per il servizio reso, sia se la si ritenga un'imposizione di tipo tributario; **in ogni caso non è possibile ricondurla ad alcuna competenza regionale**. Peraltro, **la Corte ha affermato più volte che la determinazione delle tariffe dei servizi pubblici affidati in concessione rientra nella materia dell'ordinamento civile**.

Nella **sentenza n. 314** la Corte stabilisce che l'afferenza della disciplina dei rifiuti alla materia della tutela ambientale comporta l'attrazione di tale disciplina nell'ambito della competenza esclusiva dello stato.

Inoltre, nella medesima sentenza si dichiara l'incostituzionalità di un articolo della legge regionale impugnata in quanto limita ai soggetti a totale o prevalente capitale pubblico la possibilità di conseguire l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti: la restrizione della partecipazione ad una gara ai soli soggetti a partecipazione pubblica (non rileva se totale o prevalente), configura una lesione dei principi della concorrenza.⁹

Molte sentenze riguardano il cd. **Codice dell'ambiente** (d.lgs. 152/2006) impugnato in diverse parti dalle regioni. Tuttavia anche lo stato ha più volte impugnato discipline regionali per presunti contrasti con diverse parti del codice dell'ambiente.

Ad esempio, la **sentenza n. 251**, in materia di inquinamento stabilisce che la funzione di individuazione delle aree maggiormente esposte al rischio di inquinamento deve rispondere a criteri uniformi ed omogenei, dovendo tener conto anche delle peculiarità territoriali sulle quali viene ad incidere.

Sotto entrambi i profili, la disposizione regionale impugnata offre una soluzione ritenuta dalla Corte non costituzionalmente illegittima, posto che la citata funzione amministrativa statale di individuazione (da esercitarsi previa acquisizione del parere della Conferenza Stato-Regioni) si affianca a quella delle Regioni le quali, oltre a poter designare a propria volta «ulteriori aree sensibili» rispetto a quelle indicate dallo Stato,

⁹ Sulla tutela della concorrenza vedi paragrafo 7 pag. 136.

possono altresì indicare, nell'ambito delle aree definite ai sensi del comma 2, i corpi idrici che, secondo propria valutazione, non possono rientrare in detta categoria.

La **sentenza n. 225** decide invece sulle censure relative alla disciplina della VAS: in tale pronuncia la Corte precisa che, come ha già avuto modo di affermare (sentenza n. 398 del 2006), **“la valutazione ambientale strategica, disciplinata dalla direttiva 2001/42/CE, attiene alla materia tutela dell'ambiente”**. In altre parole, anche se interviene nell'ambito di piani o programmi statali o regionali, che possono afferire a qualsiasi ambito materiale (trasporti, energia, telecomunicazioni, agricoltura, etc.), essa ha ad oggetto unicamente profili di compatibilità ambientale.

Nella **sentenza n. 232** si afferma che l'articolo 57 del cd. Codice dell'ambiente (Presidente del Consiglio dei Ministri, Comitato dei Ministri per gli interventi nel settore della difesa del suolo) rientra nella tutela dell'ambiente (di competenza statale esclusiva). Conseguentemente, da un lato, esso prevede legittimamente, in capo allo Stato, l'attività di indirizzo e coordinamento e, dall'altro, per l'esercizio di quest'ultima attività, non è costituzionalmente imposta, quale forma di collaborazione istituzionale, l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

In ragione della possibile influenza dell'attività in questione su attribuzioni regionali in materie di competenza legislativa concorrente o residuale, è bensì necessario, ad avviso della Corte, un coinvolgimento delle Regioni, ad esempio, attraverso leggi regionali che prevedano un parere espresso dalla Conferenza Stato-Regioni sui principi degli atti di indirizzo e coordinamento (com'è stabilito legittimamente dalle norme impugnate).

Le **sentenze 233 e 246** si occupano invece delle disposizioni in materia di tutela delle **risorse idriche** ma colgono l'occasione per estendere le loro osservazioni ad ambiti più generali come l'applicabilità da parte dello Stato del diritto comunitario rientrante nelle materie di competenza esclusiva statale oppure specificare quali materie non sono a sé stanti ma fanno parte di altre.

Nella prima la Corte osserva che nelle materie di potestà legislativa esclusiva, quale è quella relativa alla tutela dell'ambiente, lo Stato ha il potere di dare attuazione alle direttive comunitarie, in particolare riguardo all'assolvimento di obblighi comunitari generali per tutto il territorio dello Stato (cfr. ad esempio la sentenza n. 412 del 2001, in materia di disciplina degli scarichi).

Nella seconda la Corte ribadisce che è principio consolidato quello per cui la disciplina delle sanzioni amministrative non costituisce una materia a sé, ma rientra nell'ambito materiale cui le sanzioni stesse si riferiscono (ex multis, sentenze n. 384 del

2005 e n. 12 del 2004). Nel caso di specie affrontato dalla Corte nella **sentenza n. 246** la regolamentazione della destinazione del gettito delle sanzioni è funzionale alla disciplina «delle sanzioni amministrative previste dalla parte terza», e cioè alle sanzioni previste dall'art. 133, le quali si riferiscono a violazioni in materia di scarichi e di tutela della qualità dei corpi idrici, come tali ascrivibili alla materia della tutela dell'ambiente di competenza legislativa esclusiva dello Stato (come peraltro era già stato affermato dalla sentenza n. 233 del 2009). Trattandosi di entrata statale, il potere di disporre l'immediata riassegnazione di tali somme ad individuate unità previsionali di base rientra nella competenza legislativa dello Stato. Il fatto che ciò avvenga attraverso il versamento delle somme «all'entrata del bilancio regionale» non significa che queste costituiscono «risorse autonome» delle Regioni alle quali non è opponibile un vincolo di destinazione.

La **sentenza n. 234 in materia di VIA** (valutazione di impatto ambientale) ricorda come la direttiva 85/337/CEE prevede l'esclusione della VIA per le sole opere relative alla difesa nazionale ma osserva che non è, per questo, inibito allo Stato, nell'esercizio di una scelta libera del legislatore nazionale, prevedere in modo non irragionevole l'esclusione della suddetta valutazione di impatto ambientale per opere di particolare rilievo quali quelle destinate alla protezione civile o aventi carattere meramente temporaneo.

La Corte prosegue osservando come nel Codice dell'ambiente sussista una norma di raccordo tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario, prevedendo che per “i progetti relativi ad opere di protezione civile o disposti in situazioni di necessità e d'urgenza a scopi di salvaguardia dell'incolumità delle persone da un pericolo imminente o a seguito di calamità, nonché per opere di carattere temporaneo, l'autorità competente comunica alla Commissione europea, prima del rilascio dell'eventuale esenzione, i motivi che giustificano tale esenzione ai sensi dell'articolo 2, comma 3, lettera e), della direttiva 85/337/CEE”. Pertanto, a giudizio della Corte, deve escludersi che sia configurabile, nella specie, un vulnus alle competenze legislative delle Regioni.

La **sentenza n. 166** invece si occupa della disciplina dell'energia alternativa e stabilisce che alle Regioni è precluso, a fronte dei preminenti interessi di natura ambientale che insistono su questa materia e la cui tutela compete al legislatore statale (art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.) provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa.

Di particolare interesse risulta anche la **sentenza n. 248** in cui la Corte afferma che la disciplina relativa alla prevenzione dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose trova fondamento nella direttiva comunitaria 24 giugno 1982, n. 82/501/CEE (Direttiva del Consiglio sui rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali).

Il d.lgs n. 334 del 1999, che ha recepito detta direttiva, attribuisce alle Regioni la disciplina delle competenze amministrative relative agli incidenti rilevanti. La Corte osserva che, le norme comunitarie e statali che disciplinano il settore, ineriscono alla tutela della salute umana, al governo del territorio, nonché alla materia della protezione civile, riconducibili a competenze regionali concorrenti (art. 117, terzo comma, Cost.)

Nell'ambito di tali competenze concorrenti risultano, pertanto, legittimi gli interventi posti in essere dalle regioni, nel rispetto dei principi della legislazione statale in materia.

Infine si segnalano la **sentenza n. 316** in materia di tutela della biodiversità e la **sentenza n. 272** in materia di paesaggio in cui si ribadisce un concetto già espresso più volte dalla corte costituzionale e cioè che la **disciplina statale che delimita il periodo venatorio è stata ascritta al novero delle misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili**, rientrando in quel nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica ritenuto **vincolante anche per le Regioni speciali e le Province autonome**. Inoltre la Corte, nella medesima sentenza, afferma che **le disposizioni legislative statali che individuano le specie cacciabili hanno carattere di norme fondamentali di riforma economico-sociale**.

Sentenza n. 10 del 23 gennaio 2009

Con l'ordinanza del 21 febbraio 2008 il Tar della Puglia, sezione staccata di Lecce si rivolge alla Corte Costituzionale, sollevando questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Puglia 31 ottobre 2007, n. 29 (Disciplina per lo smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi, prodotti al di fuori della Regione Puglia, che transitano nel territorio regionale e sono destinati a impianti di smaltimento siti nella Regione Puglia) per violazione degli articoli 117, terzo comma, 41 e 120 Cost..

Con successiva ordinanza del 24 aprile del 2008 lo stesso Tar Puglia, sezione prima, solleva questione di costituzionalità della medesima norma regionale, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), 41, primo comma, e 120, primo comma, Cost.

Le due ordinanze di remissione del giudice amministrativo vengono pronunciate all'interno di due giudizi analoghi promossi da alcune società di smaltimento dei rifiuti per ottenere l'annullamento del divieto stabilito dalla Provincia, in applicazione dell'articolo 3 della l.r. 29/07, a svolgere in Puglia tale attività di smaltimento su rifiuti speciali non pericolosi provenienti da altre Regioni.

La Corte, nel ritenere fondate le questioni sollevate dal giudice amministrativo perviene alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 3 della l.r. 29/2007, nonché delle restanti disposizioni di tale legge regionale per la loro inscindibile connessione con la norma censurata, sulla base delle seguenti argomentazioni:

a) **il divieto di smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi di produzione extraregionale che deriva dal principio di autosufficienza stabilito dal legislatore nazionale** (art. 182, comma 5 d. lgs. 152/06) **non può essere esteso ai rifiuti speciali pericolosi** (sentenze n. 12 del 2007, n. 62 del 2002, n. 505 del 2002, n. 281 del 2000) **e a quelli speciali non pericolosi**¹⁰, in quanto per “tali tipologie di rifiuti non è possibile preventivare in modo attendibile la dimensione quantitativa e qualitativa del materiale da smaltire, cosa che, conseguentemente, rende impossibile individuare un ambito territoriale ottimale che valga a garantire l'obiettivo della autosufficienza nello smaltimento (sentenza n. 335 del 2001)”;

b) anche se l'impugnata disposizione regionale pone allo smaltimento di rifiuti di provenienza extraregionale un divieto non assoluto, ma relativo – in quanto consente lo smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi extraregionali «a condizione che quelli siti nella regione Puglia siano gli impianti di smaltimento appropriati più vicini al luogo di produzione dei medesimi rifiuti speciali» – non viene meno, secondo la Corte costituzionale l'illegittimità della disposizione impugnata, in quanto prevedendo limitazioni, seppur relative, all'introduzione di rifiuti speciali nel territorio della Regione –

¹⁰ Cfr. N. Maccabiani, L'acquis della sentenza n. 62/2005: l'interesse nazionale, in Forum di Quaderni costituzionali; I. Nicotra, Il principio unitario: una versione aggiornata del vecchio interesse nazionale nella recente giurisprudenza costituzionale in materia ambientale, in Forum di Quaderni costituzionali; G. D'Amico, Rifiuti radioattivi nelle Regioni “meno reattive”? Il nimby non trova spazio alla Corte costituzionale, in Forum di Quaderni costituzionali; M. Betzu, L'ambiente nella sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2005: le pressioni del caso e le torsioni del diritto, in Forum di Quaderni costituzionali. del 2001.

viola l'art. 120 della Costituzione, il quale vieta alle Regioni medesime di adottare provvedimenti che siano di ostacolo alla libera circolazione delle cose;

c) la disciplina dei rifiuti si colloca, conformemente a quanto previsto in precedenti pronunce, nell'ambito della "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione¹¹.

L'orientamento consolidato della Consulta in materia di ambiente risultava compiutamente espresso già all'interno della sentenza n. 108 del 2005: "La tutela dell'ambiente, di cui alla lettera s) dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione, si configura come una competenza statale non rigorosamente circoscritta e delimitata, ma connessa e intrecciata con altri interessi e competenze regionali concorrenti. Nell'ambito di dette competenze concorrenti, risulta legittima l'adozione di una disciplina regionale maggiormente rigorosa rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale (sentenza n. 222 del 2003).

Relativamente all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, quindi non si può parlare di una "materia" in senso tecnico, qualificabile come "tutela dell'ambiente", riservata rigorosamente alla competenza statale, giacché essa, configurandosi piuttosto come un valore costituzionalmente protetto, investe altre competenze che ben possono essere regionali, spettando allo Stato il compito di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 307 del 2003 e n. 407 del 2002), con la conseguenza che la competenza esclusiva dello Stato non è incompatibile con

¹¹ Cfr. M. Sciarra, La "trasversalità" della tutela dell'ambiente: un confine "mobile" delle competenze legislative tra Stato e Regioni, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, S. Calzolaio, L'ambiente e la riforma del Titolo V (nota breve a due sentenze contrastanti, Corte costituzionale n. 407/2002 e 536/2002) in Forum online di Quaderni costituzionali, M. Cecchetti, Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma del Titolo V in Le Regioni n. 1 del 2003. Civitaresse - Matteucci, Il paesaggio nel nuovo Titolo V, Parte II, della Costituzione, n Rivista giuridica dell'ambiente n. 2 del 2003., G.Cocco, La legislazione in tema di ambiente è a una svolta? in Rivista giuridica dell'ambiente n. 3/4 del 2002 A. Ferrara, La "materia ambiente" nel teso di riforma del titolo V, in Problemi del federalismo, Giuffrè 2001 S. Foà, La legge regionale sulla tutela dei locali storici è legittima perchè non riguarda "beni culturali" ma "beni a rilevanza culturale". La Corte costituzionale "sorvola" la distinzione tra tutela e valorizzazione, in Le Regioni n.6 del 2003. M. Gorlani, La materia della caccia davanti alla Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V Cost.: ritorna l'interesse nazionale e il "primato" della legislazione statale di principio?, in Forum di Quaderni costituzionali. C. Iuvone, Le competenze istituzionali in materia ambientale alla luce della modifica del titolo V della Costituzione, in Studi parlamentari e di politica costituzionale n. 140/141 del 2003. G. Manfredi, La Corte Costituzionale, i rifiuti radioattivi e la sindrome nimby, in Rivista giuridica dell'ambiente n 3/4 del 2005. I. Nicotra, Il principio unitario: una versione aggiornata del vecchio interesse nazionale nella recente giurisprudenza costituzionale, in Forum online di Quaderni costituzionali. L. Pianesi, Governo del territorio, enti locali e fonti energetiche rinnovabili: il caso degli impianti eolici, in Federalismi.it n. 11 del 2006. G. Severini, La valorizzazione del paesaggio, in Federalismi.it n. 11 del 2006.

interventi specifici del legislatore regionale che si attengano alle proprie competenze¹² (sentenze n. 259 del 2004; n. 312 e n. 303 del 2003).”

Sentenza n. 166 del 29 maggio 2009

Il Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata con tre distinte ordinanze ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3 e 6 della legge della Regione Basilicata 26 aprile 2007, n. 9 (Disposizioni in materia di energia), aventi per oggetto le autorizzazioni richieste per la costruzione e l'avvio di impianti per la produzione di energia per violazione degli artt. 3, 41, primo comma, 97, primo comma e 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, della Costituzione.

Secondo il giudice amministrativo l'art. 3 della legge della Regione Basilicata n. 9 del 2007, nella parte in cui prevede che «Fino all'approvazione del PIEAR (Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale), non è consentita l'autorizzazione di tutti gli impianti che non rientrino nei limiti e non siano conformi alle procedure e alle valutazioni di cui al Piano energetico regionale della Basilicata approvato con Delibera del Consiglio regionale 26 giugno 2001, n. 220», si porrebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione e, in particolare, col principio fondamentale di cui all'art. 12, comma 4, del 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), secondo il quale il procedimento per il rilascio delle suddette autorizzazioni deve concludersi entro centottanta giorni.

Il Piano energetico regionale richiamato dall'art. 3, nel prevedere fino al 31 dicembre 2010 limiti di crescita delle potenze degli impianti eolici già superati, comporterebbe, a giudizio del rimettente, la sospensione *sine die* di tutti i procedimenti volti al rilascio di ulteriori autorizzazioni fino all'approvazione del Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale (PIEAR), per il quale la disposizione censurata non indica il termine di adozione.

La Consulta nel dichiarare infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal TAR della Basilicata osserva che la disposizione censurata non provoca alcuna sospensione procedimentale, limitandosi ad indicare i presupposti che legittimano

¹² Cfr. Q. Camerlengo, Il nuovo assetto costituzionale delle funzioni legislative tra equilibri intangibili e legalità sostanziale, in Forum di Quaderni costituzionali.

l'amministrazione a rilasciare il provvedimento autorizzativo e che, se non rispettati, comportano il rigetto della relativa istanza.

La competenza legislativa esclusiva statale in materia ambientale (art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.) determina invece la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 6 della l.r.9/07 della Regione Basilicata, che sottopone le "procedure autorizzative in atto che non abbiano concluso il procedimento per l'autorizzazione unica alla valutazione di sostenibilità ambientale e paesaggistica secondo quanto previsto dall'atto di indirizzo di cui alla Delib. G.R. 13 dicembre 2004, n. 2920".

La Corte osserva infatti che **alle Regioni è precluso, a fronte dei preminenti interessi di natura ambientale che insistono su questa materia e la cui tutela compete al legislatore statale (art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.) provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa**, cosa che è avvenuta per effetto del richiamo, operato dall'art. 6 all'atto di indirizzo, di cui alla delibera della Giunta regionale 13 dicembre 2004, n. 2920.

Sentenza n. 225 del 22 luglio 2009

Con la sentenza n. 225/2009, la Corte Costituzionale si pronuncia nei giudizi di legittimità costituzionale del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), promossi dalle Regioni Emilia-Romagna (con 2 ricorsi), Calabria, Toscana, Piemonte, Valle d'Aosta, Umbria, Liguria, Abruzzo, Puglia, Campania, Marche e Basilicata, dichiarando inammissibili o non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate.

Quanto alla vicenda normativa, il d.lgs. n. 152 del 2006, recante norme in materia ambientale, è stato emanato in virtù della delega contenuta nella legge n. 308 del 2004, il cui art. 1, comma 1, delega il Governo ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge stessa uno o più decreti legislativi di riordino, coordinamento e integrazione in materia di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti contaminati; tutela delle acque dall'inquinamento; gestione delle risorse idriche; difesa del suolo e lotta alla desertificazione; gestione delle aree protette, conservazione e utilizzo sostenibile degli esemplari di specie protette di flora e di fauna; tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente; procedure per la valutazione di impatto ambientale (VIA), per la valutazione

ambientale strategica (VAS) e per l'autorizzazione ambientale integrata (IPPC); tutela dell'aria e riduzione delle emissioni in atmosfera.

Sul tema della “tutela dell'ambiente”, la giurisprudenza della Corte ha affermato in più occasioni che la materia ha un contenuto allo stesso tempo oggettivo, in quanto riferito ad un bene, “ambiente” (così nelle sentenze n. 367 e n. 378 del 2007, n. 12 del 2009), e finalistico, perché tende alla migliore conservazione del bene stesso (sentenze n. 104 del 2008; n. 10, n. 30 e n. 220 del 2009). Pertanto, sullo stesso bene (l'ambiente) “concorrono diverse competenze (sentenza n. 105 del 2008), le quali, tuttavia, restano distinte tra loro, perseguendo autonomamente le loro specifiche finalità attraverso la previsione di diverse discipline” (così anche sentenze n. 367 e n. 378 del 2007 sopra citate, n. 104 e n. 105 del 2008, n. 12 e n. 61 del 2009).

Quindi, da un lato, sono affidate allo Stato la tutela e la conservazione dell'ambiente, mediante la fissazione di livelli «adeguati e non riducibili di tutela» (sentenza n. 61 del 2009) e dall'altro, **competete alle Regioni, nel rispetto dei livelli di tutela fissati dalla disciplina statale di esercitare le proprie competenze, dirette essenzialmente a regolare la fruizione dell'ambiente, evitando compromissioni o alterazioni dell'ambiente stesso.** Relativamente all'oggetto dei ricorsi, trattando essi gli istituti della VAS e della VIA, la Corte ritiene che rientrino nella materia della tutela dell'ambiente, di cui all'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost.

Quanto alle censure, un primo gruppo è costituito dalle censure proposte avverso l'intero decreto legislativo per presunti vizi del procedimento di formazione del decreto ovvero per presunte violazioni della legge delega. Altre censure riguardano la disciplina della valutazione ambientale strategica - VAS.

Le ricorrenti, in particolare, lamentano che il tempo concesso alla Conferenza unificata per l'esame del testo del decreto sia stato insufficiente per consentirne un esame adeguato, e che il procedimento di adozione del decreto non avrebbe potuto proseguire, avendo la Conferenza affermato di non essere stata in grado di rendere il prescritto parere, pertanto sostengono che tale vizio invaliderebbe l'intero decreto legislativo.

La questione, per la Corte, è infondata. Il termine concesso alla Conferenza per l'esame della bozza del decreto legislativo, pari a sedici giorni, è stato breve, ma non incongruo al punto da rendere impossibile alla Conferenza di dare il proprio contributo consultivo nel procedimento di formazione del decreto stesso.

Ulteriori censure vengono, poi, proposte avverso l'intero d. lgs. n. 152 del 2006 dalla sola Regione Piemonte, la quale lamenta la violazione dell'art. 76 Cost., in quanto il

Governo avrebbe ecceduto dalla delega introducendo «nuovi principi, nuove istituzioni, nuove funzioni o procedimenti». Ma la Corte ritiene tali questioni inammissibili per la loro genericità ed indeterminatezza.

Infine, la Regione Emilia-Romagna lamenta il contrasto della disposizione di cui all'art. 5, comma 1, lettera e) del d. lgs (il quale prevede che la valutazione di impatto ambientale viene eseguita sui progetti preliminari che contengano l'esatta indicazione delle aree impegnate e delle caratteristiche delle opere da realizzare) con l'art. 2, comma 1, e con il punto 13 dell'allegato II della direttiva 85/337/CE, in quanto la disciplina comunitaria prevede la sottoposizione a VIA anche dei successivi progetti definitivi che contengano modifiche progettuali o nell'utilizzo delle risorse naturali o nella immissione di inquinanti. La Regione Piemonte lamenta, invece, per le stesse ragioni, la violazione degli artt. 3, 5, 76, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 Cost., nonché del principio di leale collaborazione. Le questioni sono ritenute inammissibili dalla Corte perché non spiegano in alcun modo come le prospettate violazioni della direttiva comunitaria sarebbe pregiudizievole per le Regioni.

Per quanto riguarda le censure relative alla disciplina della VAS, la Corte precisa che, come ha già avuto modo di affermare (sentenza n. 398 del 2006), che **“la valutazione ambientale strategica, disciplinata dalla direttiva 2001/42/CE, attiene alla materia tutela dell'ambiente”**. Anche se interviene nell'ambito di piani o programmi statali o regionali, che possono afferire a qualsiasi ambito materiale (trasporti, energia, telecomunicazioni, agricoltura, etc.), essa ha ad oggetto unicamente profili di compatibilità ambientale.

Sentenza n. 232 del 23 luglio 2009

La Consulta è stata investita del giudizio di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) a seguito dei ricorsi presentati da 12 Regioni diverse.

Siamo di fronte ad una pronuncia complessa (sentenza 232/09) per il consistente numero di questioni sottoposte al giudizio della Corte, ma al cui interno è possibile isolare alcuni temi di natura generale e ricorrente:

- a) la disciplina dell'attività di indirizzo e coordinamento dello Stato all'interno di una materia come l'ambiente rispetto alla quale il legislatore statale può vantare una potestà legislativa di natura esclusiva;

b) gli effetti indiretti dell'esercizio da parte dello Stato di una sua potestà legislativa di natura esclusiva su ambiti di legislazione ascrivibili a una potestà legislativa di natura concorrente da parte delle regioni.

L'operazione preliminare che compie la Consulta è l'individuazione della materia alla quale ricondurre le disposizioni impugnate: l'ambiente, ovvero una materia di competenza esclusiva dello Stato.

La Corte nel negare che il legislatore statale con l'approvazione del d.lgs. 152/06 (Norme in materia ambientale) sia incorso in una violazione dei criteri direttivi della legge delega 308/04, come sostenuto dalle Regioni ricorrenti, osserva che la delega, pur mirando al riordino della materia ambientale, consentiva al Governo di emanare norme innovative.

Detto carattere innovativo della delega è confermato dai principi e criteri direttivi indicati nei successivi commi 8 e 9 dello stesso art. 1, molti dei quali, implicitamente o esplicitamente, presuppongono o impongono la modifica sostanziale della normativa ambientale all'epoca vigente.

La Corte osserva che la contestuale menzione, accanto alla legge n. 59 del 1997 ed al d.lgs. n. 112 del 1998, dell'art. 117 Cost. (che, al secondo comma, attribuisce allo Stato competenza esclusiva in tema di «tutela dell'ambiente») e del principio di sussidiarietà (che consente allo Stato – competente per la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema – di riservare a sé le funzioni amministrative in siffatta materia tutte le volte in cui, ai sensi dell'art. 118 Cost., sia ravvisata l'esigenza di un loro esercizio unitario), conferma l'ipotesi che nessun carattere di intangibilità può attribuirsi alle previsioni delle predette norme ordinarie nella definizione del nuovo assetto delle competenze in materia ambientale. Se così non fosse, la pretesa immodificabilità della distribuzione delle funzioni amministrative in materia ambientale contenuta nel d.lgs. n. 112 del 1998 impedirebbe l'attuazione di gran parte dei principi precisati subito nello stesso comma 8 ad esempio il rispetto dei principi e delle norme comunitarie.

Anche la Regione Piemonte ha presentato un proprio ricorso avverso il d.lgs.152/06, giudicato inammissibile dalla Corte per la genericità dei termini della sua formulazione.

Come anticipato in premessa uno dei temi centrali della sentenza 232/09 è la disciplina degli atti di indirizzo e coordinamento di cui all'art. 57 del d. lgs.152/06.

Nel settore della difesa del suolo e della lotta alla desertificazione, tali atti sono approvati dal Presidente del Consiglio dei ministri [art. 57, comma 1, lettera a), n. 4]; il Comitato dei ministri per gli interventi nel settore della difesa del suolo «adotta gli atti di indirizzo e di coordinamento delle attività» (comma 3) e «propone gli indirizzi delle politiche settoriali direttamente o indirettamente connesse con gli obiettivi e i contenuti

della pianificazione di distretto» (comma 4); i principi di tutti questi atti di indirizzo e coordinamento sono definiti sentita la Conferenza Stato-Regioni (comma 6).

Queste norme sono censurate dalle Regioni Emilia - Romagna (ad eccezione del comma 3), Calabria, Toscana (limitatamente ai commi 4 e 6) e Marche (limitatamente ai commi 4 e 6), le quali sostengono, anzitutto, che la previsione di una funzione statale di indirizzo e coordinamento in una materia di potestà legislativa concorrente contrasterebbe con gli artt. 117 e 118 Cost. In secondo luogo, le predette disposizioni dell'art. 57 del d.lgs. n. 152 del 2006 violerebbero l'art. 76 Cost., perché l'art. 1, comma 8, lettera m), della legge di delega n. 308 del 2004 indicava tra i principi ed i criteri direttivi la «riaffermazione del ruolo delle Regioni» (che non potrebbe realizzarsi in presenza di atti statali di indirizzo e coordinamento) e imponeva il rispetto delle attribuzioni regionali definite dal d.lgs. n. 112 del 1998 (e questo, all'art. 52, prevedeva che l'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio con riferimento alla difesa del suolo, pur rientrando tra i compiti di rilievo nazionale, dovesse avvenire «attraverso intese nella Conferenza unificata»).

Infine, gli artt. 117 e 118 Cost. sarebbero lesi dalla mancata previsione della necessità dell'intesa con la Conferenza Stato-Regioni per la definizione degli indirizzi in materia di difesa del suolo.

La Consulta nel ritenere infondate le questioni sollevate osserva quanto segue.

Non sussistono le denunciate violazioni degli artt. 117 e 118 della Costituzione. Come si è già detto, l'art. 57 – al pari delle altre norme che compongono la sezione I della Parte III del d.lgs. n. 152 del 2006 – appartiene, non ad un ambito materiale di potestà legislativa concorrente, bensì alla materia della tutela dell'ambiente (di competenza statale esclusiva). Conseguentemente, da un lato, esso prevede legittimamente, in capo allo Stato, l'attività di indirizzo e coordinamento e, dall'altro, per l'esercizio di quest'ultima attività, non è costituzionalmente imposta, quale forma di collaborazione istituzionale, l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

In ragione della possibile influenza dell'attività in questione su attribuzioni regionali in materie di competenza legislativa concorrente o residuale, è bensì necessario un coinvolgimento delle Regioni che le norme impugnate assicurano in maniera adeguata mediante la previsione del parere che deve essere espresso dalla Conferenza Stato-Regioni sui principi degli atti di indirizzo e coordinamento.

La Consulta accoglie invece parzialmente l'impugnazione dell'articolo 57, comma 1, lettera b) del d.lgs.152/06 proposta dalla Regione Emilia Romagna: tale disposizione, attribuendo al Presidente del Consiglio dei ministri l'approvazione del programma nazionale di intervento senza prevedere alcun coinvolgimento delle Regioni, violerebbe i

principi di sussidiarietà e di leale collaborazione e l'art. 1, comma 8, della legge n. 308 del 2004 (che impone il rispetto delle attribuzioni regionali definite dal d.lgs. n. 112 del 1998) e quindi l'art. 76 Cost., perché il predetto d.lgs. n. 112 del 1998, agli artt. 86, comma 3, e 89, commi 1, lettera h), e 5, prevedeva varie modalità di coinvolgimento delle Regioni.

La Corte riconosce infatti che tale piano per l'ampiezza dei propri contenuti è suscettibile di produrre significativi effetti indiretti in una materia di governo del territorio rispetto alla quale le Regioni possono vantare una potestà legislativa di natura concorrente.

La Consulta dichiara pertanto l'illegittimità costituzionale dell'art. 57, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 152 del 2006, nella parte in cui non prevede che il programma nazionale di intervento sia approvato previo parere della Conferenza unificata.

Considerazioni analoghe, ovvero la necessità di prevedere un cointeressamento delle Regioni che si traduca nell'assunzione di un parere della Conferenza unificata a fronte della produzione con l'esercizio dei compiti attribuiti al Ministro dell'ambiente dall'articolo 58, comma 3, lett. a) e lett. d) del d.lgs. 152/06 di effetti indiretti in materia di governo del territorio (rispetto alla quale sussiste una potestà legislativa concorrente delle Regioni) determinano la dichiarazione di illegittimità di tali disposizioni nella parte in cui non prevedono l'assunzione di tale parere

Sentenza n. 233 del 23 luglio 2009

Le Regioni Calabria, Toscana, Piemonte, Liguria e Marche hanno impugnato una serie di disposizioni del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) in materia di «Tutela delle acque dall'inquinamento», oggetto della Sezione II della Parte III di tale decreto, per violazione delle competenze regionali sotto molteplici aspetti.

Tali ricorsi a fronte della loro connessione oggettiva sono stati decisi dalla Consulta all'interno di un'unica sentenza (233/09) che ha dichiarato l'inammissibilità, o l'infondatezza delle questioni sottoposte al suo giudizio.

La Regione Piemonte deduce l'illegittimità costituzionale delle disposizioni della Sezione II della Parte III del d. lgs. n. 152 del 2006 nella parte in cui – regolando la tutela delle acque dall'inquinamento anche sotto l'aspetto degli strumenti pianificatori e gestionali e recando significative innovazioni non giustificate da esigenze di coordinamento, ed anzi apportatrici di elementi di contraddizione e incoerenza, con accentramento di compiti, in un settore che presenta ramificate interrelazioni con gli

ambiti del “governo del territorio” e di gestione dei vari settori di attività antropiche di competenza concorrente, segnatamente della “tutela della salute” – violano i principi di leale collaborazione, ragionevolezza, adeguatezza, differenziazione, sussidiarietà, buon andamento della pubblica amministrazione, anche con riferimento a principi e norme del diritto comunitario e di convenzioni internazionali (artt. 3, 5, 76, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 Cost.).

Le censure formulate dalla Regione Piemonte vengono dichiarate dalla Corte inammissibili per la loro genericità.

La Regione Calabria censura l’art. 73, comma 2 del d.lgs 152/06 , che, nell’indicare gli strumenti attraverso i quali raggiungere, nell’ambito della tutela delle acque superficiali, marine e sotterranee, gli obiettivi di cui al comma 1, violerebbe le prerogative regionali nella materia di legislazione concorrente del “governo del territorio”, di cui all’art. 117, terzo comma, Cost., poiché, per definizione, gli strumenti non attengono a norme di principio.

La Corte, dopo aver ricondotto la disposizione impugnata alla materia ambientale rispetto alla quale lo Stato vanta una potestà legislativa di natura esclusiva, dichiara non fondata la questione sollevata dalla Regione Calabria la quale sosteneva che la legge statale doveva limitarsi a individuare soltanto i principi della materia. Il fatto che tale competenza statale (in materia ambientale) non escluda la concomitante possibilità per le Regioni di intervenire, nell’esercizio delle loro competenze in tema di tutela della salute e di governo del territorio, non comporta che lo Stato debba necessariamente limitarsi, allorquando individui l’esigenza di interventi di questa natura, a stabilire solo norme di principio (sentenze n. 62 del 2005, n. 12 e n. 61 del 2009).

La Regione Calabria censura l’art. 75, comma 4, nella parte in cui stabilisce che, con decreto dei Ministri competenti, si modifichino gli Allegati alla Parte III dello stesso decreto legislativo, per dare attuazione alle direttive comunitarie per le parti in cui queste modifichino modalità esecutive e caratteristiche tecniche delle direttive, recepite nella Parte III. La norma attribuirebbe ad organi statali il compito di attuare normative comunitarie di modifica di modalità esecutive, incidenti su aspetti di dettaglio, e un potere regolamentare in materia non di competenza esclusiva dello Stato, con violazione degli artt. 117, commi quinto e sesto, e 118 Cost.;

La Corte nel giudicare infondata la questione sollevata dalla Regione Calabria osserva:

- a) **che nelle materie di potestà legislativa esclusiva, quale è quella di tutela dell’ambiente, lo Stato ha il potere di dare attuazione alle direttive**

comunitarie (sentenza n. 399 del 2006), **in particolare riguardo all'assolvimento di obblighi comunitari generali per tutto il territorio dello Stato** (sentenza n. 412 del 2001, in materia di disciplina degli scarichi).

b) che nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, lo Stato non si limita a dettare norme di principio, anche riguardo alle funzioni amministrative, la cui attribuzione può essere disposta in base ai criteri generali dettati dall'art. 118, primo comma, Cost. (sentenze n. 88 del 2009 e n. 62 del 2005), del resto compatibile con la disciplina dell'ambiente (sentenza n. 401 del 2007).

La Regione Toscana e la Regione Marche deducono l' illegittimità costituzionale dell'art. 75, comma 5. Tale disposizione prevede che le Regioni debbano porre in essere azioni dirette all'acquisizione di informazioni finalizzate al controllo e monitoraggio sullo stato di qualità delle acque ed alla trasmissione al Dipartimento tutela acque interne e marine dell'APAT (Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici) dei dati conoscitivi relativi all'attuazione dello stesso decreto legislativo, nonché di quelli prescritti dalla disciplina comunitaria, secondo modalità da indicare con decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con i Ministri competenti, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e Regioni: omettendo di destinare le risorse aggiuntive che occorrono a coprire gli oneri conseguenti all'espletamento delle azioni necessarie, la norma violerebbe l'autonomia finanziaria delle Regioni riconosciuta dall'art. 119 Cost.

La Corte nel dichiarare infondata la questione sollevata dalla Regione Toscana e dalla Regione Marche osserva che:

a) la necessità di risorse aggiuntive è postulata dall'art. 119 Cost. per perseguire scopi ulteriori rispetto al normale svolgimento di funzioni e tali da comportare rilevanti aggravii di spesa (sentenza n. 145 del 2008), circostanza non allegata, peraltro, dai ricorsi in esame;

b) la questione è da risolvere in base al principio enunciato dalla Corte per l'ipotesi in cui lo Stato si avvalga di uffici regionali: il rispetto dell'autonomia delle Regioni, senza dubbio necessario anche sotto il profilo della provvista di mezzi finanziari per fronteggiare nuovi oneri, è assicurato dalla previsione circa l'attuazione di tale forma di collaborazione previa intesa con gli enti interessati o con gli organismi rappresentativi degli stessi (sentenza n. 408 del 1998). E' proprio il caso della norma denunciata, che, come sopra rilevato, demanda le modalità di diffusione e di trasmissione dei dati e delle informazioni ad un decreto ministeriale adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province

autonome di Trento e Bolzano: il decreto, avendo ad oggetto gli aspetti organizzativi, ben potrà regolare i costi delle operazioni.

Le Regioni Calabria, Toscana e Marche deducono l'illegittimità dell'art. 87, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, ove prevede l'intesa con il Ministero delle politiche agricole e forestali nella designazione, da parte delle Regioni, delle acque marine costiere e salmastre richiedenti protezione e miglioramento per consentire la vita e lo sviluppo di banchi e di popolazioni naturali di molluschi bivalvi e gasteropodi, per contribuire alla buona qualità dei prodotti della molluschicoltura commestibili per l'uomo.

Secondo la Regione Calabria, la disposizione violerebbe gli artt. 76, 117 e 118 Cost., trattandosi di competenza già interamente trasferita alle Regioni.

Per la Regione Toscana e la Regione Marche la norma violerebbe la potestà legislativa regionale esclusiva in materia di "agricoltura", di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., o, in subordine, secondo la sola Regione Toscana, la potestà amministrativa regionale, di cui all'art. 118, primo comma, Cost., finalizzata ad un esercizio unitario della funzioni amministrative in materie di competenza concorrente ("tutela della salute e dell'alimentazione").

La Corte nel dichiarare infondata la questione sollevata dalle Regioni Calabria, Toscana e Marche osserva che:

a) la molluschicoltura deve essere ascritta all'ambito materiale della pesca, come si desume dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 26 maggio 2004 n. 153 (Attuazione della legge 7 marzo 2003, n. 38, in materia di pesca marittima): «la pesca marittima è l'attività diretta alla cattura o alla raccolta di organismi acquatici in mare»;

b) la pesca è materia di competenza legislativa residuale delle Regioni (sentenza n. 81 del 2007). Concorrono, però, con essa anche competenze statali, connesse principalmente, ma non esclusivamente, alla tutela dell'ecosistema e competenze concorrenti (sentenza n. 213 del 2006: 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). Occorre applicare il principio di leale collaborazione, postulandosi la necessità di intese a livello attuativo, nell'individuazione degli ambienti marini in cui tutelare le popolazioni naturali di molluschi e garantire la buona qualità dei prodotti della molluschicoltura;

c) la concorrenza significativa con la materia "pesca" è dunque quella della "tutela dell'alimentazione", di potestà legislativa concorrente: ciò che giustifica la collaborazione

della Regione con lo Stato, quindi con il competente Ministero delle politiche agricole e forestali.

Sentenza n. 234 del 23 luglio 2009

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 234/2009, si pronuncia sui ricorsi di legittimità costituzionale degli articoli 23, in relazione all'Allegato III alla parte seconda, comma 4, 24, comma 1, lettera b), 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 39, 42, commi 1, 2 e 3, 43, 44, 45, 46, 47, 50, 51, commi 1, 3 e 5, nonché l'Allegato V alla parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), promossi dalle Regioni Calabria, Toscana, Piemonte, Valle d'Aosta, Umbria, Emilia-Romagna, Puglia e Marche, dichiarando le questioni inammissibili o cessata la materia del contendere.

In via preliminare dichiara inammissibile l'intervento nel giudizio sia dell'Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia), sia della Biomasse Italia s.p.a., della Società italiana centrali termoelettriche-Sicet s.r.l., della Ital Green Energy s.r.l., della E.T.A. Energie Tecnologie Ambiente s.p.a., in quanto il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si deve svolgere "esclusivamente fra soggetti titolari di potestà legislativa".

Inoltre, la Corte premette che, già con la sentenza n. 225 del 2009, ha ritenuto in parte inammissibili ed in parte non fondate le questioni sollevate dalle stesse Regioni relativamente alla dedotta illegittimità costituzionale dell'intero testo del decreto legislativo n. 152 del 2006 (Norme in materia ambientale). Con la sentenza in oggetto, si limita pertanto, ad analizzare i ricorsi nella parte in cui viene contestata la legittimità costituzionale delle norme contenute nel Codice dell'ambiente relativamente alla disciplina del procedimento amministrativo di valutazione di impatto ambientale (cosiddetta VIA).

Rileva che, successivamente alla proposizione dei suindicati ricorsi, le disposizioni censurate sono state abrogate dall'art. 4, comma 2, del successivo d. lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale). Il medesimo art. 4, al comma 1, ha, inoltre, stabilito che ai progetti per i quali, alla data di entrata in vigore dello stesso decreto, «la VIA è in corso, con l'avvenuta presentazione del progetto e dello studio di impatto ambientale, si applicano le norme vigenti al momento dell'avvio del relativo procedimento». Inoltre, il d. lgs. n. 4 del 2008, ha introdotto nuove disposizioni nel testo del d. lgs. n. 152 del 2006 che,

in alcuni punti, hanno modificato la precedente disciplina in materia di procedimento di valutazione di impatto ambientale.

Alla luce delle predette modifiche legislative, le regioni Toscana, Emilia-Romagna, Marche, Puglia hanno dichiarato di non avere «più interesse alla decisione». Le Regioni Calabria, Valle d'Aosta e Umbria hanno dichiarato, invece, di avere interesse ad una decisione nel merito in relazione alle disposizioni impugnate. La Regione Piemonte, invece, non ha depositato alcuna memoria. La Corte osserva, nel prosieguo, che, secondo costante giurisprudenza, ai fini della dichiarazione di cessazione della materia del contendere, è necessario che le norme abrogate non abbiano prodotto concretamente effetti durante il periodo della loro vigenza. Nel caso in esame, l'abrogazione è intervenuta nel gennaio 2008; le relative norme erano entrate in vigore a luglio 2007.

Nel merito, osserva, che la dedotta violazione del diritto comunitario da parte delle regioni ricorrenti, è solo apparente, in quanto, essendo pur vero che “la citata direttiva 85/337/CEE prevede l'esclusione della VIA per le sole opere relative alla difesa nazionale, è altrettanto vero che non è inibito allo Stato, nell'esercizio di una scelta libera del legislatore nazionale, prevedere in modo non irragionevole l'esclusione della suddetta valutazione di impatto ambientale per opere di particolare rilievo quali quelle destinate alla protezione civile o aventi carattere meramente temporaneo”. D'altronde, il comma 5 del medesimo art. 23 contiene una norma di raccordo tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario, prevedendo che per “i progetti relativi ad opere di protezione civile o disposti in situazioni di necessità e d'urgenza a scopi di salvaguardia dell'incolumità delle persone da un pericolo imminente o a seguito di calamità, nonché per opere di carattere temporaneo, l'autorità competente comunica alla Commissione europea, prima del rilascio dell'eventuale esenzione, i motivi che giustificano tale esenzione ai sensi dell'articolo 2, comma 3, lettera e), della direttiva 85/337/CEE”. Pertanto, a giudizio della Corte, deve escludersi che sia configurabile, nella specie, un *vulnus* alle competenze legislative delle Regioni.

Infine, l'art. 42 del Codice, in tema di «progetti sottoposti a VIA in sede regionale o provinciale» era stato oggetto di censura da parte delle regioni Piemonte e Calabria, in quanto modificando il sistema precedente di determinazione delle soglie e fissando criteri troppo rigidi, si riteneva che violasse le competenze regionali. La Corte ritiene che tali censure sono inammissibili per genericità, atteso che non viene indicato quale sarebbe lo specifico ambito materiale violato dalle norme impugnate.

Sentenza n. 235 del 23 luglio 2009

Con la sentenza n. 235/2009, la Corte Costituzionale interviene nei giudizi di legittimità degli artt. da 299 a 318 e degli allegati dal I al V del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), promossi dalle Regioni Calabria, Piemonte e Puglia, dichiarando le questioni di legittimità costituzionale inammissibili o non fondate.

Anche in questa sentenza (come nella precedente n. 234), la Corte premette che, con la sentenza n. 225 del 2009, ha ritenuto in parte inammissibili e in parte non fondate le questioni sollevate dalle stesse Regioni relativamente alla presunta illegittimità costituzionale dell'intero testo del Codice dell'ambiente. In secondo luogo, dichiara inammissibili gli interventi in giudizio dell'Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia)-Onlus, nonché della Biomasse Italia s.p.a., della Società Italiana Centrali Termoelettriche – SICET S.r.l., della Ital Green Energy S.r.l. e della E.T.A. Energie Tecnologiche Ambiente S.p.a, in applicazione del principio, secondo cui il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si svolge "esclusivamente fra soggetti titolari di potestà legislativa".

Nel merito, la Regione Calabria sostiene che la disciplina censurata sia attuativa di una specifica direttiva comunitaria sulla responsabilità ambientale (direttiva 2004/35/CE) che non è contemplata fra quelle per la cui attuazione è stata conferita delega al Governo da parte 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).

La questione, a giudizio della corte, è inammissibile, in quanto la ricorrente non ha indicato una lesione delle competenze ad essa costituzionalmente attribuite che discenda direttamente dall'asserito vizio di eccesso di delega, quindi non può ritenersi legittimata a denunciare il dedotto vizio.

La Regione Piemonte ha impugnato l'intera parte sesta del decreto per «violazione degli artt. 3, 5, 76, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 Cost.», nonché «dei principi di leale collaborazione, ragionevolezza, adeguatezza, differenziazione, sussidiarietà, buon andamento della pubblica amministrazione anche sotto l'aspetto della violazione di principi e norme del diritto comunitario e di convenzioni internazionali».

Anche questa questione è dichiarata inammissibile in quanto la ricorrente si è limitata a dedurre il vizio di eccesso di delega senza fornire alcuna dimostrazione in ordine alla incidenza che esso avrebbe sulle proprie competenze costituzionalmente garantite. Inoltre, la censura è generica, atteso che la ricorrente impugna l'intera disciplina della

parte sesta del Codice dell'ambiente senza indicare, in particolare, quali norme della stessa, e per quali ragioni, determinerebbero una riduzione del livello di tutela ambientale in contrasto con i principi della legge delega.

La Regione Puglia ha impugnato l'art. 306, commi 1, 2 e 5, del Codice dell'ambiente, il quale, prevede che l'operatore individui le possibili misure e le presenti per l'approvazione al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, il quale individua quali misure debbano essere attuate, assicurando la partecipazione dei soggetti interessati.

Tale disciplina violerebbe l'art. 117 Cost., posto che "la competenza legislativa statale in materia di danno ambientale si intreccia con la competenza regionale in tema di tutela della salute, governo del territorio e valorizzazione dei beni ambientali".

La questione non è fondata per la Corte, in quanto, in materia di danno ambientale non vi è una «interferenza» fra competenza legislativa statale e regionale; anzi la prima, finalizzata alla tutela dell'ambiente, prevale necessariamente sulla seconda, che inerisce invece all'uso e alla fruizione del bene ambiente.

Sentenza n. 246 del 24 luglio 2009

La sentenza n. 246 del 2009 decide sulle questioni di legittimità sollevate da numerose regioni in relazione agli articoli 135, 136, 141, da 144 a 160, 166, 170, 172, 176, ricompresi nella parte terza del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), avente ad oggetto la difesa del suolo, la tutela delle acque dall'inquinamento, la gestione delle risorse idriche.

Prima di iniziare l'esame delle censure sollevate, pare utile individuare, brevemente, gli argomenti trattati dalle disposizioni impugate: gli articoli 135 e 136 sono contenuti nel capo I del titolo V della sezione II e riguardano le sanzioni amministrative in materia di inquinamento idrico; gli articoli 141, da 144 a 160, 166, 170, rientrano nella sezione III ed hanno per oggetto la gestione delle risorse idriche; gli articoli 172 e 176, infine, appartengono alla sezione IV e recano norme transitorie e finali.

Proseguendo nell'analisi di quanto dichiarato dalla corte costituzionale si osserva quanto segue:

a) sull'illegittimità dell'articolo 148, comma 3 del decreto legislativo impugnato.

La corte, con la sentenza in esame, ha dichiarato la questione relativa all'articolo 148, comma 3 del decreto legislativo impugnato parzialmente fondata mentre tutte le altre questioni sono state dichiarate inammissibili o non fondate.

In particolare, l'articolo 148, comma 3 che stabilisce che «I bilanci preventivi e consuntivi dell'Autorità d'ambito e loro variazioni sono pubblicati mediante affissione ad apposito albo, istituito presso la sede dell'ente, e sono trasmessi all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti e al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio entro quindici giorni dall'adozione delle relative delibere» è stato impugnato in riferimento all'art. 117 Cost., «in ragione del contenuto di estremo dettaglio» che esso reca e che incide sulle potestà legislative regionali, non attenendo alla tutela dell'ambiente in senso stretto, ma «a misure organizzative che le regioni devono poter calibrare in relazione alle peculiarità del proprio territorio».La questione è stata dichiarata fondata, in relazione alla previsione dell'obbligo di affissione dei bilanci: si tratta, infatti, di una disciplina - peraltro di minuto dettaglio - che regola una specifica modalità di pubblicità, incidente sulla materia dei servizi pubblici locali, senza che possano essere invocati titoli competenziali statali quali la tutela della concorrenza o la tutela dell'ambiente.

Tuttavia la Corte Costituzionale ha dichiarato la questione non fondata in relazione alla previsione dell'obbligo di trasmissione dei bilanci all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti e al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio in quanto lo Stato può fissare obblighi di trasmissione ai fini di eventuali controlli, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera r), Cost., che assegna alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia del «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale regionale e locale» (sentenze n. 417 e n. 35 del 2005, n. 376 del 2003, secondo le quali obblighi di questo tipo devono essere ritenuti legittimi, perché «espressione di un coordinamento meramente informativo»).

b) sulla competenza in ordine alle sanzioni amministrative.

Per quanto riguarda le questioni attinenti alle sanzioni amministrative la Corte ribadisce che **è principio consolidato quello per cui che la disciplina delle sanzioni amministrative non costituisce una materia a sé, ma rientra nell'ambito materiale cui le sanzioni stesse si riferiscono** (ex multis, sentenze n. 384 del 2005 e n. 12 del 2004). Nel caso di specie, la regolamentazione della destinazione del gettito delle sanzioni è funzionale alla disciplina «delle sanzioni amministrative previste dalla parte terza», e cioè alle sanzioni previste dall'art. 133, le quali si riferiscono a violazioni in materia di scarichi e di tutela della qualità dei corpi idrici, come tali ascrivibili alla materia della tutela dell'ambiente di competenza legislativa esclusiva dello Stato (come

già affermato dalla sentenza n. 233 del 2009). Trattandosi di entrata statale, il potere di disporre l'immediata riassegnazione di tali somme ad individuate unità previsionali di base rientra nella competenza legislativa dello Stato. Il fatto che ciò avvenga attraverso il versamento delle somme «all'entrata del bilancio regionale» non significa che queste costituiscono "risorse autonome" delle Regioni alle quali non è opponibile un vincolo di destinazione.

La circostanza che siano le Regioni a provvedere alla ripartizione delle somme fra gli interventi di prevenzione e di risanamento, secondo la corte costituzionale, costituisce unicamente un'attribuzione di ulteriore autonomia alle Regioni stesse in una materia di esclusiva competenza legislativa statale. Non trova, perciò, applicazione, nella specie, la giurisprudenza costituzionale in materia di fondi vincolati, genericamente richiamata dalla ricorrente.

c) sulle questioni sollevate dalle ricorrenti.

Passando, più nello specifico, all'esame delle censure di legittimità contenute nei ricorsi si osserva quanto segue:

Un primo gruppo di tali questioni è sollevato in riferimento all'art. 76 Cost., per eccesso di delega, sotto il profilo che le suddette disposizioni, nell'attuare la legge di delegazione 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), introdurrebbero norme innovative, in violazione dei principi e criteri posti da detta legge di delegazione, la quale – al comma 1 dell'art. 1 – stabilisce, invece, che il decreto delegato deve limitarsi a «riordino, coordinamento e integrazione» della materia.

Un secondo gruppo di questioni è posto anch'esso in riferimento all'art. 76 Cost., per eccesso di delega, sotto il diverso profilo che le disposizioni censurate violerebbero il riparto di competenze amministrative fissato dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e, pertanto, si porrebbero in contrasto con la legge di delegazione n. 308 del 2004, la quale – al comma 8 dell'art. 1 – impone al legislatore delegato il rispetto delle attribuzioni regionali e degli enti locali stabilite dal medesimo d.lgs. n. 112 del 1998.

Un terzo gruppo di questioni è promosso in relazione all'art. 3 Cost., sotto il profilo della violazione del principio di ragionevolezza

L'art. 166, comma 4, è invece censurato – con l'implicita evocazione a parametro degli artt. 3 e 41 Cost. – perché determina «una illegittima compressione dell'autonomia negoziale [...] degli enti locali, che si vedono costretti a subire unilateralmente le decisioni di un soggetto quale il Consorzio di bonifica, non ad essi sovraordinato».

Un altro gruppo di questioni è posto in relazione all'art. 117, quarto comma, Cost., sotto il profilo della lesione delle competenze legislative regionali e, in particolare, di quella residuale in materia di servizi pubblici locali. Al riguardo, le ricorrenti sostengono – per lo più – che le disposizioni censurate non sono ascrivibili a materie di competenza legislativa statale, quali la tutela della concorrenza o la tutela dell'ambiente

Alcune disposizioni del decreto legislativo sono invece state impugnate per contrasto con l'art. 118 Cost. (in alcuni casi evocato in combinato con l'art. 117 Cost.) e quindi per violazione delle competenze amministrative regionali, a séguito dell'allocazione di funzioni amministrative a livello statale senza che vi siano esigenze unitarie. Altre disposizioni vengono censurate dalle ricorrenti in quanto contrastano con il principio di leale collaborazione stante il mancato coinvolgimento regionale nel procedimento legislativo o nell'esercizio delle funzioni amministrative attribuite al livello statale.

L'ultimo gruppo di censure concerne le disposizioni della sezione III, in quanto contrastanti con l'art. 119 Cost. (si denuncia la lesione dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali).

Sentenza n. 247 del 24 luglio 2009

Con la sentenza n. 247/2009, la Corte Costituzionale interviene nei giudizi di legittimità degli articoli da 217 a 226, da 233 a 236, da 238 a 253, 257 e 265, nonché dell'allegato 4 alla Parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), promossi dalle Regioni Calabria, Toscana, Piemonte, Emilia-Romagna, Liguria e Marche, dichiarando le questioni inammissibili o non fondate.

Le regioni ricorrenti hanno impugnato diverse disposizioni del d.lgs. 152/2006, che possono essere suddivise in quattro gruppi: il primo, relativo agli articoli da 217 a 226 (impugnato dalla sola Regione Calabria) attiene alla normativa in materia di gestione degli imballaggi; il secondo gruppo (anch'esso impugnato solo dalla Regione Calabria) comprendente gli articoli da 233 a 236, ha ad oggetto la disciplina relativa ai Consorzi nazionali per la gestione di particolari tipi di rifiuti; il terzo gruppo riguarda il solo art. 238, che disciplina la tariffa per la gestione dei rifiuti urbani, ed è stato censurato da tutte le Regioni ricorrenti; il quarto gruppo (censurato da tutte le Regioni sopraindicate, tranne l'Emilia-Romagna) infine, concerne gli articoli da 239 a 253 che trattano la materia della bonifica dei siti contaminati. Infine, la sola Regione Calabria ha impugnato l'art. 265, comma 3, in tema di promozione della ricerca in materia di bonifica ambientale.

Preliminarmente, la Corte precisa che già con la sentenza n. 225 del 2009 ha ritenuto in parte inammissibili ed in parte non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle suddette Regioni con i ricorsi ora in esame nei riguardi dell'intero testo del d.lgs n. 152 del 2006, per gli stessi motivi dichiara inammissibili gli interventi delle associazioni WWF Italia (Associazione Italiana per il World Wide Fund for Nature – Onlus), Società Italiana Centrali Termoelettriche SICET s.r.l.; Biomasse Italia s.p.a.; Ital Green Energy s.r.l. e Energia Tecnologia Ambiente s.p.a.

Nel merito, la Regione Calabria ha censurato gli articoli da 217 a 226 del d.lgs. n. 152 del 2006, poiché essi – in particolare dove disciplinano il tema degli imballaggi, dettando le regole applicabili ai consorzi per la gestione di questi e dei loro rifiuti – si porrebbero in contrasto col principio di leale collaborazione tra Stato e regioni, essendo stati adottati tramite un procedimento non rispettoso di tale principio. La censura, per la Corte, non è fondata.

La Regione ricorrente, per consentire uno scrutinio nel merito della sua censura, avrebbe dovuto specificare quale era, a suo avviso, il parametro costituzionale violato e in che cosa tale violazione si fosse realizzata.

Per quanto riguarda il secondo gruppo di norme, relative alle censure riguardanti gli articoli 233, 234 e 236 del d.lgs. n. 152 del 2006 – aventi ad oggetto la costituzione di Consorzi nazionali per la raccolta ed il trattamento di alcune categorie particolari di rifiuti – la Corte osserva che, mentre nel d. lgs. n. 152 del 2006 era previsto che gli operatori della rispettiva filiera produttiva potessero costituire «uno o più consorzi» per ciascuna delle diverse tipologie di rifiuti indicati dalle predette disposizioni legislative, in sede di adozione del decreto legislativo “correttivo” n. 4 del 2008 – al fine di meglio tutelare le esigenze di coordinamento che stanno alla base della scelta della dimensione nazionale dei detti Consorzi – ha previsto invece che per ciascuna delle categorie di rifiuti, così come accorpate dagli articoli 233, 234 e 236 del d. lgs. n. 152 del 2006, sia costituito un solo Consorzio nazionale.

Il terzo gruppo di questioni è stato sollevato da tutte le ricorrenti, le quali hanno impugnato l'art. 238 del d. lgs. n. 152 del 2006 che disciplina la tariffa per la gestione dei rifiuti solidi urbani. Per la Corte, la questione relativa alla rivendicazione della competenza legislativa delle Regioni a regolamentare la tariffa per la gestione dei rifiuti urbani non è fondata, in quanto la relativa disciplina è comunque ascrivibile alla competenza esclusiva dello Stato, sia se la si qualifichi come corrispettivo per il servizio reso, sia se la si ritenga un'imposizione di tipo tributario; in ogni caso non è possibile ricondurla ad alcuna competenza regionale. Peraltro, la Corte ha affermato più volte che la determinazione delle

tariffe dei servizi pubblici affidati in concessione rientra nella materia dell'ordinamento civile.

Il quarto gruppo di norme censurate riguarda il titolo V della parte quarta del d. lgs. n. 152 del 2006 che disciplina la bonifica dei siti contaminati. La Corte dichiara inammissibili, per genericità, le censure svolte dalla Regione Calabria e dalla Regione Piemonte, in quanto le ricorrenti avrebbero dovuto indicare con precisione quali delle disposizioni contenute negli articoli censurati ritenessero lesive delle proprie prerogative, non limitandosi a invocare genericamente la lesione dei parametri evocati.

Sentenza n. 248 del 24 luglio 2009

Con la sentenza n. 248/2009, la Corte Costituzionale dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2, lettere c) e d), e 3, lettere h), i), j), della legge della Regione Puglia 7 maggio 2008, n. 6 (Disposizioni in materia di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose), promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri.

In particolare, il ricorrente impugna dette norme della legge regionale, nella parte in cui attribuiscono alla Regione l'esercizio di funzioni di indirizzo e coordinamento, in materia di pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose, nonché il riconoscimento in capo alla stessa del compito di individuare ed emanare linee guida in materia di ispezioni e controlli nelle aziende a rischio di incidente rilevante, di provvedere all'individuazione ed alla perimetrazione delle aree ad elevata concentrazione di stabilimenti pericolosi ed alla individuazione degli stabilimenti in cui sono presenti sostanze pericolose, e da ultimo all'adozione degli indirizzi atti a consentire la localizzazione più adeguata dei nuovi stabilimenti.

Tali disposizioni violerebbero la **competenza legislativa esclusiva statale a determinare gli standard omogenei su tutto il territorio nazionale di tutela dell'ambiente**, ponendosi in contrasto, in particolare, con l'art. 16 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334 (Attuazione della direttiva 96/82/CE relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose), che, recependo la direttiva 9 dicembre 1996, n. 96/82/CE (Direttiva del Consiglio sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose), ha

attribuito ad organi statali proprio le funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose.

Per la Corte la questione non è fondata. **La disciplina relativa alla prevenzione dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose trova fondamento nella direttiva comunitaria 24 giugno 1982, n. 82/501/CEE** (Direttiva del Consiglio sui rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali).

Il d.lgs n. 334 del 1999, che ha recepito detta direttiva, attribuisce alle Regioni la disciplina delle competenze amministrative relative agli incidenti rilevanti. **La Corte osserva che, le norme comunitarie e statali che disciplinano il settore, ineriscono alla tutela della salute umana, al governo del territorio, nonché alla materia della protezione civile, riconducibili a competenze regionali concorrenti** (art. 117, terzo comma, Cost.)

Nell'ambito di tali **competenze concorrenti** risultano, pertanto, **legittimi gli interventi posti in essere dalla Regione stessa, nel rispetto dei principi della legislazione statale in materia**. Ne deriva che la legge regionale n. 6 del 2008 non invade la competenza statale esclusiva prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., e non contrasta con i principi stabiliti dall'art. 16 del d.lgs. n. 334 del 1999, ma si limita a dare applicazione a quanto alla Regione demanda la stessa normativa statale.

Sentenza n. 249 del 16 luglio 2009

a) Premessa

La sentenza n. 249 del 2009 ha deciso le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Regioni Calabria, Toscana, Piemonte, Valle d'Aosta, Umbria, Emilia-Romagna, Liguria, Abruzzo, Puglia, Campania, Marche e Basilicata che hanno impugnato numerose disposizioni del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale» deducendone la violazione degli artt. 3, 11, 42, 43, 76, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 Cost., nonché dell'art. 2, lettera b), dello statuto speciale per la Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4) e dei principi di ragionevolezza, leale collaborazione, sussidiarietà ed adeguatezza.

La Corte, in questa sentenza, da un lato, ha ribadito alcuni principi di ordine procedurale e, dall'altro, ha fornito una precisa **classificazione della disciplina dei rifiuti affermando che rientra nella materia " tutela dell'ambiente" dunque, in**

una materia che, per la molteplicità dei settori di intervento, assume una struttura complessa e riveste un carattere di pervasività rispetto anche alle attribuzioni regionali. Di conseguenza, ogniqualvolta sia necessario verificare, come nel caso di specie, la legittimità costituzionale di norme statali che abbiano disciplinato il fenomeno della gestione dei rifiuti, è necessario valutare se l'incidenza della normativa sulle materie regionali immediatamente contigue sia tale da compromettere il riparto costituzionale di cui al titolo V della parte II della Costituzione, oltre il limite della adeguatezza, rispetto alla citata finalità di fissazione dei livelli di tutela uniformi.

b) Questioni preliminari ed enunciazione di principi generali

In particolare, la Corte, prima di passare all'esame di merito delle questioni di costituzionalità oggetto dei ricorsi, ha:

a) dichiarato inammissibili gli interventi in giudizio sia dell'Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia - Onlus), che di Biomasse Italia s.p.a, Società Italiana Centrali Termoelettriche, Ital Green Energy s.r.l., ed Energie Tecnologie Ambiente s.p.a., in applicazione del principio, più volte ribadito, secondo cui il giudizio di legittimità costituzionale in via principale deve svolgersi *"esclusivamente fra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando per i soggetti privi di tale potestà i mezzi di tutela delle loro posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali"*;

b) precisato i limiti entro cui è ammissibile una dichiarazione di cessazione della materia del contendere: è necessario che le norme abrogate non abbiano prodotto effetti durante il periodo della loro vigenza, non essendo sufficiente che esse siano state in via transitoria in vigore;

c) ribadito il principio secondo cui non sono ammissibili le censure prospettate dalle Regioni rispetto a parametri costituzionali diversi dalle norme che operano il riparto di competenze con lo Stato, qualora queste non si risolvano in lesioni delle competenze regionali stabilite dalla Cost.. Pertanto, nel caso di specie, le censure dedotte con riferimento alla normativa comunitaria, senza adeguata motivazione circa l'asserita lesione delle proprie sfere di competenza, sono state dichiarate inammissibili, restando comunque impregiudicato il potere-dovere delle amministrazioni regionali di non applicare le norme incompatibili con le disposizioni di direttive comunitarie provviste di effetto diretto.

c) La cessazione della materia del contendere

Inoltre è stata dichiarata la cessazione della materia del contendere con riferimento ad alcune delle questioni sollevate dalle regioni, qui di seguito elencate, sulla base del principio, ricordato al punto precedente, secondo cui per addivenire ad una tale pronuncia è necessario che le norme impugnate e successivamente abrogate non abbiano prodotto effetti durante il periodo della loro vigenza, non essendo sufficiente che esse siano state in via transitoria in vigore.

- **Regione Calabria** la quale impugnava l'art. 181, comma 3, secondo periodo, del Codice dell'ambiente nella parte in cui stabiliva che le agevolazioni per le imprese che intendano modificare i propri cicli produttivi, per ridurre la quantità o la pericolosità dei rifiuti prodotti, ovvero per favorire il recupero di materiali, siano erogate sulla base di modalità, tempi e procedure fissati con decreto del Ministro delle attività produttive, di concerto con i Ministri dell'ambiente e della tutela del territorio, dell'economia e delle finanze e della salute. La disposizione violerebbe il principio di leale collaborazione, non prevedendo alcun coinvolgimento delle Regioni, ed in specie l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, sebbene la finalità delle agevolazioni renda palese l'incidenza anche su materie diverse rispetto alla tutela dell'ambiente, quali, ad esempio, la tutela della salute e l'industria, di competenza regionale rispettivamente concorrente e residuale.

La disposizione impugnata si porrebbe, altresì, in contrasto con gli artt. 117, sesto comma, e 119, Cost., in ragione della previsione, in essa contenuta, dell'esercizio del potere regolamentare da parte dello Stato in materie non riconducibili alla competenza esclusiva statale.

Tuttavia l'art. 181 è stato sostituito dall'art. 2, comma 18, del d.lgs. n. 4 del 2008, che ha determinato l'abrogazione della disposizione censurata e, quindi, della previsione delle agevolazioni alle imprese che intendano modificare i propri cicli produttivi, per ridurre la quantità o la pericolosità dei rifiuti prodotti, ovvero per favorire il recupero di materiali.

Orbene poiché nel tempo di vigenza della disposizione impugnata, non risultano essere stati adottati provvedimenti di competenza esclusiva statale, previsti dalla norma quali presupposti per l'erogazione delle agevolazioni gravanti sul Fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica, di cui agli artt. 14 e seguenti della legge 17 febbraio 1982, n. 46 la Corte ha potuto giungere ad una pronuncia di cessazione della materia del contendere.

- **Regione Emilia-Romagna** che aveva impugnato l'art. 207, comma 1, nella parte in cui attribuiva allo Stato, in specie all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui

rifiuti, il compito di garantire e vigilare in merito all'osservanza dei principi e del perseguimento delle finalità di cui alla parte quarta del decreto, con particolare riferimento all'efficienza, all'efficacia, all'economicità ed alla trasparenza del servizio.

A parere della ricorrente detta norma violerebbe: l'art. 117, quarto comma, Cost., in quanto l'Autorità opererebbe in materia di servizi pubblici locali, in aperta violazione della competenza regionale residuale; l'art. 76 Cost e le attribuzioni regionali ivi richiamate, in quanto l'attribuzione alla predetta Autorità delle suindicate funzioni sarebbe avvenuta in violazione della legge di delega, risolvendosi nel riconoscimento in capo allo Stato di una competenza "nuova" rispetto all'elenco di cui al d.lgs. n. 112 del 1998, in una materia, quella dei servizi pubblici locali, di competenza regionale residuale; l'art. 118 Cost., perché l'attrazione al centro delle funzioni amministrative regionali, in assenza di giustificati motivi, costituirebbe violazione del principio di sussidiarietà.

Tuttavia l'art. 207, comma 1, è stato abrogato dall'art. 1, comma 5, del decreto legislativo 8 novembre 2006, n. 284 (Disposizioni correttive e integrative del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale) e non essendo stati posti in essere atti di competenza statale, la corte, anche in questo caso, ha dichiarato la cessazione della materia del contendere.

- **Regioni Marche, Toscana e Calabria** che hanno impugnato l'art. 212, commi 2 e 3, in materia di composizione dell'albo nazionale dei gestori ambientali. Tali disposizioni vengono censurate nella parte in cui, prevedendo un aumento del numero dei componenti del comitato nazionale a favore del Ministero dell'ambiente (comma 2), e di quelli delle sezioni regionali o provinciali dell'albo, a favore delle organizzazioni sindacali e delle categorie economiche (comma 3), con contestuale riduzione dei componenti di nomina regionale, determinerebbero una violazione degli artt. 114 (Calabria) 117 e 118 Cost. Ad avviso delle ricorrenti, attraverso la riduzione della rappresentanza regionale, le citate disposizioni finirebbero per ledere le prerogative regionali nelle materie della tutela dell'ambiente, della tutela della salute e del governo del territorio, in quanto in tal modo i rappresentanti delle Regioni non avrebbero la possibilità di condizionare la definizione delle linee guida in materia di smaltimento e recupero dei rifiuti.

La Corte, in questo caso, ha dichiarato la cessazione della materia del contendere considerato che:

a) l'art. 212, è stato modificato dall'art. 2, comma 30, del d.lgs. n. 4 del 2008 in senso pienamente soddisfacente delle richieste regionali, con eliminazione della più ampia rappresentanza delle organizzazioni sindacali e delle categorie economiche in seno alle sezioni regionali e provinciali;

b) la disposizione censurata non ha potuto avere *medio tempore* applicazione, in ragione del fatto che lo stesso art. 212, al comma 4, ha attribuito, in via transitoria, le funzioni del comitato nazionale e delle sezioni regionali del nuovo albo nazionale dei gestori ambientali, rispettivamente, al comitato nazionale e alle sezioni regionali del vecchio albo in vigore fino alla scadenza del mandato, ma solo alla specifica condizione che tali organismi fossero "*integrati dai nuovi componenti individuati ai sensi, rispettivamente, del comma 2, lettera l), e del comma 3, lettere e) ed f), nel rispetto di quanto previsto dal comma 16*" e che tale integrazione, demandata ad un decreto ministeriale, non è mai avvenuta.

d) L' illegittimità costituzionale delle disposizioni in materia di potere sostitutivo

La Corte ha invece dichiarato fondate alcune questioni in tema di esercizio del potere sostitutivo.

In particolare ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 199, comma 9, nella parte in cui attribuisce allo Stato ed in particolare al Ministro dell'ambiente il potere sostitutivo nel caso in cui "le autorità competenti non realizzino gli interventi previsti dal piano regionale di gestione dei rifiuti nei termini e con le modalità stabiliti e tali omissioni possano arrecare un grave pregiudizio all'attuazione del piano medesimo".

La questione è stata sollevata dalle regioni Toscana, Marche e Piemonte che hanno ravvisato il contrasto della disposizione con gli artt. 117, 118 e 120 Cost. in quanto la medesima disciplina l'esercizio del potere sostitutivo dello Stato rispetto ad enti locali e su materie di competenza regionale, in ambiti cioè nei quali esso avrebbe dovuto essere riconosciuto, in via preliminare, alle Regioni.

La Corte, a tal proposito, ha da tempo affermato che deve desumersi da quanto previsto dall'art. 118 Cost. - il quale attribuisce in via di principio ai Comuni, in tutte le materie, le funzioni amministrative, ma riserva la possibilità che esse, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, ai livelli territoriali di governo di dimensioni più ampie - anche la previsione di eccezionali sostituzioni di un livello ad un altro di governo per il compimento di specifici atti o attività, considerati dalla legge necessari per il perseguimento degli interessi unitari coinvolti, e non compiuti tempestivamente dall'ente competente.

In questa prospettiva, si è anche precisato che non può farsi discendere dall'art. 120, secondo comma, Cost. una riserva a favore della legge statale di ogni disciplina del potere

sostitutivo, dovendosi viceversa riconoscere che la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza e nel disciplinare, ai sensi dell'art. 117, terzo e quarto comma, e dell'art. 118, primo e secondo comma, Cost., l'esercizio di funzioni amministrative di competenza dei Comuni, preveda anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, per il compimento di atti o attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente competente, al fine di salvaguardare interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento medesimi".

La norma impugnata, nella specie, prevede l'intervento sostitutivo dello Stato nel caso in cui le autorità competenti (Comuni, Province e, per quanto attiene ai rifiuti urbani, le c.d. Autorità d'ambito, alle quali partecipano necessariamente gli enti locali) non realizzino gli interventi di cui al piano regionale di gestione dei rifiuti, nei termini e con le modalità ivi stabilite, con grave pregiudizio per l'attuazione dello stesso. Si tratta, dunque, di una ipotesi di sostituzione statale che si attiva direttamente in caso di inerzia degli enti locali in riferimento ad un ambito di competenza regionale costituito dall'attuazione del piano regionale, senza che le Regioni, competenti all'adozione del piano, siano poste nella condizione di esercitare il proprio potere sostitutivo, con conseguente lesione delle relative attribuzioni.

E' stata inoltre dichiarata fondata la questione sollevata dalla Regione Calabria che censura l'art. 204, comma 3, nella parte in cui disciplina l'esercizio del potere sostitutivo del Presidente della Giunta regionale in tema di gestioni esistenti del servizio di gestione dei rifiuti: tale norma, ad avviso della ricorrente, determinerebbe una invasione della sfera di competenza residuale della Regione in tema di servizi pubblici locali, intervenendo a disciplinare le attività regionali di vigilanza, controllo e sostituzione dei soggetti incaricati dei servizi pubblici locali, in violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost.

A tal proposito occorre ricordare che, tenuto conto che è la legge regionale che, nel disciplinare l'esercizio di funzioni amministrative di competenza dei Comuni nelle materie di propria competenza, può prevedere anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali per il compimento di atti o attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente competente, è egualmente solo ad essa che spetta provvedere a regolare dettagliatamente modalità e termini di esercizio del proprio potere sostitutivo.

Nella specie, la norma statale impugnata prevede un termine entro il quale i Presidenti delle Giunte regionali, in caso di inerzia delle Autorità d'ambito, devono nominare un *commissario ad acta* per l'adozione di provvedimenti per disporre i nuovi affidamenti del servizio di gestione dei rifiuti, nel rispetto delle disposizioni di cui alla medesima parte quarta del decreto n. 152 del 2006.

Tale previsione, avendo ad oggetto la disciplina puntuale di modalità e tempi di esercizio del potere sostitutivo della Regione nei confronti degli enti locali in una materia, quella della gestione dei servizi pubblico locale di gestione dei rifiuti, di competenza regionale, lede la relativa competenza legislativa regionale.

e) La fondatezza di una questione relativa al rapporto fra il principio di leale collaborazione e l'esercizio dell'attività legislativa regionale

La Corte costituzionale ha anche dichiarato fondata una questione relativa al rapporto fra il principio di leale collaborazione e l'esercizio dell'attività legislativa regionale. In particolare ha dichiarato fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Calabria nei confronti dell'art. 205, comma 6, nella parte in cui, prevedendo che le Regioni possano indicare maggiori obiettivi di riciclo e di recupero dei rifiuti tramite apposita legge, previa intesa con il Ministro dell'ambiente, produrrebbe un anomalo vincolo amministrativo sulla funzione legislativa regionale, in violazione degli artt. 114 e 117 Cost.

La sottoposizione a vincoli procedurali dell'esercizio della competenza legislativa regionale in tema di individuazione di maggiori obiettivi di riciclo e recupero dei rifiuti, che la stessa norma statale impugnata attribuisce ad essa, determina una lesione della sfera di competenza regionale, posto che la Corte ha già affermato che l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione.

Tutte le altre questioni sollevate sono state dichiarate non fondate o inammissibili. Per quanto concerne queste ultime verranno, qui di seguito, brevemente elencate le motivazioni addotte dalla corte per pervenire a tale dichiarazione di inammissibilità.

f) Le questioni dichiarate inammissibili

La Corte, in alcuni casi, ha applicato il principio, già ricordato, secondo cui non sono ammissibili le censure prospettate dalle Regioni rispetto a parametri costituzionali diversi dalle norme che operano il riparto di competenze con lo Stato, qualora queste non si risolvano in lesioni delle competenze regionali stabilite dalla Costituzione.

Si tratta delle questioni sollevate dalle Regioni Umbria e Piemonte con riguardo agli artt. 181, commi da 7 a 11, e 214, comma 3 e 5. Tali disposizioni, secondo le ricorrenti, violano i principi che regolano l'attività amministrativa, quelli di eguaglianza e certezza del diritto nonché quello di generalità ed astrattezza delle norme ma nulla si censura sotto il profilo del mancato rispetto del riparto di competenze di cui all'articolo 117 cost.

Ancora sotto il medesimo profilo, risulta inammissibile secondo la Corte la censura rivolta dalla Regione Emilia-Romagna nei confronti dell'art. 214, comma 9, nella parte in cui estende alle denunce, alle comunicazioni ed alle domande disciplinate dalle precedenti norme di semplificazione sulle procedure gli istituti della dichiarazione di inizio di attività e del silenzio assenso, di cui ai novellati artt. 19 e 20 della legge 7 agosto 1990 n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), per violazione degli artt. 3, 97 e 117 Cost.

La ricorrente, a tal proposito, afferma che la norma in esame, violando i richiamati principi di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione, delineerebbe una situazione di assoluta incertezza ed impossibilità di svolgere controlli efficaci ex post, intervenendo in un ambito procedimentale riservato alla disciplina regionale. Tuttavia la medesima ricorrente, secondo la Corte, non fornisce alcun argomento atto a dimostrare la pretesa interferenza con l'esercizio delle funzioni attribuite alle amministrazioni regionali e locali.

La Corte costituzionale ha poi dichiarato inammissibili un gruppo di questioni ritenute generiche e di contenuto troppo eterogeneo.

Per esempio la Regione Piemonte ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. da 196 a 200, in quanto tali norme determinerebbero una compressione delle potestà regionali in ordine alla definizione degli indirizzi ed all'organizzazione del sistema di governo delle attività di gestione dei rifiuti, nonché delle funzioni provinciali di programmazione e coordinamento delle politiche gestionali nel proprio ambito territoriale, in contrasto con il principio di sussidiarietà, il quale impone che gli interventi siano rapportati alla dimensione territoriale degli interessi ed all'individuazione del livello ottimale di allocazione delle diverse funzioni, nonché con il principio di differenziazione che impone di adattare gli interventi di tutela e di organizzazione ai diversi contesti territoriali.

Le censure, ad avviso della Corte, sono manifestamente inammissibili, in quanto coinvolgono in maniera indifferenziata gli artt. da 196 a 200, senza che l'asserita illegittima compressione delle potestà regionali - in tema di definizione degli indirizzi delle attività di gestione dei rifiuti - sia specificata, quantomeno sotto il profilo della necessità di adattamento degli interventi sui diversi contesti territoriali.

Sono state dichiarate inammissibili anche le questioni sollevate dalle Regioni Calabria, Toscana, Marche, Piemonte, Emilia-Romagna e Valle D'Aosta con riferimento agli artt. 200, 201, 202 e 203, nella parte in cui disciplinano il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, attraverso l'individuazione di ambiti territoriali ottimali e l'istituzione di

Autorità di ambito, cui vengono assegnate le funzioni relative all'organizzazione, all'affidamento ed al controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti e la formulazione del contratto di servizio.

Le norme impugnate violerebbero l'art. 117 Cost. e l'art. 2, lettera b), dello statuto speciale della Regione Valle d'Aosta, in quanto inciderebbero, attraverso disposizioni di dettaglio, su materie di competenza regionale, quale quella del servizio pubblico locale di gestione dei rifiuti urbani, di competenza regionale residuale.

La Corte, in questo caso ha ritenuto la censura generica, in quanto rivolta ad una serie di norme, anche eterogenee, senza individuare in che modo ed in quali parti esse ledano la richiamata competenza regionale.

Un terzo gruppo di questioni dichiarate inammissibili attiene alla denuncia di meri inconvenienti di fatto, derivanti dall'applicazione delle norme impugnate e, in quanto tali, inidonei a configurare un contrasto della disposizione impugnata con il parametro costituzionale invocato.

Sentenza n. 251 del 16 luglio 2009

Le Regioni Emilia-Romagna, Calabria, Toscana, Piemonte, Umbria, Liguria, Abruzzo, Puglia, Campania, Marche e Basilicata, hanno proposto in via principale questioni di legittimità costituzionale degli artt. 91, 95, 96, 101, 104, 113, 114 e 116 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), in riferimento agli artt. 2, 5, 76, 97, 114, 117, 118, 119, 120 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione.

Le Regioni Puglia, Emilia-Romagna ed Abruzzo hanno, altresì, chiesto la sospensione dell'efficacia, la prima, degli artt. 91, 101, comma 7, e 104 del d.lgs. n. 152 del 2006, la seconda e la terza, del solo art. 101, comma 7, del medesimo decreto legislativo.

Tutte le censure sollevate e decise dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 251 del 2009 riguardano la violazione degli articoli 117, 118 e 76 Costituzione.

Con la medesima sentenza la Corte ha dichiarato inammissibile l'intervento in giudizio dell'Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) – Onlus, della Biomasse Italia S.p.a., della Società Italiana Centrali Termoelettriche – SICET S.r.l., della Ital Green Energy S.r.l. e della E.T.A. Energie Tecnologie Ambiente S.p.a., in applicazione del principio più volte ribadito, secondo cui il giudizio di costituzionalità in via principale si svolge esclusivamente fra soggetti titolari di potestà legislativa.

La Corte ha poi dichiarato inammissibile il ricorso della regione Liguria avente ad oggetto l'art. 91, comma 1, lettera d), del d.lgs. n. 152 del 2006 ritenuto in contrasto con gli artt. 117, primo comma, e 76 Cost., nella parte in cui qualifica come «aree sensibili» le aree costiere «dell'Adriatico-Nord occidentale dalla foce dell'Adige al confine meridionale del comune di Pesaro e i corsi d'acqua ad essi afferenti per un tratto di 10 chilometri dalla linea di costa».

In questo caso ha rilevato il difetto di interesse al ricorso considerando la norma impugnata inidonea a produrre alcun effetto nel territorio della ricorrente.

La Corte si è poi soffermata sulle questioni sollevate in riferimento agli artt. 76, 117 e 118 Cost., che risultano argomentate sulla base della violazione dei principi e criteri direttivi fissati dall'art. 1, comma 8, della legge n. 308 del 2004.

In particolare, il menzionato art. 1, comma 8, della legge n. 308 del 2004 prevede, tra i criteri e principi direttivi della delega, quello per il quale “i decreti legislativi di cui al comma 1 si conformano, nel rispetto dei principi e delle norme comunitarie e delle competenze per materia delle amministrazioni statali, nonché delle attribuzioni delle regioni e degli enti locali, come definite ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e fatte salve le norme statutarie e le relative norme di attuazione delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, e del principio di sussidiarietà”.

Al riguardo, la Corte ribadisce che l'interpretazione della legge di delega di cui si tratta, tenuto conto della eterogeneità delle fonti cui essa fa riferimento, deve basarsi sul preminente rilievo che, tra loro, va riconosciuto alle fonti costituzionali, rispetto al quale il richiamo alle fonti ordinarie è da intendersi “nel senso che esso è operante nella misura in cui le disposizioni delle suddette fonti subcostituzionali siano coerenti con il nuovo assetto del riparto delle competenze”. In tale contesto assume particolare importanza il riferimento, contenuto nella norma delegante, al principio di sussidiarietà, utilizzando il quale può essere considerato validamente operante il precedente riparto delle competenze in materia di tutela dell'ambiente risultante tanto dalla legge n. 59 del 1997, quanto dal d. lgs. n. 112 del 1998.

Ciò comporta che la valutazione di conformità alla Costituzione delle nuove disposizioni del d.lgs. n. 152 del 2006, oggetto di impugnazione regionale, è stata operata dalla Corte sulla base di un'interpretazione condotta tenendo conto dell'insieme dei criteri direttivi della delega legislativa.

Inoltre dalle considerazioni che precedono, la Corte ha tratto la conclusione per cui non è sufficiente, al fine di ritenere illegittima una disposizione del d. lgs. n. 152 del 2006

per contrasto con i principi enunciati dall'art. 1, comma 8, della legge n. 308 del 2004, la mera deduzione dell'effetto riduttivo delle attribuzioni regionali della disciplina posta dal d. lgs. n. 152 rispetto a quella contenuta nel d. lgs. n. 112 del 1998, ma è necessario specificare in quale ambito il suddetto effetto si è prodotto.

Nella sentenza sono state anche svolte alcune considerazioni relative alla scelta operata con il decreto legislativo n. 152 del 2006 che si è posto in una prospettiva diversa rispetto a quella che emergeva dalla lettura dell'art. 18 del d.lgs. n. 152 del 1999. Detto articolo assegnava alle Regioni il potere di identificazione delle aree sensibili, prescrivendo che avvenisse, "sulla base dei criteri stabiliti nell'allegato 6" dello stesso decreto n. 152 del 1999 "e sentita l'Autorità di bacino".

Il d. lgs, 152/2006 invece introduceva un duplice potere di individuazione delle aree sensibili: quello statale, disciplinato ai commi 2 e 6 della disposizione impugnata, e quello regionale, stabilito al comma 4 del medesimo articolo, secondo il quale "le Regioni, sulla base dei criteri di cui al comma 1 e sentita l'Autorità di bacino, entro un anno dalla data di entrata in vigore della parte terza del presente decreto, e successivamente ogni due anni, possono designare ulteriori aree sensibili ovvero individuare all'interno delle aree indicate nel comma 2 i corpi idrici che non costituiscono aree sensibili".

La Corte premette che **l'ambito di intervento della norma censurata è ascrivibile alla materia dell'ambiente, attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., e stabilisce che l'allocazione delle funzioni amministrative, operata con la disposizione impugnata risulta, invero, coerente anche con il principio di sussidiarietà.**

Al riguardo la Corte rileva infatti, che la funzione di individuazione delle aree maggiormente esposte al rischio di inquinamento deve rispondere a criteri uniformi ed omogenei, dovendo tener conto anche delle peculiarità territoriali sulle quali viene ad incidere.

Sotto entrambi i profili, la disposizione impugnata offre una soluzione ritenuta dalla Corte non costituzionalmente illegittima, posto che la citata funzione amministrativa statale di individuazione (da esercitarsi previa acquisizione del parere della Conferenza Stato-Regioni) si affianca a quella delle Regioni le quali, oltre a poter designare a propria volta «ulteriori aree sensibili» rispetto a quelle indicate dallo Stato, possono altresì indicare, nell'ambito delle aree definite ai sensi del comma 2, i corpi idrici che, secondo propria valutazione, non possono rientrare in detta categoria.

Quanto al potere statale di «reidentificazione» delle aree medesime, disciplinato al successivo comma 6, esso risulta connotato da una natura eminentemente ricognitiva a cadenza periodica, che non comporta, pertanto, alcuna modifica sostanziale dell'assetto allocativo delineato dai commi 2 e 4 che lo precedono.

La Corte respinge anche la censura sollevata in riferimento agli artt. 76, 117 e 118 Cost., dalla sola Regione Umbria nei confronti dell'art. 95, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006 che attribuisce all' "Autorità concedente" il potere di effettuare "il censimento di tutte le utilizzazioni in atto nel medesimo corpo idrico sulla base dei criteri adottati dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio con proprio decreto, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano", nonché quello di procedere, "ove necessario", alla "revisione" del censimento medesimo.

In primo luogo, la Corte ritiene errata la premessa posta a base dei profili di censura svolti con riferimento agli artt. 117 e 118 Cost., secondo la quale la materia della «tutela quantitativa della risorsa idrica e della pianificazione dell'utilizzazione di essa» andrebbe ascritta ad una competenza legislativa concorrente regionale, dal momento che essa rientra senz'altro nella materia «tutela dell'ambiente».

In secondo luogo, in relazione alla asserita violazione dell'art. 76 Cost. – per contrasto con l'incipit dell'art. 1, comma 9, nonché con la lettera b) del medesimo comma 9, della legge n. 308 del 2004 – la Corte osserva che la disposizione impugnata subordina l'adozione dei criteri ministeriali in questione ad una «previa intesa» con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Conseguentemente, risulta assicurata la partecipazione del sistema delle autonomie regionali al procedimento di elaborazione dei criteri medesimi nella forma della codecisione paritaria.

Del pari sono state dichiarate non fondate sono le censure sollevate nei confronti degli artt. 113, comma 1, e 114, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006.

Secondo la Corte nonostante la formulazione ambigua delle norme in questione, nelle quali vengono indistintamente accomunate funzioni normative e amministrative – non può essere condivisa la tesi prospettata dalle ricorrenti e fatta oggetto delle censure, secondo cui la competenza normativa attribuita alle Regioni risulterebbe, in entrambi i casi, illegittimamente condizionata al previo parere del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio.

Sulla base del canone dell'interpretazione conforme a Costituzione, infatti, non solo non può essere riconosciuta natura vincolante al parere in argomento, ma, soprattutto,

esso deve intendersi riferito alla sola funzione amministrativa e non già anche a quella normativa.

Sempre in considerazione della natura non vincolante di tale parere la Corte ha, infine, escluso che la norma censurata determini alcuna sostanziale riduzione del potere amministrativo ad esso condizionato, dichiarando, di conseguenza, l'infondatezza anche delle questioni proposte in relazione a profili di illegittimità attinenti alla violazione degli artt. 118 e 76 Cost.

Sulle questioni di legittimità costituzionale concernenti gli artt. 96, comma 1, e 116 del d.lgs. n. 152 del 2006, tutte incentrate, prevalentemente, sul ruolo rivestito dall'Autorità di bacino territorialmente competente nell'ambito dei procedimenti la Corte ha richiamato la sua precedente giurisprudenza secondo cui «se è vero [...] che le competenze di tale nuovo organismo possono indirettamente avere conseguenze su ambiti materiali di competenza concorrente (come il governo del territorio), è anche vero che il coinvolgimento delle Regioni è assicurato» da quanto previsto dall'art. 63 del d.lgs. n. 152 del 2006, in base al quale è necessaria «la partecipazione dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome il cui territorio è interessato dal distretto idrografico di cui di volta in volta si tratta, alla Conferenza istituzionale permanente (art. 63, comma 4), principale organo dell'Autorità di bacino, che assomma le vaste competenze elencate nel comma 5 dello stesso art. 63».

Si osserva, al riguardo, che la normativa impugnata consente, in effetti, allo Stato di concorrere, attraverso il parere delle Autorità di bacino al quale la Regione si deve conformare, alla determinazione di scelte fortemente incidenti sul «governo del territorio», e, più in generale, sulle politiche del territorio, di competenza regionale.

Le Regioni Toscana e Marche impugnano anche l'art. 116 del d.lgs. n. 152 del 2006, lamentando il fatto che tale norma, pur attribuendo loro la competenza a predisporre i «programmi di misure» – ossia di quelle misure reputate necessarie per la tutela qualitativa e quantitativa del sistema idrico –, subordinandone l'efficacia alla approvazione alla Autorità di bacino medesima (non sufficientemente rappresentativa degli interessi regionali), di fatto affiderebbe il vero potere decisionale in ordine ad esse a detto organo, in violazione degli artt. 117 e 118 Cost. e del principio di leale collaborazione.

La Corte, al riguardo, osserva che la normativa impugnata consente, in effetti, allo Stato di concorrere, attraverso il parere delle Autorità di bacino al quale la Regione si deve conformare, alla determinazione di scelte fortemente incidenti sul «governo del territorio», e, più in generale, sulle politiche del territorio, di competenza regionale.

Tuttavia, tale previsione per gli stessi motivi evidenziati in relazione all'art. 96 del d.lgs. n. 152 del 2006, già ricordate, non risulta in contrasto né con i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, né con il riparto di competenze fra Stato e Regioni.

Sentenza n. 272 del 29 ottobre 2009

All'interno della sentenza n. 272 del 2009 la Consulta, ribadendo il proprio orientamento consolidato in materia ambientale, perviene alla dichiarazione di illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della Regione Liguria 23 ottobre 2007, n. 34 (Istituzione del Parco naturale regionale delle Alpi Liguri).

Viene ritenuto costituzionalmente illegittimo per contrasto con la lett. s) del secondo comma dell'art. 117 Cost. l'art. 2, comma 1, lettere a), b) e c) della l.r. 34/07 nella parte in cui «attribuisce al Parco naturale regionale lo scopo di "tutelare", oltre che di valorizzare, il patrimonio naturale, il patrimonio etnoantropologico ed il paesaggio».

Tale disposizione infatti introduce una disciplina relativa alle aree naturali protette che si pone in contrasto con la sussistenza in materia di tutela del patrimonio ambientale e paesaggistico di una competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi del sopraccitato art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (Sentenza Corte Costituzionale 12/09, sentenza Corte Costituzionale 387/08, sentenza Corte Costituzionale 422/02).

La tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali» (sentenza Corte Costituzionale 367/07), pur se si è riconosciuto che resta salva la facoltà delle Regioni «di adottare norme di tutela ambientale più elevate nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che vengano a contatto con quella dell'ambiente» (sentenza Corte Costituzionale 12/09).

La Consulta ritiene parimenti costituzionalmente illegittime, per l'attenuazione di quella tutela paesistica che compete allo Stato garantire, le disposizioni della l.r. 34/07 che attribuiscono al piano del parco il compito di individuare i casi di interventi da assoggettare o meno al rilascio del nulla osta di cui all'articolo 21 della l.r. n. 12/1995 (ovvero il rilascio di concessioni o autorizzazioni relative ad interventi, impianti ed opere all'interno del parco) nonché le ipotesi in cui lo stesso nulla osta possa essere acquisito a

seguito della presentazione da parte di un tecnico abilitato di apposita autocertificazione attestante il rispetto dei parametri quantitativi e qualitativi previsti nel Piano del Parco medesimo (art 8, comma 2, lett. b).

Nella sentenza n. 437 del 2008, la Corte aveva già avuto modo di affermare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Basilicata 26 novembre 2007, n. 21 (Integrazioni alla legge regionale del 22 ottobre 2007, n. 17), che prevedeva la «semplice "verifica di conformità" alle prescrizioni dei Piani paesistici».

Tale disposizione infatti introduceva «una procedura autorizzatoria semplificata» consentita, alla stregua di quanto prevede l'art. 143, comma 5, lettere a) e b), del d.lgs. n. 42 del 2004, soltanto a seguito di un piano elaborato d'intesa tra Regione e Ministeri competenti, «degradando, in tal modo, la tutela paesaggistica – che è prevalente – in una tutela meramente urbanistica».

Così come nella sentenza n. 180 del 2008, si è affermata l'illegittimità costituzionale di una disposizione legislativa della Regione Piemonte che sostituiva, nell'ambito di un Parco, il piano d'area al piano paesaggistico, sul rilievo secondo cui, in tal modo, veniva alterato «l'ordine di prevalenza che la normativa statale, alla quale è riservata tale competenza, detta tra gli strumenti di pianificazione paesaggistica».

Viene infine ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 8 comma 1 lett. c della l.r. 34/07 il quale prevede che nelle aree qualificate come "paesaggio protetto" non siano operanti i limiti e i divieti all'attività venatoria, di cui alle leggi quadro statali, in quanto, come la Corte ha già avuto modo di esprimere nella sentenza 165/09, "la disciplina statale che delimita il periodo venatorio [...] è stata ascritta al novero delle misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, rientrando in quel nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica ritenuto vincolante anche per le Regioni speciali e le Province autonome" e che "le disposizioni legislative statali che individuano le specie cacciabili" hanno carattere di norme fondamentali di riforma economico-sociale" (sentenza Corte Costituzionale 227/2003).

Sentenza n. 314 del 4 dicembre 2009

Ambiente, governo del territorio e tutela della concorrenza sono i temi affrontati dalla Corte nella sentenza 314/09 avente per oggetto la valutazione della legittimità costituzionali di alcune disposizioni della legge della Regione Campania 4/07 "Norme in

materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati” (l’art. 1, comma 1, lettere c), e) e m).

Gli oggetti delle singole disposizioni della l.r. 4/07 che il governo sottopone al giudizio della Consulta sono i seguenti:

- a) la localizzazione degli impianti di recupero dei rifiuti (art. 1, comma 1, lett. c);
- b) la regionalizzazione della raccolta, della cernita e dello smaltimento dei rifiuti urbani (art. 1, comma 1, lett. e);
- c) i soggetti destinatari delle procedure di affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti (art. 1, comma 1, lett. m).

Entrando nel merito delle valutazioni della Corte si segnala che l’art. 1 comma 1 lett. c) che attribuisce alle province la localizzazione degli impianti di recupero dei rifiuti e non solo la esclusione delle aree inidonee a ospitare tale attività (facoltà quest’ultima espressamente prevista dal legislatore nazionale) si sottrae, secondo la Consulta, a ogni censura di legittimità costituzionale in quanto, se e vero che la disciplina dei rifiuti è riconducibile alla potestà legislativa statale in materia ambientale¹, la localizzazione degli impianti di trattamento dei rifiuti sul territorio, nel rispetto dei criteri tecnici fondamentali stabiliti dagli organi statali (fissati in attuazione dell’art. 195 del d.lgs. n. 152 del 2006), che rappresentano soglie inderogabili di protezione ambientale, attiene al “governo del territorio”, materia rispetto alla quale le Regioni vantano una potestà legislativa di natura concorrente.

Viene invece giudicata costituzionalmente illegittima la disposizione di cui all’art. 1, comma 1, lett. e) della l.r. 4/07 che eliminava all’interno del piano regionale di gestione dei rifiuti le misure atte a promuovere la regionalizzazione della raccolta, della cernita e dello smaltimento dei rifiuti urbani, operando così in contrasto con quanto disposto dall’art. 199, lettera m), del d.lgs. 152 /2006 (Norme in materia ambientale).

Osserva infatti la Corte che l’unità d’indirizzo che solo la regionalizzazione della raccolta, della cernita e dello smaltimento può assicurare rappresenta un contenuto imprescindibile della normativa nazionale non derogabile dal legislatore regionale (l’afferenza della disciplina dei rifiuti ai livelli di tutela ambientale esplica qui tutti i suoi effetti).

Incostituzionale risulta altresì, a giudizio della Corte, l’ art. 1, comma 1, lett. m) della l.r. 4/07 che limita ai soggetti a totale o prevalente capitale pubblico la possibilità di conseguire l’affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti, in quanto la

restrizione della partecipazione ad una gara ai soli soggetti a partecipazione pubblica (non rileva se totale o prevalente), configura una lesione dei principi della concorrenza¹³.

Sentenza n. 316 del 30 novembre 2009

La Corte costituzionale, nella sentenza 316/2009, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni dettate dalla Regione Veneto in materia di tutela degli habitat naturali, in contrasto con i criteri individuati dallo Stato con il d.m. 17 ottobre 2007.

La questione di legittimità costituzionale è stata sollevata nei confronti dell'art. 18, commi 1 e 2 della legge della Regione Veneto n. 4 del 2008 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2007 in materia di governo del territorio, parchi e protezione della natura, edilizia residenziale pubblica, mobilità e infrastrutture).

In particolare l'art. 18, comma 1, della legge della Regione Veneto n. 4 del 2008 dispone che «in attesa di un'organica disciplina regionale dei compiti e delle funzioni amministrative in materia di tutela della biodiversità, al fine di dare attuazione agli obblighi derivanti dalle direttive comunitarie 92/43/CEE "Direttiva Habitat" e 79/409/CEE "Direttiva Uccelli" e dal decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 "Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche" e successive modificazioni, le province, le comunità montane e gli enti gestori delle aree naturali protette predispongono e adottano i piani di gestione previsti dalle misure di conservazione, individuate nella Delib. G.R. 27 luglio 2006, n. 2371 pubblicata nel BUR n. 76 del 2006, e contenute nell'allegato E della legge regionale 5 gennaio 2007, n. 1 "Piano faunistico venatorio-regionale" per le zone di protezione speciale».

Il successivo comma 2 del predetto articolo 18, prevede, invece, che «[l]a Giunta regionale, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, definisce le modalità e le procedure per la predisposizione ed adozione dei piani di gestione da parte dei soggetti di cui al comma 1 e quelle per l'approvazione dei suddetti piani da parte della Regione, l'individuazione degli elaborati di cui il piano di gestione si compone, le misure di

¹³ Per approfondire cfr: A. Roccella, Autonomie speciali e tutela dell'ambiente, in Forum dei Quaderni Costituzionali; A. Venturi, La "tutela della concorrenza": da "valore-materia" a "materia-valore". La Corte conferma il riparto Stato-Regioni operato dal codice De Lise in Forum dei Quaderni Costituzionali; R. Bin, Alla ricerca della materia perduta, in Forum dei Quaderni Costituzionali.

salvaguardia e gli interventi sostitutivi, ferma restando la disciplina contenuta nel decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio 3 settembre 2002 "Linee guida per la gestione dei siti Natura 2000", con riguardo ai criteri per la redazione dei piani di gestione».

Per quanto attiene l'art. 18, comma 1, la censura riguardava l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., ravvisando non conformi le misure di conservazione contenute nella deliberazione della Giunta regionale rispetto ai criteri individuati con il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 17 ottobre 2007 (Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone speciali di conservazione – ZSC e a Zone di protezione speciale – ZPS), emanato in attuazione del comma 1226 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007).

Il ricorrente censura l'art. 18, comma 2 in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., «nella parte in cui, pur citando il decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 3 settembre 2002 "Linee guida per la gestione dei siti Natura 2000", non fa nessun rimando al già citato d.m. 17 ottobre 2007, per la parte che riguarda le misure di salvaguardia».

Secondo il ricorrente, inoltre, entrambe le disposizioni regionali impugnate sarebbero in contrasto anche con l'art. 117, primo comma, Cost., considerato che la disciplina statale da esse violata o ignorata costituirebbe recepimento della direttiva del Consiglio 21 maggio 1992, 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche.

Nella sentenza in rassegna la Corte costituzionale evidenzia che la Consulta si è già pronunciata sulla legittimità dell'art. 1, comma 1226, della citata legge n. 296/2006, affermando, nella sentenza n. 104 del 2008¹⁴, che la competenza in materia di ZPS e ZSC è esclusivamente statale e che il decreto ministeriale recante i criteri minimi uniformi è vincolante per le Regioni ordinarie.

Per quanto attiene all'art. 18, comma 1, la regione Veneto sostiene che l'inciso «le province, le comunità montane e gli enti gestori delle aree naturali protette predispongono e adottano i piani di gestione previsti dalle misure di conservazione, individuate nella delibera della Giunta regionale 27 luglio 2006, n. 2371» andrebbe interpretato non nel senso che le Province e gli altri enti locali dovrebbero adottare piani di gestione conformi alle indicazioni della delibera della Giunta regionale (e, pertanto, difforni dal d.m. 17

¹⁴ Cfr. Corte cost., sentenza n. 104 del 18 aprile 2008.

ottobre 2007), ma nel senso che tali enti debbano adottare i piani di gestione solo laddove ciò sia previsto dalla suddetta delibera.

Pertanto, secondo la regione, il rinvio alla delibera regionale,atterrebbe all'an dell'adozione dei vari piani, ma non al loro contenuto, il quale dovrebbe invece essere conforme ai criteri minimi dettati dal d.m. 17 ottobre 2007, nonché a quelli che saranno dettati dalla Giunta regionale.

La Corte, invece, rileva che l'art. 18, comma 1, delle legge regionale n. 4 del 2008 si riferisce alla delibera regionale "non solo per l'individuazione dei casi in cui la tutela di un sito protetto imponga alla Provincia l'adozione di un piano di gestione, ma anche per l'indicazione delle misure di conservazione ivi indicate". La disposizione impugnata prevede, infatti, espressamente non solo l'adozione dei piani da parte delle Province, ma anche che questi siano conformi alle misure di conservazione individuate nella predetta delibera regionale.

Constatato il suddetto contrasto tra il d.m. 17 ottobre 2007 e la delibera della Giunta regionale e considerato che la disciplina recata da detta delibera riduce la tutela ambientale delle aree ZPS (sia laddove non vieta l'esercizio venatorio nel mese di gennaio sia laddove vieta la realizzazione di nuovi impianti eolici non in tutte le ZPS, ma solo in casi specifici), il giudice delle leggi dichiara, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge regionale n. 4 del 2008.

Per le stesse ragioni la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 18, comma 2, delle legge regionale n. 4 del 2008 in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Infatti il richiamo delle sole linee guida ministeriali del 2002 ed il mancato richiamo del d.m. 17 ottobre 2007 quali vincoli per la Giunta regionale nell'emanare la delibera che definirà «le modalità e le procedure per la predisposizione ed adozione dei piani di gestione da parte dei soggetti di cui al comma 1 e quelle per l'approvazione dei suddetti piani da parte della Regione, l'individuazione degli elaborati di cui il piano di gestione si compone, le misure di salvaguardia e gli interventi sostitutivi», non possono ritenersi "un'innocua dimenticanza, superabile in via interpretativa, bensì costituiscono una chiara lesione della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente".

Con tale omissione, infatti, la legge regionale, implicitamente, autorizza la Giunta a continuare a dare attuazione alla propria deliberazione regionale anche là dove questa fosse in contrasto con il sopravvenuto d.m. 17 ottobre 2007.

3. LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI CONCERNENTI I DIRITTI CIVILI E SOCIALI

3.1. La trasversalità della materia

I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali configurano una materia, la cui trasversalità è stata definita dalla Consulta all'interno di un proprio percorso giurisprudenziale che ha assunto un ruolo centrale nella distribuzione nel nostro ordinamento delle potestà legislative tra legislatore statale e legislatore regionale.

All'interno della sentenza 322/09 questo percorso giurisprudenziale viene ricostruito in maniera analitica a partire dalla prima pronuncia che è intervenuta in questa materia, ovvero la sentenza 282/02.

A distanza di un anno da quella riforma del titolo V che aveva allocato in capo alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la definizione di tali livelli di prestazione la Corte condensa in un passaggio di tale pronuncia una nuova qualificazione di tale ambito di legislazione statale.

Quanto poi ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, non si tratta di una "materia" in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle.

I livelli essenziali rappresenterebbe quindi secondo la Corte una "non materia", ovvero una "materia scopo", o "materia trasversale".

Tale qualificazione verrà ulteriormente utilizzata dalla Corte rispetto a diversi ambiti di legislazione in quanto, come ha provveduto a chiarire in una sua ulteriore pronuncia intervenuta nel medesimo anno la n. 407 del 2002, non tutti gli ambiti materiali nel secondo comma dell'art. 117 Cost. possono in quanto tali configurarsi come "materie" in senso stretto.

La dottrina segnala che siamo di fronte ad un fenomeno qualitativamente e quantitativamente rilevante, come dimostra l'ampia giurisprudenza costituzionale che ha riqualificato in questa categoria, ovvero in quella delle "non materie" buona parte delle materie esclusive e concorrenti.

3.2. I limiti che devono essere rispettati dal legislatore nazionale nella definizione dei livelli essenziali

La Corte conferendo carattere trasversale alla determinazione di tali livelli essenziali si limita a individuare come unico elemento di identificazione di tale livello di legislazione la sua finalità generale, ovvero l'assicurare l'uniformità delle prestazioni garantite, intese come contenuto essenziale dei corrispondenti diritti civili e sociali.

Risulta chiara pertanto che il legislatore statale si vede riconosciuto dalla Consulta una potestà legislativa, la cui riconosciuta trasversalità rischia di insidiare i margini di intervento legislativo che dovrebbero essere riconosciuti, o garantiti al legislatore regionale.

La successiva giurisprudenza della Corte sui livelli essenziali avrà modo di definire alcuni limiti in merito alla determinazione di tali livelli essenziali da parte del legislatore statale, in assenza, peraltro, di una correlativo isolamento dei parametri di natura costituzionale al cui rispetto la concreta determinazione di tali livelli deve attenersi.

All'interno della sentenza Corte Costituzionale 88/03 la Consulta afferma che la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" attribuisce al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto. La conseguente forte incidenza sull'esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle Regione e delle Province autonome impone evidentemente che queste scelte, almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori.

La forte incidenza della potestà statale nella determinazione dei livelli essenziali sull'esercizio delle competenze assegnate alle regioni impone, a giudizio della Corte, che tale determinazione avvenga con legge.

Alla legge viene pertanto riconosciuto il compito di disciplinare il procedimento di determinazione dei livelli essenziali nel rispetto del principio di leale collaborazione.

In materia di determinazione dei livelli essenziali esisterebbe pertanto a giudizio della dottrina una riserva relativa di legge di natura rinforzata in quanto la legge non può genericamente limitarsi a porre una disciplina generale della materia, ma deve

determinare procedure adeguate e precise tipologie di atti formali attraverso le quali il governo può specificare ed articolare i livelli essenziali nei diversi settori.

La natura dei limiti ai quali il legislatore nazionale deve attenersi nella determinazione di tali livelli essenziali trova una importante definizione nella sentenza 134/06 all'interno della quale la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art.1, comma 169 della legge 311/04 (Legge finanziaria 2005) nella parte in cui non prevede un'intesa con la Conferenza Stato-Regioni in quanto non può evidentemente ipotizzarsi che venga meno per la determinazione di tali standard la più incisiva forma di leale collaborazione fra Stato e Regioni prevista dalla legislazione vigente per la determinazione dei LEA che si condensa nella richiesta intesa da raggiungersi in sede di Conferenza Stato-Regioni.

3.3. Il richiamo della giurisprudenza precedente nella sentenza 322/09

Nella sentenza 322/09 la Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, commi 1 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133 in quanto la disposizione impugnata tende, ad assicurare che tutte le imprese fruiscano, in condizioni di omogeneità sull'intero territorio nazionale, ad uno stesso livello, della possibilità di avvalersi di una prestazione, corrispondente all'ottenimento di una delle certificazioni di qualità dalla stessa previste, concernenti molteplici ambiti e scopi, da parte di appositi enti certificatori, accreditati in ragione del possesso di specifici requisiti.

A sostegno di tale decisione la Consulta offre una breve rassegna della propria giurisprudenza in questa materia: l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva e trasversale di cui alla citata disposizione costituzionale si riferisce alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto» (sentenze n. 168 e n. 50 del 2008 e n. 387 del 2007). Siffatto titolo di legittimazione dell'intervento statale è invocabile «in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione» (sentenze n. 328 del 2006, n. 285 e n. 120 del 2005 e n. 423 del 2004) e con esso è stato attribuito «al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una

adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto» (sentenza n. 134 del 2006).

Sentenza n. 322 del 4 dicembre 2009

La Regione Emilia Romagna, con ricorso notificato il 20 ottobre 2008, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, commi 1, 2, 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, in materia di disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, in riferimento agli artt. 114, 117, quarto e sesto comma, e 118 primo e quarto comma della Costituzione, nonché al principio di legalità.

L'art. 30, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008, nel testo risultante dalla legge di conversione, dispone che «per le imprese soggette a certificazione ambientale o di qualità rilasciata da un soggetto certificatore accreditato in conformità a norme tecniche europee ed internazionali, i controlli periodici svolti dagli enti certificatori sostituiscono i controlli amministrativi o le ulteriori attività amministrative di verifica, anche ai fini dell'eventuale rinnovo o aggiornamento delle autorizzazioni per l'esercizio dell'attività».

Il comma 2 stabilisce che detta disposizione attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma 2, lettera m), Cost.).

Il comma 3 del citato art. 30 affida, infine, ad un «regolamento, da emanarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», il compito di individuare «le tipologie dei controlli e gli ambiti nei quali trova applicazione la disposizione di cui al comma 1, con l'obiettivo di evitare duplicazioni e sovrapposizioni di controlli, nonché le modalità necessarie per la compiuta attuazione della disposizione medesima».

Secondo la Regione Emilia-Romagna, la norma impugnata riguarderebbe le imprese certificate in generale e quindi, «le materie del commercio, dell'industria, dell'agricoltura e le altre di interesse economico, tutte di competenza regionale», come sarebbe desumibile dalla considerazione che il comma 2, a conforto della competenza dello Stato, richiama i «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», i quali, appunto,

«incidono normalmente nelle materie regionali». Siffatto richiamo sarebbe, tuttavia, erroneo, poiché mancherebbe il riferimento ad una «prestazione» della quale sarebbe stato fissato il livello essenziale di erogazione.

La Corte si pronuncia in diritto nel senso della non fondatezza della questione di cui è stata investita, sostenendo che la materia dei “livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio dello Stato” appartiene alla competenza esclusiva dello Stato e “apparendo corretta la autoqualificazione contenuta nella disciplina de quo, sebbene priva di efficacia vincolante” (sentenze Corte Costituzionale n. 1 del 2008 e n. 430 del 2007).

“La riconduzione della disciplina in esame all’art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., comporta l’infondatezza della questione, sotto tutti i profili, e, vertendosi nell’ambito di una materia di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi del sesto comma di detta norma, ad esso spetta anche la potestà normativa secondaria, con la naturale conseguenza della attribuzione del potere regolamentare”.

La Corte ravvisa la ratio della disposizione impugnata nella garanzia, per le imprese, di fruire di identico trattamento su tutto il territorio nazionale, ad uno stesso livello, per la possibilità di ottenere certificazioni di qualità da parte di appositi enti certificatori, nonché, dei fruitori dei servizi o dei prodotti, ad una corretta verifica di conformità ai requisiti ottimali di qualità fissati da norme tecniche interne, europee ed internazionali di settore, effettuata da organismi terzi ed indipendenti.

4. NORME GENERALI SULL’ISTRUZIONE¹⁵

La Corte, in materia di istruzione, ha emesso la sentenza n. 200 che si inserisce in un filone giurisprudenziale iniziato con la sentenza 13 del 2004 nella quale la Corte, pur riconoscendo l’esistenza, in tale materia, di norme generali, principi fondamentali, leggi regionali da un lato e autonomia delle istituzioni scolastiche dall’altro, non aveva però definito, in via generale, i reciproci ambiti di azione dei livelli istituzionali coinvolti.

Soprattutto, la sentenza aveva evitato di addentrarsi in uno degli aspetti più discussi e incerti del riparto di competenze: quello del rapporto tra «norme generali

¹⁵ A. Poggi, Dalla corte un importante (anche se non decisivo) monito di arretramento alle “politiche” governative sull’istruzione (nota a prima lettura della sentenza n. 200 del 2009), 22 luglio 2009, in, Federalismi.it, pubblicata alla pagina:

[http://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?artid=13742&dpath=document&dfile=21072009193001.pdf&content=Dalla+Corte+un+importante+\(anche+se+non+decisivo\)+monito+di+arretramento+alle+'politiche+governative'+sull'istruzione.+Nota+a+prima+lettura+della+sentenza+n.+200+del+2009+-+stato+-+dottrina+-](http://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?artid=13742&dpath=document&dfile=21072009193001.pdf&content=Dalla+Corte+un+importante+(anche+se+non+decisivo)+monito+di+arretramento+alle+'politiche+governative'+sull'istruzione.+Nota+a+prima+lettura+della+sentenza+n.+200+del+2009+-+stato+-+dottrina+-)

sull'istruzione» (art. 117, co. 2, lett. n), Cost.) e «principi fondamentali» in materia di istruzione (art. 117, comma 3 Cost.), categorie che costituiscono il fondamento e il limite della potestà legislativa, rispettivamente, esclusiva e concorrente dello Stato in questa materia.

La giurisprudenza successiva aveva seguito nel non prendere posizione limitandosi a decidere caso per caso fino ad arrivare alla sentenza n. 279 del 2005 che contiene un primo tentativo di approfondire, in termini generali, la distinzione tra i due concetti.

In tale occasione, infatti, la Corte ha premesso che il criterio a cui far capo per risolvere l'annosa questione deve essere individuato nella «ratio della previsione costituzionale che ha attribuito le norme generali alla competenza esclusiva dello Stato» ed ha quindi affermato che per «norme generali in materia di istruzione» si debbano intendere «solo quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale» e che queste si differenziano dai «principi fondamentali i quali, pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose».

La dottrina¹⁶ non ha mancato di evidenziare l'insufficienza di tale distinzione che si basa in realtà esclusivamente sul contenuto precettivo delle singole disposizioni, ossia, sull'evenienza che si tratti di disposizioni puntuali (esaustive) ovvero, suscettibili di ulteriori svolgimenti da parte delle Regioni (non esaustive).

La **sentenza n. 200 del 2009** che si inserisce nel quadro giurisprudenziale e dottrinale sopra descritto, ha approfondito le proprie precedenti asserzioni offrendo un significativo contributo - fondato su parametri sostanziali - alla necessaria «individuazione di una precisa linea di demarcazione tra le “norme generali sull'istruzione” e i “principi fondamentali”».

In questo caso la Corte ha proceduto preliminarmente a chiarire quali siano i «termini di riferimento» che consentono di identificare le disposizioni legislative riconducibili alla nozione di “norme generali”.

Tali parametri consistono, in primo luogo, negli articoli 33 e 34 della Costituzione, ed in secondo luogo, nel complesso di fonti costituito dalla legge n. 53 del 2003, dai

¹⁶ Cfr G. Gosetti di Sturmeck, La corte costituzionale alla ricerca di una «precisa linea di demarcazione tra “norme generali sull'istruzione” e “principi fondamentali” di tale materia, pubblicato in Federalismi.it, n. 15/2009 all'indirizzo: http://www.federalismi.it/ ApplOpenFilePDF_Output.cfm?custom_header=01&dpath=document&dfile=04082009225623.pdf

decreti legislativi adottati in attuazione delle deleghe contenute in tale legge, nonché dalle ulteriori discipline legislative sulla autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche (l. 59 del 1997, art. 21), sull'assetto degli organi collegiali della scuola (d.lgs n. 233 del 1999) e sulla parità scolastica (l. 62 del 2000). A tali fonti si aggiungono inoltre, ad avviso della Corte, i principi da questa affermati nei propri precedenti, richiamando in particolare le sentenze n. 13 del 2004, e 24, 120 e 279 del 2005.

Appartengono invece alla categoria delle disposizioni espressive di “principi fondamentali” «quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione, da un lato, non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione, dall'altro, necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale il quale deve conformare la sua azione all'osservanza dei principi fondamentali stessi.»

In particolare, l'intervento del legislatore regionale è necessario «quando si tratta di disciplinare situazioni legate a valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle Regioni, anche sotto il profilo socio-economico.» Si tratta quindi, precipuamente, del settore della programmazione scolastica regionale e di quello inerente al dimensionamento sul territorio della rete scolastica.

Detta sentenza, sulla base di tali considerazioni ha dichiarato illegittime soltanto le lettere f-bis ed f-ter del comma 4 dell'articolo 64 del d.l. 112/2008 convertito nella l. 133/2008 che prevedevano:

a) la definizione tramite regolamento (di delegificazione) di criteri, tempi e modalità per la determinazione e l'articolazione dell'azione di dimensionamento della rete scolastica (cioè l'accorpamento, la fusione e/o la riduzione degli istituti scolastici sulla base di parametri numerici normalmente riferiti al rapporto docenti-studenti);

b) la previsione di un regolamento (di delegificazione) per specifiche misure finalizzate alla riduzione del disagio degli utenti nel caso di chiusura o di accorpamento degli istituti scolastici aventi sede nei piccoli comuni.

La prima disposizione (lettera f-bis), secondo la Corte, lungi dal poter essere qualificata come "norma generale sull'istruzione", **invade spazi riservati alla potestà legislativa delle Regioni relativi alla competenza alle stesse spettanti nella disciplina dell'attività di dimensionamento della rete scolastica sul territorio.**”

*La sussistenza di un ambito materiale di **competenza concorrente** comporta che non è consentita, ai sensi del sesto comma dell'art. 117 della Costituzione, che attua il principio di separazione delle competenze, l'emanazione di atti regolamentari.*

Analoghe considerazioni sono state svolte per quanto attiene alla lettera f-ter) dello stesso articolo, il quale demanda al regolamento governativo di prevedere, nel caso di chiusura o di accorpamento degli istituti scolastici aventi sede nei piccoli Comuni, specifiche misure finalizzate alla riduzione del disagio degli utenti.

La disposizione contenuta in tale lettera opera una estensione allo Stato di una facoltà di esclusiva pertinenza delle Regioni, mediante l'attribuzione allo stesso di un compito che non gli compete, in quanto quello della chiusura o dell'accorpamento degli istituti scolastici nei piccoli Comuni costituisce un ambito di sicura competenza regionale proprio perché strettamente legato alle singole realtà locali, il cui apprezzamento è demandato agli organi regionali.

Sentenza n. 200 del 2 luglio 2009

La Corte costituzionale, con sentenza 2 luglio 2009 n. 2009, ha fornito elementi interpretativi di particolare incisività in materia di istruzione, anche in relazione alla più generale azione normativa dello Stato che si basa su un accentuato processo di delegificazione.

La sentenza in rassegna ha accolto parzialmente i ricorsi di numerose Regioni (Piemonte, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio, Puglia, Calabria, Basilicata, Sicilia, Abruzzo), dichiarando l'illegittimità di due disposizioni contenute nell'articolo 64 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito con modificazioni in legge 6 agosto 2008, n. 133, per violazione delle competenze regionali in materia di istruzione.

I punti dichiarati illegittimi sono le lettere f-bis e f-ter del comma 4 dell'articolo 64, inerenti:

a) la definizione tramite regolamento ministeriale di criteri, tempi e modalità per la determinazione e l'articolazione dell'azione di ridimensionamento della rete scolastica;

b) l'attribuzione anche allo Stato (e non soltanto alle Regioni e agli enti locali) delle misure necessarie a ridurre i disagi causati dalla chiusura o accorpamento di scuole nei piccoli comuni.

I criteri di definizione della rete scolastico hanno «una diretta e immediata incidenza su situazioni strettamente legate alle varie realtà territoriali e alle connesse esigenze socio-economiche di ciascun territorio, che ben possono e devono essere apprezzate in sede regionale», ha osservato la Corte e **le disposizioni in questione non possono essere qualificate come “norma generale sull’istruzione” ma al contrario «invadono spazi riservati alla potestà legislativa delle Regioni»**, sostiene la Consulta

Nella sentenza in esame la Corte procede alla ricostruzione del quadro legislativo in materia alla luce degli orientamenti della giurisprudenza costituzionale in ordine all’assetto del riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni nella materia dell’istruzione, al fine di stabilire se le disposizioni impugnate rientrino o meno nella categoria delle “norme generali sull’istruzione”.

La Consulta ha richiamato, in particolare, la sentenza n. 13 del 2004, che ha affermato che **«nel complesso intrecciarsi in una stessa materia di norme generali, principi fondamentali, leggi regionali e determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche, si può assumere per certo che il prescritto ambito di legislazione regionale sta proprio nella programmazione delle rete scolastica. E’ infatti implausibile che il legislatore costituzionale abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita nella forma della competenza delegata dall’art. 138 del decreto legislativo n. 112 del 1998»**.

Successivamente, con la sentenza n. 34 del 2005 la Corte, ha affermato che con l’ampio decentramento delle funzioni amministrative delineato dalla legge n. 59 del 1997, ed attuato con il decreto legislativo n. 112 del 1998, importanti e nuove funzioni amministrative sono state delegate alle regioni, fra cui quelle di programmazione dell’offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale (art. 138, comma 1, lettera a), e di programmazione della rete scolastica (art. 138, comma 1, lettera b).

Con la sentenza n. 120 del 2005, inoltre, la Corte, pronunciandosi in tema di disciplina degli asili nido, ha chiarito che “ l’individuazione degli standards strutturali e qualitativi di questi ultimi non può essere ricompresa «nelle norme generali sull’istruzione e cioè in quella disciplina caratterizzante l’ordinamento dell’istruzione»”, in quanto siffatta individuazione «presenta un contenuto essenzialmente diverso da quello lato sensu organizzativo nel quale si svolge la potestà legislativa regionale».

Infine, nella sentenza n. 279 del 2005, la Corte ha affermato «che le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale. Le norme generali così intese si differenziano, nell'ambito della stessa materia, dai principi fondamentali i quali, pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose».

Nella materia in esame assume particolare importanza l'individuazione di una precisa linea di demarcazione tra le “norme generali sull'istruzione” e i “principi fondamentali”, atteso che le prime sono espressive di competenza legislativa esclusiva dello Stato e i secondi di competenza di tipo concorrente con quella regionale.

La Corte evidenzia che, alla luce dei principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale, può ritenersi che appartengono alla categoria “norme generali sull'istruzione” quelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali in possesso dei requisiti richiesti dalla legge. In questo ambito si colloca anche la disciplina relativa alla «autonomia delle istituzioni scolastiche», facenti parte del sistema nazionale di istruzione, autonomia cui fa espresso riferimento il terzo comma dell'art. 117 della Costituzione.

La sentenza in rassegna specifica che **le disposizioni contenenti norme generali sull'istruzione possono legittimamente prevedere l'emanazione di regolamenti statali proprio perché adottati nell'ambito di una competenza legislativa esclusiva dello Stato, in conformità a quanto espressamente previsto dall'art. 117, sesto comma, Cost.**

Appartengono, invece, alla categoria delle disposizioni espressive di principi fondamentali della materia dell'istruzione, quelle norme che, “nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione, da un lato, non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione, dall'altro, necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale il quale deve conformare la sua azione all'osservanza dei principi fondamentali stessi”.

La relazione tra normativa di principio e normativa di dettaglio, negli ambiti sopra indicati, va intesa - secondo la Corte - nel senso che alla prima spetta prescrivere criteri ed obiettivi, essendo riservata alla seconda l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi.

Per quanto attiene, nello specifico, l'art. 64, comma 4, f-bis) ed f-ter), del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 la Corte ha osservato quanto segue.

La prima disposizione (lettera f-bis), lungi dal poter essere qualificata come "norma generale sull'istruzione", invade spazi riservati alla potestà legislativa delle Regioni relativi alla competenza alle stesse spettanti nella disciplina dell'attività di dimensionamento della rete scolastica sul territorio."

La sussistenza di un ambito materiale di competenza concorrente comporta che non è consentita, ai sensi del sesto comma dell'art. 117 della Costituzione, che attua il principio di separazione delle competenze, l'emanazione di atti regolamentari.

Analoghe considerazioni sono state svolte per quanto attiene alla lettera f-ter) dello stesso articolo, il quale demanda al regolamento governativo di prevedere, nel caso di chiusura o di accorpamento degli istituti scolastici aventi sede nei piccoli Comuni, specifiche misure finalizzate alla riduzione del disagio degli utenti.

La disposizione contenuta in tale lettera opera una estensione allo Stato di una facoltà di esclusiva pertinenza delle Regioni, mediante l'attribuzione allo stesso di un compito che non gli compete, in quanto quello della chiusura o dell'accorpamento degli istituti scolastici nei piccoli Comuni costituisce un ambito di sicura competenza regionale proprio perché strettamente legato alle singole realtà locali, il cui apprezzamento è demandato agli organi regionali.

La disposizione in esame, per il suo contenuto precettivo, non può, pertanto, trovare svolgimento in sede regolamentare, atteso che, per le ragioni già indicate, al regolamento governativo non è consentito intervenire, in ossequio al principio della separazione delle competenze, in ambiti materiali la cui disciplina spetta anche alle fonti regionali.

Il giudice delle leggi ha tuttavia puntualizzato che non sussistono dubbi in ordine alla facoltà spettante alle Regioni e agli enti locali di prevedere misure volte a ridurre, nei casi in questione, il disagio degli utenti del servizio scolastico, proprio per l'impatto che tali eventi hanno sulle comunità insediate nel territorio e con riguardo alle necessità dell'utenza delle singole realtà locali.

La norma impugnata deve, dunque, essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, comma terzo, Cost., fermo restando che l'obiettivo di consentire

l'adozione delle predette misure può essere raggiunto sulla base di autonome determinazioni assunte in sede locale.

Riguardo alle altre norme impugnate la Corte ha dichiarato:

- a) inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 64, commi 1, 2, 3, 4 del decreto-legge n. 112 del 2008, come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, promossa dalla Regione Piemonte;
- b) non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 64, commi 3 e 4, lettere da a) ad f), del citato decreto-legge n. 112 del 2008, promosse dalle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio e Puglia;
- c) estinto il giudizio concernente l'art. 64, comma 6-bis, del decreto-legge n. 112 del 2008, promosso dalla Regione Abruzzo;
- d) la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 64, comma 6-bis, del citato decreto-legge n. 112 del 2008, come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, introdotto dall'art. 3 del decreto-legge n. 154 del 2008, promosse dalle Regioni Emilia-Romagna, Piemonte, Toscana, Calabria, Campania e Basilicata, Sicilia.

5. ORDINAMENTO E ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA DELLO STATO E DEGLI ENTI PUBBLICI NAZIONALI

*La Corte, in materia, ha pronunciato **la sentenza n. 114** nella quale si afferma che, per quanto attiene l'ambito di competenza legislativa, la disciplina degli asili-nido non può essere ricondotta alle materie di competenza residuale delle Regioni ai sensi del dell'art. 117 Cost., comma 4, poiché, sulla base di una ricostruzione dell'evoluzione normativa del settore, **utilizzando un criterio di prevalenza**¹⁷, la relativa disciplina ricade nell'ambito della competenza legislativa concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, **fatti salvi, gli interventi del legislatore statale che trovino legittimazione nei titoli "trasversali"** di cui all'art. 117, secondo comma, della Costituzione. Ne discende che le norme impugnate della finanziaria 2008 in quanto funzionali ad una migliore organizzazione dei servizi a favore dei dipendenti del Ministero della Difesa, non sono invasive delle competenze regionali, rientrando nella*

¹⁷ Si segnala il saggio del Prof. R. Bin che approfondisce il tema dell'uso del criterio di prevalenza da parte della Corte costituzionale, pubblicato al seguente indirizzo:
<http://www.robertobin.it/ARTICOLI/Rimaterializzazione.pdf>

materia dell'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato, riservata alla competenza esclusiva di quest'ultimo, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera g) della Costituzione.

Sentenza n. 114 del 24 aprile 2009

Con sentenza 24 aprile 2009 n. 114 la Corte costituzionale si è pronunciata sul ricorso promosso dalla Regione Veneto che aveva impugnato i commi 458, 459 e 460 dell'art. 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008), nella parte in cui istituiscono un fondo statale per l'organizzazione e il funzionamento di asili-nido presso enti e reparti del Ministero della Difesa, disciplinando la programmazione e la progettazione degli stessi e prevedendo e l'accessibilità a tali asili-nido di minori non figli di dipendenti dell'Amministrazione della difesa. La ricorrente ravvisava la violazione: - dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione stante la loro natura di norme di dettaglio, poiché, come affermato dalle sentenze n. 370 del 2003; n. 24 e n. 320 del 2004²⁵ della Corte costituzionale, la disciplina in materia di asili-nido deve essere ricondotta a materie (prevalentemente alla materia «istruzione», ma in parte anche alla materia «tutela del lavoro»), rientranti tra quelle di potestà legislativa concorrente, in relazione alle quali spetta allo Stato la determinazione dei principi fondamentali e alle Regioni la fissazione della normativa di dettaglio; - degli artt. 118 e 119 della Costituzione, in quanto quest'ultima norma non consentirebbe allo Stato di istituire e disciplinare finanziamenti a destinazione vincolata nelle materie di potestà legislativa concorrente, poiché «il ricorso a finanziamenti ad hoc rischierebbe di divenire uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, e di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza» (sentenza n. 16 del 2004 Corte costituzionale). Dalla violazione dell'art. 119 Cost. conseguirebbe, de plano, la violazione dell'art. 118 Cost.

La Corte, in primis, ha affermato, per quanto attiene l'ambito di competenza legislativa, che la disciplina degli asili-nido¹⁸ non può essere ricondotta alle materie di

¹⁸ M. Barbero, Prime indicazioni della Corte costituzionale in materia di federalismo fiscale (nota a Corte Cost. nn. 370/2003 e 376/2003), in Forum di Quaderni costituzionali; E. Ferioli, Esiti paradossali dell'innovativa legislazione regionale in tema di asili nido, tra livelli essenziali ed autonomia finanziaria regionale, in Forum di Quaderni costituzionali.

competenza residuale delle Regioni ai sensi del comma 4 dell'art. 117 Cost., poiché, sulla base di una ricostruzione dell'evoluzione normativa del settore, utilizzando un criterio di prevalenza, la relativa disciplina ricada nell'ambito della competenza legislativa concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, **fatti salvi, gli interventi del legislatore statale che trovino legittimazione nei titoli "trasversali"** di cui all'art. 117, secondo comma, della Costituzione¹⁹. Ne discende che le norme impugnate, in quanto funzionali ad una migliore organizzazione dei servizi a favore dei dipendenti del Ministero della Difesa, non sono invasive delle competenze regionali, rientrando nella materia dell'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato, riservata alla competenza esclusiva di quest'ultimo, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera g) della Costituzione. Tale competenza si estende, con riferimento in particolare a quanto dispone il comma 458 della legge finanziaria 2008 - che prevede, per l'organizzazione e il funzionamento dei servizi socio-educativi per la prima infanzia ai minori di età fino a trentasei mesi, presso enti e reparti del Ministero della Difesa l'istituzione di un fondo con la relativa dotazione - anche al potere di istituire fondi destinati all'organizzazione e al funzionamento dei relativi servizi. Inoltre, quanto alle censure prospettate nei confronti dei commi successivi, deve anche tenersi presente, con riferimento al comma 459, che la programmazione e la progettazione relativa ai servizi socio-educativi per la prima infanzia viene effettuata «nel rispetto delle disposizioni normative e regolamentari vigenti nelle regioni presso le quali sono individuate le sedi di tali servizi» e, quindi, con salvaguardia delle relative competenze regionali. Il comma 460, poi, oltre ad affermare il diritto di accesso ai servizi socio-educativi da parte di minori che non siano figli di dipendenti dell'Amministrazione della difesa, dispone che tali servizi «concorrono ad integrare l'offerta complessiva del sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia e del relativo Piano straordinario di intervento di cui all'articolo 1, comma 1259, della legge 27 dicembre 2006, n. 206, come modificato dal comma 457», con richiamo, cioè, all'intesa fra Stato e Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997, che realizza il pieno coinvolgimento delle Regioni nella programmazione e progettazione dei servizi. La Consulta ha pertanto dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 458, 459 e 460 della legge n. 244 del 2007.

¹⁹ Cfr. Corte cost., sentenze n. 320/2004, e n. 370/2003.

6. SISTEMA TRIBUTARIO E CONTABILE DELLO STATO

La Corte con due sentenze l'una in materia di IRAP²⁰ e l'altra di ICI, si è pronunciata anche nel 2009 sul concetto di tributo proprio al quale fa riferimento l'articolo 119 cost.

*Nella **sentenza n. 216** la Consulta, richiamando la precedente giurisprudenza, ribadisce che l'IRAP, in quanto istituita e disciplinata dalla legge dello Stato, è un tributo che ricade nella potestà legislativa esclusiva dello Stato a norma dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Costituzione.*

Pertanto la circostanza che il gettito sia in gran parte destinato alle Regioni e che alcune funzioni di riscossione siano loro affidate non fa venir meno la natura statale dell'imposta e, di conseguenza, non fa di essa uno dei «tributi propri» della Regione, ai quali fa riferimento l'art. 119 Cost.

Ne consegue che la disciplina dell'Irap, anche di dettaglio, è riservata alla legge statale e che l'intervento del legislatore regionale è ammesso solo nei termini stabiliti dallo Stato.

*A tale proposito il giudice delle leggi chiarisce che il decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali), consente alla **legge regionale di intervenire su alcuni aspetti sostanziali e procedurali della sua disciplina, ma non di modificarne la base imponibile.***

*La Corte, nella **sentenza n. 298**, ha poi ribadito che la modificazione di un tributo disposta nell'esercizio della suddetta potestà legislativa esclusiva statale e comportante un minor gettito per le Regioni e gli enti locali non esige che debba essere accompagnata da misure pienamente compensative per la finanza regionale: ciò in quanto deve «escludersi che possa essere effettuata una atomistica considerazione di isolate disposizioni modificative del tributo, senza considerare nel suo complesso la manovra fiscale entro la quale esse trovano collocazione, ben potendosi verificare che, per effetto di*

²⁰ Per approfondire la giurisprudenza prodotta dalla Corte costituzionale in materia di federalismo fiscale e tributi locali si rinvia ad un dossier dell'Emilia - Romagna pubblicato al seguente indirizzo: http://www.regione.emilia-romagna.it/wcm/autonomie/sezioni_home/banchedati/Contenzioso_Costituzionale/Focus/FOCUS_FEDE_RALISMO_13_02_2009_.pdf.

plurime disposizioni [..], il gettito complessivo destinato alla finanza regionale non subisca riduzioni»²¹.

Sentenza n. 216 del 14 luglio 2009

Con sentenza 14 luglio 2009 n. 216 **la Corte ribadisce la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di imposta regionale sulle attività produttive (IRAP)**, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Piemonte 23 maggio 2008, n. 12 (Legge finanziaria per l'anno 2008) che ha escluso dal calcolo dell'IRAP i contributi regionali erogati nell'ambito del piano casa regionale

La disposizione impugnata stabilisce che «ai fini della determinazione della base imponibile per il calcolo dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), sono esclusi i contributi regionali erogati nell'ambito del piano casa regionale "10.000 alloggi per il 2012" approvato con Delib. C.R. 20 dicembre 2006, n. 93-43238».

La Consulta, richiamando la precedente giurisprudenza, ribadisce che l'IRAP, in quanto istituita e disciplinata dalla legge dello Stato, è un tributo che ricade nella potestà legislativa esclusiva dello Stato a norma dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Pertanto la circostanza che il gettito sia in gran parte destinato alle Regioni e che alcune funzioni di riscossione siano loro affidate non fa venir meno la natura statale dell'imposta e, di conseguenza, non fa di essa uno dei «tributi propri» della Regione, ai quali fa riferimento l'art. 119 Cost.

Ne consegue che la disciplina, anche di dettaglio, dell'Irap è riservata alla legge statale e che l'intervento del legislatore regionale è ammesso solo nei termini stabiliti dallo Stato.

A tale proposito il giudice delle leggi chiarisce che il decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali), consente alla legge regionale di intervenire su alcuni aspetti sostanziali e procedurali della sua disciplina, ma non di modificarne la base imponibile.

Nella pronuncia in rassegna viene altresì precisato che non possono condurre a conclusioni diverse neppure le disposizioni di seguito elencate:

²¹Cfr. sentenze n. 155 del 2006 e n. 431 del 2004.

a) l'art. 1, comma 43, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008), a norma del quale l'Irap «assume la natura di tributo proprio della Regione»;

b) l'art. 42, comma 7, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti), convertito, con modifiche, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14 il quale dispone che, a partire dal 2010, l'Irap sarà «istituita con legge regionale».

La Corte rileva che, a prescindere dal fatto che l'«istituzione» con legge regionale non è ancora operativa, dette disposizioni non modificano sostanzialmente la disciplina dell'Irap, che rimane statale.

Sulla qualificazione dell'Irap come tributo proprio della Regione, operata dal legislatore statale, “deve prevalere la disciplina del tributo posta dallo Stato, che continua a regolare la materia e a circoscrivere con precisione gli ambiti di intervento del legislatore regionale.” Le disposizioni sopra citate, infatti, consentono alle Regioni – sia pure nei limiti stabiliti dalle leggi statali – di modificare l'aliquota, le detrazioni e le deduzioni, nonché di introdurre speciali agevolazioni, ma vietano loro di modificare le basi imponibili.

Pertanto la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Piemonte 23 maggio 2008, n. 12 che, modificando la base imponibile dell'Irap, esula dagli interventi consentiti alle Regioni in questa materia e disciplina un oggetto che, anche prima della legge n. 244 del 2007, alle Regioni era precluso, con conseguente violazione dell'art. 117 Cost.

Sentenza n. 298 del 20 novembre 2009

Non sussiste a giudizio della Corte violazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti locali (art. 119 Cost.) da parte delle disposizioni del d.l. 93/08 così come convertito dalla legge 126/08 (commi 1, 2, 3, 4, 6 e 7 dell'art. 1) che hanno provveduto a introdurre:

a) una "esenzione dalla imposta comunale sugli immobili dell'unità immobiliare adibita ad "abitazione principale";

b) una sospensione del «potere delle regioni [...] di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad essi attribuiti con legge dello Stato»;

c) un meccanismo di rimborso dell'imposta non percepita agli enti locali ..riducendo di fatto le risorse di cui tali enti possono disporre.

A giudizio della Corte infatti il legislatore statale si è mantenuto all'interno della propria competenza esclusiva, posto che la disciplina dei tributi su cui hanno inciso le norme denunciate all'interno del ricorso presentato dalla Regione Calabria , cioè l'ICI ed i tributi, le addizionali, le aliquote e le maggiorazioni delle aliquote di tributi attribuiti alle Regioni con legge dello Stato, appartiene a quel medesimo soggetto, lo Stato, che ha provveduto a istituirli.

Tale competenza legislativa, perciò, può essere esercitata dallo Stato anche per il tramite di norme di dettaglio, senza che ciò implichi violazione dell'autonomia tributaria delle Regioni destinatarie del gettito (ex plurimis: sentenze n. 168 del 2008; n. 451 del 2007 e n. 296 del 2003; con specifico riferimento all'ICI, sentenze n. 75 del 2006 e n. 37 del 2004).

Secondo un suo consolidato orientamento che la Corte ha provveduto a ribadire la modificazione di un tributo disposta nell'esercizio della suddetta potestà legislativa esclusiva statale e comportante un minor gettito per le Regioni e gli enti locali non esige che debba essere accompagnata da misure pienamente compensative per la finanza regionale: ciò in quanto deve «escludersi che possa essere effettuata una atomistica considerazione di isolate disposizioni modificative del tributo, senza considerare nel suo complesso la manovra fiscale entro la quale esse trovano collocazione, ben potendosi verificare che, per effetto di plurime disposizioni [.], il gettito complessivo destinato alla finanza regionale non subisca riduzioni» (sentenze n. 155 del 2006 e n. 431 del 2004).

7. TUTELA DELLA CONCORRENZA

Riguardo alla “tutela della concorrenza” si evidenzia che, spesso, le norme censurate, pur essendo riconducibili a detta materia, incidono su altre materie (ad es. le materie “sicurezza” nella sentenza n. 18, “organizzazione amministrativa della Regione” nella sentenza n. 148 e “ordinamento civile” nella sentenza n. 160): in tal caso la Corte ha ricondotto la disciplina oggetto di giudizio alla materia “tutela della concorrenza” in relazione alla “finalità” delle norme censurate.

Viene pertanto posto in rilievo il valore attribuito alle materie trasversali, alle c.d. “materie-non materie”, destinate non già a designare ambiti di disciplina, ma piuttosto

ad individuare competenze del legislatore statale esercitabili con riferimento ad una pluralità di materie.

Sono intervenute numerose pronunce, tre delle quali afferenti alle procedure di evidenza pubblica: in tale ambito si palesa una difformità tra due sentenze (nn. 283 e 307), che, nell'arco di breve tempo l'una dell'altra, hanno sostenuto tesi opposte in merito alla legittimità dell'intervento del legislatore regionale - in un ambito astrattamente precluso quale la tutela della concorrenza- per introdurre una disciplina più rigorosa di quella statale.

*Nella **sentenza n. 18** la Corte rileva che è illegittima la legge regionale che detta norme riguardanti l'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti coordinati, nonché le procedure di rilascio delle concessioni di gestione aeroportuale, poiché tale disciplina risponde, da un lato, ad esigenze di sicurezza del traffico aereo, e, dall'altro, ad esigenze di tutela della concorrenza, materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato.*

*Nella **sentenza n. 25** la Corte interviene sui limiti che la potestà legislativa delle Regioni incontra in materia di disciplina del territorio nel caso in cui essa interferisca con gli impianti di telecomunicazioni, dichiarando illegittima una norma regionale che prevede stringenti criteri per la localizzazione dei centri di telefonia in sede fissa. La Consulta afferma che la legge regionale che prevede la necessità di pianificare il numero dei phone center e di individuare le aree destinate all'apertura dei nuovi esercizi commerciali, invade la competenza esclusiva del legislatore statale in materia di "tutela della concorrenza" poiché determina un'ingiustificata compressione dell'assetto concorrenziale del mercato della comunicazione e, quindi, invade una competenza spettante al legislatore statale.*

*La **sentenza n. 148** interviene sulla questione di legittimità costituzionale delle norme della legge finanziaria 2008 che prevedono il divieto per le P.A. di costituire società aventi per oggetto la produzione di beni e servizi, e di assumere e mantenere partecipazioni in tali società, al fine di tutelare la concorrenza e il mercato.*

Stante la finalità delle norme censurate, la disciplina è ricondotta, alla materia "tutela della concorrenza" anziché alla materia "organizzazione e del funzionamento della Regione" poiché il contenuto delle disposizioni impugnate mira, ad evitare "che soggetti dotati di privilegi svolgano attività economica al di fuori dei casi nei quali ciò è imprescindibile per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, ovvero per la produzione di servizi di interesse generale, al fine di eliminare eventuali distorsioni della concorrenza, quindi sono preordinate a scongiurare una commistione che il legislatore statale ha reputato pregiudizievole della concorrenza".

Infine diverse sentenze (nn. 160, 283 e 307) attengono al tema delle procedure di evidenza pubblica.

Nella sentenza n. 160 la Consulta, pronunciandosi sui criteri per ripartire le competenze legislative dello Stato e delle Regioni in materia di contratti della P.A., afferma che, con riferimento alla materia di procedure di evidenza pubblica, il titolo di legittimazione prevalente che viene in rilievo è costituito dalla tutela della concorrenza.

La Corte specifica altresì che sia la disciplina del procedimento di verifica delle offerte anomale, sia il sistema di qualificazione delle imprese partecipanti alle procedure di gara rientrano nella competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza. Spetta, pertanto, esclusivamente allo Stato - nei limiti del rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità- individuare i "requisiti per la qualificazione" rilevanti nell'ambito della procedura di valutazione tecnica dell'anomalia delle offerte, al fine di garantire una disciplina unitaria a livello nazionale e di assicurare, tra l'altro, parità di trattamento agli operatori economici del settore.

Risultano pertanto illegittime le norme regionali che dettano una disciplina difforme da quella del Codice degli appalti in materia di istituto dell'avalimento, di esclusione delle offerte anomale, di procedure negoziate e di qualificazione dei concorrenti.

*Anche la **pronuncia n. 283** ribadisce che l'intera disciplina delle procedure ad evidenza pubblica è riconducibile alla tutela della concorrenza: alle Regioni, pertanto, non è consentito di adottare una disciplina in tale ambito, neppure quando essa miri a garantire un livello di concorrenza più elevato rispetto a quello statale.*

Il giudice delle leggi evidenzia altresì che non rileva la distinzione tra contratti sopra-soglia e sotto-soglia, perché tale materia «trascende ogni rigida e aprioristica applicazione di regole predeterminate dal solo riferimento, come nella specie, al valore economico dell'appalto», sicché «anche un appalto che si pone al di sotto della rilevanza comunitaria può giustificare un intervento unitario da parte del legislatore statale». Sono pertanto illegittime le norme regionali che dettano - in materia di concorso di idee e concorso di progettazione - disposizioni diverse da quelle previste in sede nazionale.

*Nella **sentenza n. 307, in maniera difforme dalla decisione precedente (sentenza n. 283/2009)**, la Corte afferma che è legittimo un intervento del legislatore regionale in un ambito astrattamente precluso quale la tutela della concorrenza per introdurre una disciplina più rigorosa. Nella fattispecie la Corte ritiene che le norme impugnate, in quanto più rigorose delle norme interposte statali, ed in quanto emanate nell'esercizio di una competenza residuale propria delle Regioni (quella relativa ai*

"servizi pubblici locali"), non possono essere ritenute in contrasto con la Costituzione. Secondo la Consulta la tutela della concorrenza, in quanto risolta in una finalità da perseguire, tollera un potenziamento dei suoi contenuti da parte del legislatore regionale.

Sentenza n. 18 del 30 gennaio 2009²²

Nella pronuncia n. 18 /2009 la Consulta si pronuncia sul giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Lombardia 9 novembre 2007, n. 29 (*Norme in materia di trasporto aereo, coordinamento aeroportuale e concessioni di gestione aeroportuali*), e in particolare degli artt. 3, 4 e 9.

Il Governo aveva ritenuto che tale intervento normativo, avente per oggetto la disciplina dell' assegnazione delle bande orarie negli aeroporti "coordinati" e le procedure di rilascio delle concessioni di gestione aeroportuale, violi i limiti della competenza legislativa regionale, si poneva in contrasto con disposizioni di fonte comunitaria (regolamento 95/93 CEE) e «con i principi e le regole costituzionalmente riservate alla competenza dello Stato», di cui al decreto legislativo 9 maggio 2005, n. 96 (Revisione della parte aeronautica del Codice della navigazione, a norma dell'articolo 2 della L. 9 novembre 2004, n. 265), e al decreto legislativo 4 ottobre 2007, n. 172 (*Disciplina sanzionatoria in materia di assegnazione di bande orarie negli aeroporti italiani relativamente alle norme comuni stabilite dal regolamento CE n. 793/2004 che modifica il regolamento CEE n. 95/93 in materia di assegnazione di bande orarie negli aeroporti comunitari*).

La Corte nel ritenere fondati i motivi dell'impugnazione governativa osserva che:

a) gli artt. 3, 4 e 9 della legge della Regione Lombardia n. 29 del 2007 attribuiscono alla Regione una serie di competenze e poteri in ordine ad ambiti inerenti all'assegnazione delle bande orarie (mediante la previsione, di cui agli artt. 3 e 4, di peculiari modalità, assistite da procedure rinforzate, di concorso regionale alla definizione dei parametri di coordinamento, sulla cui base il coordinatore procede all'assegnazione delle predette bande, e di specifici strumenti di controllo del rispetto dei medesimi) nonché al rilascio delle concessioni di gestione degli aeroporti "coordinati", presenti nel territorio regionale, ma non destinati ai voli di mero cabotaggio regionale (con la previsione, di cui all'art. 9 della partecipazione della Regione alla procedura di rilascio delle predette concessioni

²² S. Busti, "Slot «vietato» alla Regione Lombardia," in corso di pubblicazione in *Le Regioni*, 2009 reperibile sul sito:
http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2009/0006_nota_18_2009_busti.pdf.

realizzata mediante l'elaborazione di proprie direttive relative alle nuove convenzioni sottoscritte fra gestore aeroportuale ed ENAC, che costituiscono linee guida vincolanti per le medesime convenzioni);

b) tali disposizioni risultano, strettamente ed inscindibilmente connesse con tutti gli altri articoli della legge regionale n. 29 del 2007.

La Consulta, ricostruito il quadro normativo delle fonti comunitarie e statali che disciplinano la materia oggetto dell'intervento legislativo regionale, perviene alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della l. r. 29/07 ritenendo che :

a) **la disciplina dell'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti coordinati risponda, da un lato, ad esigenze di sicurezza del traffico aereo, e, dall'altro, ad esigenze di tutela della concorrenza**, le quali corrispondono ad ambiti di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma secondo, lettere e) ed h), Cost) ;

b) la legge regionale impugnata, pur riguardando sotto un profilo limitato ed in modo indiretto gli aeroporti, non possa essere ricondotta alla materia «porti e aeroporti civili», di competenza regionale concorrente, in quanto tale materia (cfr. sentenza n. 51 del 2008) riguarda le infrastrutture e la loro collocazione sul territorio regionale, mentre la normativa impugnata attiene all'organizzazione ed all'uso dello spazio aereo, peraltro in una prospettiva di coordinamento fra più sistemi aeroportuali.

Sentenza n. 25 del 30 gennaio 2009²³

La Corte Costituzionale dichiara l'illegittimità dell'art. 8 della legge della Regione Veneto 30 novembre 2007, n. 32 (*Regolamentazione dell'attività dei centri di telefonia in*

²³ S. Manica, Concessioni idroelettriche e tutela della concorrenza nella sentenza della Corte costituzionale 14 gennaio 2008, n. 1, in *Federalismi.it*; G. Fares, Appalti pubblici e misure pro-concorrenziali: ancora da decifrare gli spazi per l'intervento normativo delle regioni, in *Consulta Ondine*; L. Cassetti, La Corte costituzionale salva le liberalizzazioni del 2006: dalla trasversalità alla prevalenza della competenza statale in materia di tutela della concorrenza, in *Federalismi.it*; R. De Nictolis, I principi espressi dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 401/2007, in *Federalismi.it*.; R. Bin, Alla ricerca della materia perduta, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*; A. Venturi, La "tutela della concorrenza": da "valore-materia" a "materia-valore". La Corte conferma il riparto Stato-Regioni operato dal codice De Lise in *Forum dei Quaderni Costituzionali*; C. Bozzacchi, Il concorso del legislatore statale e di quelli regionali alla liberalizzazione dei servizi pubblici locali nelle recente giurisprudenza costituzionale in *Forum dei Quaderni Costituzionali*; T. Tessaro, Miti e no: l'Idra di Lerna e i servizi pubblici locali privi di rilevanza economica, in *Lexitalia.it*. F. Casalotti, La Corte costituzionale e i criteri di riparto delle competenze con riferimento ai servizi pubblici locali dopo la riforma del Titolo V Parte II della Cost.: la sentenza n. 272 e l'ordinanza n. 274 del 2004 ; L. Cassetti, La Corte e le scelte di politica economica: la discutibile dilatazione dell'intervento statale a tutela della concorrenza, in *Federalismi.it*; R. Caranta, La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*; F. Pizzetti, Guardare a Bruxelles per ritrovarsi a Roma?, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*; M. Barbero, Materie trasversali e federalismo fiscale: il caso della tutela della concorrenza - Brevi considerazioni critiche a margine di Corte Cost. 14/2004, in *Amministrazione in cammino*.

sede fissa – phone center), nei cui confronti il Consiglio dei ministri aveva sollevato questione di legittimità costituzionale per violazione degli articoli 117, secondo comma, lettera e) e 41 della Costituzione.

Secondo il Consiglio dei ministri la legge regionale, prevedendo la necessità di pianificare il numero dei *phone center* e di individuare le aree destinate all'apertura dei nuovi esercizi commerciali, invaderebbe la competenza esclusiva del legislatore statale in materia di "tutela della concorrenza", violando perciò l'art. 117 della Cost. Inoltre l'art. 8 della l.r. 32/07, contingentando il mercato e limitando l'apertura di nuovi *phone center*, inciderebbe negativamente sulla libertà di iniziativa economica privata violando l'art. 41 Cost. La Corte ritiene la questione fondata. Già con la recente sentenza n. 350 del 2008, ha riconosciuto che l'attività svolta dai centri di telefonia in sede fissa è qualificabile, ai sensi del d.lgs. 1 agosto del 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), come fornitura al pubblico di servizi di comunicazione elettronica, precisando che la competenza statale in tema di comunicazioni elettroniche non riguarda solo la definizione delle tecnologie concernenti gli impianti, ma anche la rete delle infrastrutture e i relativi servizi pubblici e privati che operano nel settore.

L'art. 8 della legge impugnata, **nel circoscrivere la localizzazione dei soli centri di telefonia fissa ad ambiti territoriali preventivamente individuati e nel subordinare l'apertura dei nuovi esercizi alla previa adozione di una apposita normativa urbanistica, viene a determinare una ingiustificata compressione dell'assetto concorrenziale del mercato della comunicazione e quindi invadere una competenza spettante al legislatore statale** (tra le sentenze più recenti in materia si segnalano, la n. 1, 51 e 63 del 2008, nonché la n. 401, 430 e 431 del 2007).

Per tali motivi, la Corte dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Veneto 30 novembre 2007, n. 32 (Regolamentazione dell'attività dei centri di telefonia in sede fissa-*phone center*).

Sentenza n. 148 del 8 maggio 2009²⁴

La Corte costituzionale è intervenuta, su ricorso promosso dalla regione Veneto, in materia di costituzione, ad opera delle pubbliche amministrazioni, di società miste aventi per oggetto la produzione di beni e servizi e di assunzione e mantenimento di partecipazioni in tali società.

Più precisamente, la citata ricorrente ha impugnato, tra l'altro, l'art. 3, commi da 27 a 32, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008*), in riferimento sia agli artt. 117 e 118 Cost. sia al principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost. e 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*).²⁵

Ad avviso della Regione Veneto, le disposizioni impuginate, attenendo alla materia «organizzazione amministrativa della Regione», riconducibile alla competenza legislativa di tipo residuale delle Regioni, avrebbero violato gli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost..

²⁴ L. Casseti, La Corte costituzionale salva le liberalizzazioni del 2006: dalla trasversalità alla prevalenza della competenza statale in materia di tutela della concorrenza, in *Federalismi.it*; L. Casseti, Potestà legislativa regionale e tutela della concorrenza, in *federalismi.it*; L. Casseti, La Corte e le scelte di politica economica: la discutibile dilatazione dell'intervento statale a tutela della concorrenza (4.3.2004), in *Federalismi.it*; R. Caranta, La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione; F. Pizzetti, Guardare a Bruxelles per ritrovarsi a Roma? Osservazione a Corte cost. sentenza n. 14 del 2004, *ivi*, 1014 ss.; A. Pace, Gli aiuti di Stato sono forme di "tutela" della concorrenza?, in *Giur. cost.* 2004, 259 ss.; M. Cammelli, Legislatore, giudici e società in mano pubblica: buone intenzioni, incerti strumenti, modesti risultati, in *Forum costituzionale*; M. Barbero, Materie trasversali e federalismo fiscale: il caso della tutela della concorrenza - Brevi considerazioni critiche a margine di Corte Cost. 14/2004, in *Amministrazione in cammino*; L. Buffoni, La "tutela della concorrenza" dopo la riforma del titolo V: il fondamento costituzionale ed il riparto di competenze legislative, in *Le istituzioni del federalismo*, 2003, 383; G. Corso, La tutela della concorrenza, in G. Corso e V. Lopilato, *Il diritto amministrativo dopo la riforma costituzionale*, Parte speciale, vol. I, Milano, 2006, 3 ss.

²⁵ L'art. 3, comma 27 della legge finanziaria 2008 dispone quanto segue "Al fine di tutelare la concorrenza e il mercato, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente o indirettamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. È sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi di interesse generale, e l'assunzione di partecipazioni in tali società" da parte delle suddette amministrazioni.

Il comma 28 illustra le modalità per l'assunzione di nuove partecipazioni e il mantenimento delle attuali, subordinandole a preventiva autorizzazione e alla sussistenza dei presupposti di cui al comma 27.

Il comma 29 individua i termini per la dismissione a terzi, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica, delle società e delle partecipazioni vietate ai sensi del comma 27.

I commi 30 e 31 prevedono il trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali in considerazione delle funzioni esercitate, nel caso di costituzione di società o enti, ovvero di assunzione di partecipazioni in società, consorzi o altri organismi, effettuate nel rispetto del comma 27. Il successivo comma 32 dispone, invece, che i collegi dei revisori e gli organi di controllo interno delle amministrazioni e dei soggetti interessati debbano asseverare il trasferimento delle risorse umane e finanziarie, trasmettendo una relazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri e segnalando eventuali inadempimenti anche alle sezioni competenti della Corte dei conti".

Inoltre, anche qualora le norme censurate avessero a oggetto la «tutela della concorrenza», spettante alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. e, Cost.), esse comunque inciderebbero sulla materia «organizzazione amministrativa della Regione» e poiché non approntano adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze, si porrebbero in contrasto con il principio di leale collaborazione.

Innanzitutto, la Corte ha ritenuto le argomentazioni prodotte dalla ricorrente riferibili ai soli commi da 27 a 29.

In secondo luogo, la Consulta ha proceduto a qualificare la materia a cui ricondurre le disposizioni di cui trattasi, le quali *"definiscono il proprio ambito di applicazione esclusivamente in relazione all'oggetto sociale delle società e mirano, da un canto, a rafforzare la distinzione tra attività amministrativa in forma privatistica (posta in essere da società che operano per una pubblica amministrazione) ed attività di impresa di enti pubblici, dall'altro, ad evitare che quest'ultima possa essere svolta beneficiando dei privilegi dei quali un soggetto può godere in quanto pubblica amministrazione"*.

Secondo la Corte, stante la finalità delle norme censurate, **la disciplina in esame va ricondotta alla materia «tutela della concorrenza»**, attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), anziché, come sostenuto dalla ricorrente, alla materia dell'organizzazione e del funzionamento della Regione, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Il contenuto delle disposizioni impugnate mira, infatti, ad evitare "che soggetti dotati di privilegi svolgano attività economica al di fuori dei casi nei quali ciò è imprescindibile per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, ovvero per la produzione di servizi di interesse generale (casi compiutamente identificati dal citato art. 3, comma 27), al fine di eliminare eventuali distorsioni della concorrenza, quindi sono preordinate a scongiurare una commistione che il legislatore statale ha reputato pregiudizievole della concorrenza".

Sentenza n. 160 del 22 maggio 2009

La Corte costituzionale con sentenza del 22 maggio 2009, n. 160 si è pronunciata sul ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri che aveva impugnato:

a) gli articoli 27, comma 1, lettere l), p), t), punti 1 e 5, della legge della Regione Campania 30 gennaio 2008, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e

pluriennale della Regione Campania - legge finanziaria 2008), prospettando la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l);

b) gli articoli 6, 7, comma 3, 14, commi 2, 3 e 4, 18, 20, comma 2, 33, 36, commi 7 e 8, 53, comma 2, 58, comma 4, 59, comma 5, 60, comma 4, della legge della Regione Campania 27 febbraio 2007, n. 3 (Disciplina dei lavori pubblici, dei servizi e delle forniture in Campania), adducendo la violazione del principio di leale collaborazione.

In via preliminare, la Corte richiama una precedente sentenza (n. 401 del 2007) avente ad oggetto alcune disposizioni contenute nel decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE) con cui si chiariva che **l'attività contrattuale della pubblica amministrazione «non può identificarsi in una materia a sé, ma rappresenta, appunto, un'attività che inerisce alle singole materie sulle quali essa si esplica»**. In questa prospettiva, le singole Regioni sono legittimate a regolare, da un lato, quelle fasi procedimentali che afferiscono a materie di propria competenza; dall'altro, i singoli settori oggetto della predetta procedura e rientranti anch'essi in ambiti materiali di pertinenza regionale.

Sulla base di tale premessa la Corte individua gli ambiti materiali di competenza statale e regionale in relazione sia alla fase procedimentale che precede la stipulazione del contratto di appalto sia alla fase successiva inerente all'attuazione del rapporto contrattuale. Più precisamente:

a) **con riferimento alla procedura di evidenza pubblica, il titolo di legittimazione prevalente che viene in rilievo è costituito dalla tutela della concorrenza**, di competenza legislativa esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. costituita da disposizioni che, sul piano comunitario, tendono a tutelare essenzialmente i principi della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazioni di servizi; sul piano interno, le norme in esame sono funzionali, tra l'altro, a garantire il rispetto dei principi di buona amministrazione, di imparzialità, nonché il perseguimento dell'interesse pubblico sotteso alle specifiche procedure di gara;

b) con riferimento invece alla fase negoziale, che ha inizio con la stipulazione del contratto, la P.A. si pone in una posizione di tendenziale parità con la controparte ed agisce non nell'esercizio di poteri amministrativi, bensì nell'esercizio della propria autonomia negoziale; ne consegue che la disciplina della predetta fase deve essere ascritta prevalentemente all'ambito materiale dell'ordinamento civile. Ciò premesso risulta evidente detta fase negoziale rientrando nell'ambito materiale dell'ordinamento civile, è riservata alla competenza esclusiva del legislatore statale, al fine di soddisfare l'esigenza,

sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità di trattamento, nell'intero territorio nazionale, della disciplina dei momenti di conclusione ed esecuzione dei contratti di appalto. Ciò non significa, però, che, in relazione a peculiari esigenze di interesse pubblico, non possano residuare in capo alla autorità procedente poteri pubblici riferibili, tra l'altro, a specifici aspetti organizzativi afferenti alla stessa fase esecutiva.

La Corte, dopo aver inquadrato giuridicamente il riparto di competenze nella materia contrattuale, affronta il caso di specie rilevando che la già citata sentenza n. 401 del 2007, aveva già statuito che *«pur in presenza di un appalto sotto-soglia, debbano essere comunque rispettati i principi fondamentali del Trattato idonei a consentire l'esercizio di un potere conforme, tra l'altro, ai canoni della parità di trattamento, della trasparenza e della pubblicità, al fine di garantire un assetto concorrenziale del mercato»*.

Viene inoltre posto in evidenza che *«la stessa direttiva comunitaria 2004/18, al considerando numero 2, ha previsto, in generale per tutti gli appalti, che l'aggiudicazione negli Stati membri per conto dello Stato, degli enti pubblici territoriali e di altri organismi di diritto pubblico è subordinata al rispetto dei principi del Trattato ed in particolare ai principi della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, nonché ai principi che ne derivano, quali i principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di riconoscimento reciproco, di proporzionalità e di trasparenza»*. Secondo la Consulta, **« la distinzione tra contratti sotto-soglia e sopra-soglia non può essere, di per sé, invocata quale utile criterio ai fini della individuazione dello stesso ambito materiale della tutela della concorrenza. Tale ambito ha, infatti, una portata che trascende ogni rigida e aprioristica applicazione di regole predeterminate dal solo riferimento, come nella specie, al valore economico dell'appalto. Anche un appalto che si pone al di sotto della rilevanza comunitaria può giustificare un intervento unitario da parte del legislatore statale »**. E se si riconosce, nello specifico, la sussistenza di tale esigenza, in relazione ovviamente a finalità di tutela della concorrenza, deve conseguentemente ammettersi la legittimazione statale a disciplinare l'istituto secondo le modalità proprie degli appalti di rilevanza comunitaria.

Chiarito, dunque, che la distinzione tra contratti sopra e sotto-soglia non può costituire, nei limiti anzidetti, un netto elemento di differenziazione ai fini della individuazione del livello di competenza statale o regionale, la Corte interviene per stabilire **in quale ambito materiale debba essere collocato l'istituto dell'avvalimento** disciplinato dalle leggi impugnate.

Alcuni aspetti²⁶ della materia dell'avvalimento sono riconducibili alla materia dell'ordinamento civile, anch'essa di competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Si tratta, infatti, di profili di disciplina che afferiscono, a prescindere dalla loro esatta qualificazione giuridica, a vicende comunque di natura essenzialmente privatistica.

L'individuazione dei predetti titoli di legittimazione statali esclude che la Regione possa adottare una disciplina diversa da quella prevista a livello nazionale.

La Corte sulla base di tali argomentazioni dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 27, comma 1, lettera l), della legge regionale n. 1 del 2008 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l) Cost.

Lo Stato ha, inoltre, censurato l'art. 27, comma 1, lettera p), della legge regionale n. 1 del 2008, che, nel modificare l'art. 38, comma 5, lettera b), della legge regionale n. 3 del 2007, ha previsto la possibilità di ricorrere alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando nell'anno successivo alla stipulazione del contratto iniziale nel caso di nuovi servizi consistenti nella ripetizione dei servizi analoghi già affidati all'operatore economico aggiudicatario.

Nella prospettiva del ricorrente tale norma sarebbe illegittima perché in contrasto, da un lato, con quanto stabilito dall'art. 57, comma 5, lettera b), del d.lgs. n. 163 del 2006, il quale prevede il più ampio termine di tre anni dalla stipulazione del contratto originario per potere ricorrere a tale metodo di affidamento dei lavori, e, dall'altro, con l'art. 4, comma 3, dello stesso decreto, che attribuisce allo Stato il compito di individuare le procedure di affidamento.

La Corte ha ritenuto fondata la censura sopradetta in quanto **la competenza statale in materia di tutela della concorrenza ricomprende anche la disciplina delle procedure negoziate.**

Lo Stato ha, inoltre, censurato l'art. 27, comma 1, lettera t), punto 1, della legge regionale n. 1 del 2008, che ha stabilito che le stazioni appaltanti, quando il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso, «prevedono nel bando l'esclusione automatica dalla gara delle offerte che presentano una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia».

²⁶ Si tratta degli aspetti relativi, in particolare, da un lato, agli obblighi assunti dall'impresa ausiliaria «verso il concorrente e verso la stazione appaltante a mettere a disposizione per tutta la durata dell'appalto le risorse necessarie di cui è carente il concorrente» (art. 49, comma 2, lettera d); dall'altro, al «contratto in virtù del quale l'impresa ausiliaria si obbliga nei confronti del concorrente a fornire i requisiti e a mettere a disposizione le risorse necessarie per tutta la durata dell'appalto» (art. 49, comma 2, lettera f).

A tal proposito la Corte osserva che il legislatore statale, sul punto, ha previsto, all'art. 122, comma 9, del d.lgs. n. 163 del 2006, in capo alla stazione appaltante, il potere discrezionale di valutare l'opportunità di procedere all'esclusione automatica ovvero verificare in contraddittorio l'anomalia dell'offerta. A ciò va aggiunto che l'art. 1, comma 1, lettera bb), n. 2, del decreto legislativo 11 settembre 2008 n. 152 (*Ulteriori disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, a norma dell'articolo 25, comma 3, della legge 18 aprile 2005, n. 62*) proprio al fine di aumentare l'area di concorrenzialità ha modificato la norma statale, la quale ora prevede che la facoltà di esclusione automatica «non è esercitabile quando il numero delle offerte ammesse è inferiore a dieci».

Il legislatore regionale ha dettato una disciplina diversa da quella statale, prevedendo che la stazione appaltante è obbligata a procedere sempre ed in ogni caso all'esclusione automatica delle offerte anomale in presenza di un contratto di appalto di rilevanza non comunitaria. **Tale previsione, eliminando radicalmente qualunque potere di valutazione tecnica in capo all'amministrazione mediante l'attivazione di procedure di verifica in contraddittorio, viola i principi della concorrenza. La previsione, infatti, di un potere vincolato di esclusione automatica restringe la possibilità di partecipazione di un numero più elevato di operatori economici, ledendo le regole concorrenziali sancite a livello comunitario e nazionale.** Per queste ragioni e cioè per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. la norma impugnata è stata dichiarata costituzionalmente illegittima.

Infine, lo Stato ha impugnato l'art. 27, comma 1, lettera t), punto 5, della legge regionale n. 1 del 2008, in quanto tale norma, disciplinando la qualificazione dei concorrenti, violerebbe, anche sotto questo aspetto, la potestà normativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, tenuto conto che l'art. 40 del d.lgs. n. 163 del 2006 detta una regolamentazione diversa e che l'art. 4, comma 3, del medesimo decreto attribuisce allo Stato il compito di disciplinare la "qualificazione" dei concorrenti.

La disposizione regionale riprende, nella prima parte, il contenuto del comma 4-bis dell'art. 87 del d.lgs. n. 163 del 2006, introdotto dall'art. 1, comma 909, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007). Rispetto alla norma statale tuttavia viene aggiunto, da un lato, il riferimento alle informazioni «fornite dai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza se sono stati istituiti»; dall'altro, l'affermazione dell'applicazione della norma «in corso d'opera».

La Corte, sul punto ha rilevato che sia **la disciplina del procedimento di verifica delle offerte anomale, sia il sistema di qualificazione delle imprese partecipanti alle procedure di gara rientrano nella competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza. Spetta, dunque, esclusivamente allo Stato**, sempre nei limiti del rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità, **individuare i "requisiti per la qualificazione" rilevanti nell'ambito della procedura di valutazione tecnica dell'anomalia delle offerte**, al fine di garantire una disciplina unitaria a livello nazionale e di assicurare, tra l'altro, parità di trattamento agli operatori economici del settore. Di conseguenza anche questa disposizione regionale è dichiarata costituzionalmente illegittima.

Sentenza n. 283 del 6 novembre 2009

La Consulta dichiara l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della l. r. 14/08 (Misure a sostegno della qualità delle opere di architettura e di trasformazione del territorio) della Regione Puglia:

a) l'art. 5 comma 2 che disciplina le modalità di espletamento dei concorsi di idee e dei concorsi di progettazione per l'affidamento di incarichi il cui importo stimato sia inferiore al limite posto dalla legislazione statale per l'affidamento fiduciario e che pertanto non sono specificatamente regolati dalla medesima;

b) l'art. 6 (Concorsi di idee), l'art. 7 (Concorsi di progettazione) che individuano i soggetti che possono accedere a tale procedure concorsuali e la loro disciplina.

Secondo la Corte le disposizioni della l.r. 14/08 sui concorsi di idee e di progettazione concernenti i contratti sotto-soglia ricadono nell'ambito materiale della tutela della concorrenza e come tali si pongono in contrasto con la competenza esclusiva che appartiene al legislatore nazionale in questa materia, ai sensi dell'art. 117, comm2, lett. e) Cost.

La Consulta ribadisce che l'intera disciplina delle procedure ad evidenza pubblica è riconducibile alla tutela della concorrenza, con la conseguente titolarità della potestà legislativa, in via esclusiva, allo Stato. **Al fine dell'individuazione dell'ambito materiale della tutela della concorrenza, non ha rilievo la distinzione tra contratti sopra-soglia e sotto-soglia**, perché tale materia «trascende ogni rigida e aprioristica applicazione di regole predeterminate dal solo riferimento, *come nella specie, al valore economico dell'appalto*», sicché «anche un

appalto che si pone al di sotto della rilevanza comunitaria può giustificare un intervento unitario da parte del legislatore statale» (sentenze n. 160 del 2009 e n. 401 del 2007).

La tutela della concorrenza, come ribadisce la Corte, non può essere fatta per zone: essa, *“per sua natura, non può tollerare differenziazioni territoriali, che finirebbero per limitare, o addirittura neutralizzare, gli effetti delle norme di garanzia”* (sentenza Corte Costituzionale 443/07).

Alle Regioni pertanto non è consentito adottare una disciplina relativa alle procedure ad evidenza pubblica, neppure quando essa miri a garantire un livello di concorrenza più elevato rispetto a quello statale.

La Corte dichiara altresì l'illegittimità dell'art. 8, comma 1 della l.r.14/08 che prevede che «ai concorsi di progettazione banditi da privati, o comunque da soggetti non tenuti al rispetto della legislazione statale in materia di contratti pubblici di lavori e servizi, oltre alle disposizioni di cui agli artt. 5 e 6, si applicano le ulteriori prescrizioni di cui al presente articolo

Tale disposizione obbligando i privati al suo rispetto si traduce non in un semplice incentivo, ma in un limite all'autonomia privata finendo col configurare l'esercizio di quella potestà legislativa in ambito civile che risulta riservata al legislatore nazionale ai sensi dell'art. 117, comma, lett. l).

Sentenza n. 307 del 20 novembre 2009

La sentenza 307/09 interviene sul ricorso promosso dal Governo sull'art. 49, comma 1, della l.r. 26/2003, nel testo novellato dall'art. 4, comma 1, lettera p), della l.r. 18/2006, che, introducendo all'interno del servizio idrico integrato un obbligo di separazione tra l'attività di gestione delle reti dall'attività di erogazione dei servizi, entrerebbe in contrasto con gli artt. 114 e 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, in relazione ai principi fondamentali di cui all'art. 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) ed agli artt. 143, 147, 148, 150, 151, 153 e 176 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), in quanto violerebbe il principio dell'unità della gestione delle reti e del servizio previsto dalla disciplina dettata dallo Stato nell'esercizio della sua competenza legislativa esclusiva in ordine alla definizione delle funzioni fondamentali degli enti locali.

Il percorso argomentavo seguito dalla Corte per arrivare alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 49 comma 4 della l. r. 26/03, come sostituito dall'articolo 4, comma 1, lett. p) della l. r. 18/06 è il seguente:

a) l'art. 113 del d. lgs. n. 267 del 2000, nel disciplinare la gestione delle reti e l'erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, prevede che siano le discipline di settore a stabilire i casi nei quali l'attività di gestione delle reti e degli impianti destinati alla produzione dei servizi pubblici locali può essere separata da quella di erogazione degli stessi. Pone, cioè, un generale divieto di separazione, salva la possibilità per le discipline di settore di prevederla;

b) la disciplina statale di settore contenuta all'interno del d. lgs. n. 152 del 2006 non prevede, né espressamente, né implicitamente la possibilità di separazione della gestione della rete idrica da quella di erogazione del servizio idrico;

c) occorre chiarire che tale principio risulta vincolante per il legislatore regionale, in quanto riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di funzioni fondamentali dei comuni (art. 117, secondo comma, lettera p), Cost.). Infatti, le competenze comunali in ordine al servizio idrico sia per ragioni storico-normative sia per l'evidente essenzialità di questo alla vita associata delle comunità stabilite nei territori comunali devono essere considerate quali funzioni fondamentali degli enti locali, la cui disciplina è stata affidata alla competenza esclusiva dello Stato dal novellato art. 117.

Quanto sopra non toglie che la competenza in materia di servizi pubblici locali resti una competenza regionale, la quale, risulta in un certo senso limitata dalla competenza statale suddetta, ma può continuare ad essere esercitata negli altri settori, nonché in quello dei servizi fondamentali, purché non sia in contrasto con quanto stabilito dalle leggi statali.

Esiste dunque la possibilità per la Corte di estrarre dalla legislazione esclusiva dello Stato dei principi al cui rispetto il legislatore deve attenersi in aree al cui interno al legislatore regionale viene riconosciuta una potestà legislativa non qualificata, perché non sovrapponibile agli schemi di riparto della potestà legislativa di cui all'art. 117 Cost..

Altrettanto interessanti risultano le argomentazioni sviluppate dalla Corte, nel ritenere infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 49, comma 4, della legge della Regione Lombardia n. 26 del 2003, come sostituito dall'articolo 4, comma 1, lettera p), della legge della Regione Lombardia n. 18 del 2006, sollevate, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettere e) e p).

Posto che si tratta di "tutela della concorrenza" e che il Governo ritiene che lo stabilire da parte dell'art. 49, comma 4, della l.r. 26/03, che l'affidamento del servizio di erogazione

possa avvenire solo con la modalità della gara pubblica, prevista dalla lettera a) del comma 5 dell'art. 113 del d.lgs. n. 267 del 2000, escludendo, pertanto, che possa avvenire anche secondo le modalità della società a capitale misto pubblico-privato ovvero della società a capitale interamente pubblico, previste dalle lettere b) e c) del medesimo comma 5, violerebbe la disciplina dettata dallo Stato, nell'esercizio della sua competenza legislativa in materia di tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione).

Contrariamente alla decisione precedente (sentenza n. 283/2009) che ha consentito l'utilizzo di un principio ricavato dalla legislazione esclusiva per limitare l'esercizio della potestà legislativa regionale, la Corte ritiene legittimo un intervento del legislatore regionale in un ambito astrattamente precluso quale la tutela della concorrenza per introdurre una disciplina più rigorosa.

Le norme statali, tanto quelle vigenti all'epoca dei fatti, quanto le attuali, sono meno rigorose di quelle poste dalla Regione. Occorre allora stabilire se le Regioni, in tema di tutela della concorrenza, possono dettare norme che tutelano più intensamente la concorrenza, rispetto a quelle poste dallo Stato.

Al riguardo - sottolinea la sentenza- deve considerarsi che la Costituzione pone il principio, insieme oggettivo e finalistico, della tutela della concorrenza, e si deve, pertanto, **ritenere che le norme impugnate, in quanto più rigorose delle norme interposte statali, ed in quanto emanate nell'esercizio di una competenza residuale propria delle Regioni, quella relativa ai "servizi pubblici locali", non possono essere ritenute in contrasto con la Costituzione.**

La tutela della concorrenza, in quanto risolta in una finalità da perseguire, tollera un potenziamento dei suoi contenuti da parte del legislatore regionale: ad avviso della Consulta la rigidità degli schemi di riparto della potestà legislativa di cui all'art. 117 Cost manifesta sempre di più i suoi limiti.

Capitolo II

Le materie di competenza concorrente tra Stato e regione

1. Premessa

Nel corso dell'anno 2009 i giudici costituzionali sono stati più volte chiamati ad individuare i confini fra la competenza legislativa statale e quella regionale alla luce di quanto delineato dall'articolo 117, terzo comma della Costituzione che individua le materie nelle quali la Carta fondamentale prevede che lo Stato detti i principi fondamentali, mentre alle regioni spetti di fissare la disciplina di dettaglio.

Tale individuazione costituisce una problematica emersa già subito dopo la riforma costituzionale del 2001: sul punto la Corte, nella sentenza n. 282 del 2002, aveva esordito affermando che *“la nuova formulazione della disposizione costituzionale, rispetto a quella del previgente art. 117, primo comma della Costituzione, esprime l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina”*.²⁷

Tuttavia, alla dichiarazione programmatica della citata sentenza sono seguite, nella successiva giurisprudenza costituzionale, indicazioni univoche in ordine al rapporto tra leggi statali e leggi regionali.²⁸

Infatti la potestà legislativa concorrente è quella che, tra tutte, ha dato luogo ai maggiori problemi interpretativi, non essendo sempre agevole distinguere ciò che è principio fondamentale da ciò che non lo è. *“I principi fondamentali sfuggono a rigidi incasellamenti, costituendo espressione del fenomeno della relatività dei valori giuridici”*.²⁹

A tale proposito la Corte costituzionale *“ha riconosciuto, entro certi limiti, il carattere autoapplicativo dei principi fondamentali e ha parlato espressamente della diversa capacità di penetrazione dei principi a seconda delle materie”*³⁰.

²⁷ In dottrina ha sottolineato l'importanza di questa affermazione D'Atena, La Corte parla e la riforma del Titolo V entra in vigore, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, p. 2029 ss.

²⁸ P. Caretti, G. Tarli Barbieri parlano di un problema “ancora sostanzialmente aperto” in *Diritto regionale*, Torino 2007; F. Corvaja, Principi fondamentali e legge regionale nella sentenza sul consenso informato, in <http://www.forumcostituzionale.it> sottolinea, in proposito, che “ una delle questioni cruciali sulla quale si misura la tenuta del paradigma della preferenza – e cioè la questione della ammissibilità della norme statali di dettaglio suppletive e cedevoli a corredo dei nuovi principi – appare tuttora irrisolta”.

²⁹ B. Caravita di Toritto, Coordinate e limiti della potestà legislativa: costituzione, vicoli comunitari, obblighi internazionali. il controllo giurisdizionale, in <http://appinter.csm.it/incontri/relaz/12606.pdf>.

³⁰ *Ibidem*

Dalla giurisprudenza costituzionale intervenuta dopo la riforma del titolo V emerge l'orientamento verso un rapporto norme di principio-norme di dettaglio non chiaramente definito, in cui la distinzione è correlata alla tutela delle esigenze unitarie di cui è portatore lo Stato.

In particolare, nella sentenza n. 50 del 2005 la Corte ha riconosciuto che *“la nozione di “principio fondamentale”, che costituisce il discrimine nelle materie di competenza legislativa concorrente tra attribuzioni statali e attribuzioni regionali, non ha e non può avere caratteri di rigidità e di universalità, perché le “materie” hanno diversi livelli di definizione che possono mutare nel tempo. E’ il legislatore che opera le scelte che ritiene opportune, regolando ciascuna materia sulla base di criteri normativi essenziali che l’interprete deve valutare nella loro obiettività, senza essere condizionato in modo decisivo da eventuali autoqualificazioni”*.

Nella sentenza n. 336 del 2005 la Consulta ha statuito che *“l’ampiezza e l’area di operatività dei principî fondamentali – non avendo gli stessi carattere «di rigidità e di universalità» – non possono essere individuate in modo aprioristico e valido per ogni possibile tipologia di disciplina normativa. Esse, infatti, devono necessariamente essere calate nelle specifiche realtà normative cui afferiscono e devono tenere conto, in modo particolare, degli aspetti peculiari con cui tali realtà si presentano”*.

Come emergerà nel prosieguo della trattazione, è comunque possibile mettere in rilievo alcune chiavi interpretative delineate dalla Corte nell'affrontare una serie di questioni emerse da una lettura formale del riparto di cui al terzo comma dell’art. 117 della Costituzione.

L’intervento della Consulta ha permesso di sciogliere una serie di nodi relativi ad un altro punto problematico in materia di potestà concorrente, ovvero l’identificazione del significato e del contenuto delle materie individuate

Anche nel corso del 2009 il giudice delle leggi ha avuto modo di definire i confini di alcune competenze concorrenti, anche ribadendo principi già enucleati nella precedente giurisprudenza. Nelle pronunce intervenute in tale ambito - seppur meno numerose di quelle relative alle competenze esclusive dello Stato – le interpretazioni fornite dalla Corte assumono, comunque, un certo rilievo.

Viene di seguito proposta un’analisi delle pronunce suddivisa per settori organici in relazione alle materie individuate sulla base di quanto deciso dal giudice delle leggi. Nel caso in cui sussista un operare congiunto delle competenze in diverse materie, si è operata la suddivisione in base al criterio di prevalenza della materia.

Per ogni sentenza viene evidenziato il rapporto con le precedenti pronunce sulla medesima materia al fine di verificare in quali ambiti sussiste un orientamento giurisprudenziale consolidato.

Con riferimento alle materie afferenti alla competenza concorrente la Corte Costituzionale si è pronunciata su:

- a) coordinamento della finanza pubblica:** vengono precisati i limiti entro i quali possono ritenersi legittime le norme statali recanti principi fondamentali nella materia, in particolare con riferimento a disposizioni contenute nella legge finanziaria 2008;
- b) governo del territorio:** in due pronunce la Corte ribadisce il proprio orientamento riguardo al condono edilizio, in un'altra si pronuncia in materia di concessione edilizia e introduzione di una nuova ipotesi di trascrizione nei registri immobiliari e in un'ultima pronuncia chiarisce i limiti della competenza statale relativamente all'ipotesi di approvazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni di beni demaniali;
- c) produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia:** la Corte ribadisce il proprio orientamento nella qualificazione di questa materia affermando che la stessa ricomprende la disciplina degli insediamenti di impianti eolici e fotovoltaici;
- d) professioni:** la Consulta assegna al legislatore statale l'individuazione delle figure professionali e dei relativi profili e titoli abilitanti riservando al legislatore regionale unicamente la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale;
- e) tutela della salute:** la Corte interviene su disposizioni delle leggi finanziarie degli anni 2007 e 2008 nonché su due leggi regionali, richiamando la giurisprudenza già intervenuta nel corso del 2008;
- f) valorizzazione beni ambientali:** viene ribadito quanto già delineato nella precedente giurisprudenza, affermando che l'ambito di competenza al quale si deve ascrivere la disciplina della raccolta dei tartufi è quello della valorizzazione dei beni ambientali.

Nel prosieguo vengono illustrate le pronunce intervenute nelle materie sopra indicate in cui la Consulta ha fornito alcuni elementi per l'individuazione sia dei limiti entro i quali possono ritenersi legittime le norme statali recanti principi fondamentali sia per gli ambiti entro i quali le leggi regionali possono intervenire.

2. COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA

*Nelle pronunce che seguono, il giudice delle leggi, nel qualificare l'attribuzione delle disposizioni impugnate alla potestà legislativa concorrente inerente il "coordinamento della finanza pubblica", **precisa i limiti entro i quali possono ritenersi legittime le norme statali recanti principi fondamentali nella materia.***

*Nella **sentenza n. 139** la Consulta, pronunciandosi sulla questione di legittimità costituzionale di alcune norme della legge finanziaria 2008 che prevedono la riduzione entro un anno dei componenti dei consigli di amministrazione e degli organi esecutivi dei consorzi di bonifica e il loro riordino, anche mediante accorpamento od eventuale soppressione, sottolinea che dette disposizioni non sono riferibili alla materia "agricoltura e foreste", né all' "ordinamento dei consorzi ma a quella del coordinamento della finanza pubblica. **La Corte specifica che detta attribuzione discende non solo nell'autoqualificazione contenuta nella stessa legge oggetto di impugnazione, ma anche dal contenuto delle norme denunciate, caratterizzato "dall'obiettivo di un contenimento della spesa pubblica in relazione all'organizzazione dei consorzi di bonifica".***

Nella sentenza 237/2009** la Corte Costituzionale, nel confermare che il legislatore statale può imporre alle regioni ed agli enti locali vincoli alle politiche di bilancio, per garantire l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, dichiara illegittime alcune disposizioni contenute nella legge finanziaria 2008, che finivano per prevedere la soppressione automatica delle Comunità montane nel caso di mancato intervento del riordino regionale entro il termine di sei mesi ed il subentro dei Comuni alle sopresse Comunità montane. **Le disposizioni statali impugnate, pur attenendo al riordino delle comunità montane, si pongono quale finalità principale il contenimento della spesa pubblica corrente e, in questo senso, devono essere ritenuta espressione della finalità di coordinamento finanziario.

La sentenza 284, ribadisce i principi dettati nelle sentenza n. 237, precisando i limiti entro i quali possono ritenersi legittime le norme statali recanti principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica. Al riguardo la pronuncia afferma che devono sussistere due condizioni: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in

secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi.

Infine la sentenza 297, definendo gli ambiti della competenza statale relativa a norme che fissano i limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali, dichiara illegittimo l'articolo della legge finanziaria 2008, nella parte in cui impone alle Regioni di «attuare i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica» desumibili da alcuni dello stesso articolo.

Sentenza n. 139 dell'8 maggio 2009³¹

La sentenza n. 139 è di rilievo per quanto attiene i profili definatori della materia “coordinamento della finanza pubblica”. La Corte, prima di esaminare le questioni sollevate, rileva che la disciplina denunciata deve essere assegnata alla sopra indicata competenza concorrente di Stato e Regioni.

La Consulta chiarisce di essere pervenuta a tale conclusione non tanto dall'autoqualificazione delle disposizioni denunciate, quanto dalla *ratio* delle disposizioni stesse rivolte al contenimento dei “costi di esercizio” dei bacini imbriferi, di bonifica e di miglioramento fondiario.

La sentenza è in linea con la giurisprudenza costituzionale secondo la quale occorre avere riguardo all'esigenza di contenimento della spesa pubblica, rivolta anche in direzione della riduzione del numero dei componenti degli organismi politici e degli apparati rappresentativi e dunque dei costi di organizzazione di enti regionali, quali sono i consorzi in questione; riduzione che, in linea più generale, è stata appunto ascritta alla competenza concorrente del coordinamento della finanza pubblica, salvo poi verificarne l'effettivo contenuto di principio che, se sussistente come tale, consentirebbe la compressione parziale degli spazi di autonomia spettanti alle Regioni.

Con sentenza in rassegna la Corte costituzionale si è pronunciata nei giudizi di legittimità costituzionale, promossi dalla Regione Veneto, dell'art. 2, commi 35 e 36, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), e dell'art. 27 del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni

³¹ A. Brancasi, Continua l'inarrestabile cammino verso una concezione statalista del coordinamento finanziario?, in Forum dei Quaderni Costituzionali; D. Giroto, La debole riserva di competenza legislativa regionale in tema di organizzazione amministrativa, in <http://www.forumcostituzionale.it>.

urgenti in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31. Le disposizioni denunciate dispongono che le regioni:

a) devono provvedere, in un termine prefissato, alla riduzione del numero dei componenti dei consigli di amministrazione e degli organi esecutivi dei consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario, nonché dei consorzi tra Comuni compresi in bacini imbriferi montani;

b) possono procedere al riordino, anche mediante accorpamento o eventuale soppressione, di singoli consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario.

Secondo la ricorrente, dette disposizioni violerebbero, anzitutto, l'art. 117 Cost., «*dal momento che, tramite esse, il legislatore statale ha inteso intervenire in un ambito materiale su cui la competenza della regione è esclusiva*», posto che i "consorzi" sono da annoverare tra gli «enti pubblici locali operanti nelle materie di competenza regionale, ovvero tra gli «enti amministrativi dipendenti dalla regione» (sentenza n. 326 del 1998 della Corte costituzionale), e che sono, quindi, destinati ad operare prevalentemente nell'ambito della materia "agricoltura e foreste", ricompresa nella potestà residuale delle Regioni.

Sarebbe poi violato l'art. 118 Cost., poiché, nell'imporre alle Regioni «*un drastico taglio dei componenti dei principali organi dei consorzi o, in alternativa, la soppressione o il riordino di questi ultimi*», le disposizioni determinerebbero «*un'inaccettabile ingerenza nell'autonomia amministrativa-organizzativa regionale*».

Per quanto attiene le altre disposizioni impugnate il giudice delle leggi, in primis, si pone il problema di determinare quale sia la materia nella quale iscrivere le disposizioni impugnate e, a tal fine, individuare l'oggetto della disciplina stessa o l'interesse che essa tutela.

Riguardo all'oggetto della disciplina delle disposizioni statali impugnate dalla Regione Veneto, le quali prevedono rispettivamente la riduzione entro un anno dei componenti dei consigli di amministrazione e degli organi esecutivi dei consorzi di bonifica e il loro riordino, anche mediante accorpamento od eventuale soppressione, la Consulta afferma quanto segue.

Dette norme non sono riferibili alla materia "agricoltura e foreste", né all' "ordinamento dei consorzi", che la Regione ricorrente ascrive alla propria competenza legislativa residuale, ma a quella del coordinamento della finanza pubblica, assegnata alla competenza concorrente di Stato e Regioni (art. 117, comma 3 Cost.).

La Corte specifica che l'attribuzione della materia discende non solo nell'autoqualificazione contenuta nella stessa legge oggetto di impugnazione, ma anche dal contenuto delle norme denunciate, caratterizzato *“dall'obiettivo di un contenimento della spesa pubblica in relazione all'organizzazione dei consorzi di bonifica”*.

Lo conferma, in particolare, il fatto che la riduzione dei componenti gli organi collegiali ivi prevista non si applichi ai membri eletti dai consorziati che esercitano il loro incarico a titolo gratuito: ne deriva che la disposizione non riguarda l'organizzazione dell'ente, ma solo i suoi costi di esercizio.

Tutte le disposizioni impugnate, per altro verso, presentano una natura di principio, che consente alle Regioni spazio di intervento per la disciplina di dettaglio.

Ad avviso della Corte ulteriore conferma è rinvenibile nel fatto che l'art. 27 del d.l. n. 248 del 2007 (ma, analogamente, già il comma 37 dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007, poi abrogato dall'art. 27) impone che *«dall'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica»*, là dove tra dette disposizioni è compresa anche quella di cui al censurato comma 35 dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007.

Inoltre, la circostanza che l'art. 27 del d.l. n. 248 del 2007 precisa la portata del comma 35 dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007 – nel senso che la riduzione ivi prevista *«non si applica ai membri eletti dai consorziati utenti che partecipano agli organi a titolo gratuito»* – conferma che la disposizione non riguarda l'organizzazione dell'ente, ma l'esigenza di contenere i "costi di esercizio".

La pronuncia in rassegna rileva nella anzidetta ottica anche il richiamo che il comma 35 citato opera, ai fini della riduzione del numero dei componenti dei consigli di amministrazione e degli organi esecutivi dei consorzi, alla previsione normativa di cui all'art. 1, comma 729, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007), concernente il numero dei componenti dei consigli di amministrazione delle società partecipate dagli enti locali.

La citata ultima disposizione, *“unitamente ad altre norme della stessa legge n. 296 del 2006 (commi da 721 a 735 dello stesso art. 1), è stata già oggetto di scrutinio con la sentenza n. 159 del 2008, nella quale si è ritenuto che in essa prevalessero le esigenze ordinamentali delle modalità partecipative dell'ente alla società. Nondimeno, la stessa norma è stata comunque valutata in un più ampio contesto in cui trovava rilievo l'esigenza di contenimento della spesa pubblica, rivolta anche in direzione della riduzione*

del numero dei componenti degli organismi politici e degli apparati rappresentativi; riduzione che, in linea più generale, è stata ascritta alla competenza concorrente del coordinamento della finanza pubblica, salvo poi verificarne l'effettivo contenuto di principio che, se sussistente come tale, consentirebbe la compressione parziale degli spazi di autonomia spettanti alle Regioni.”

La Consulta reputa pertanto decisivo verificare se la norma statale, emanata nell'esercizio della competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, sia di principio ovvero di dettaglio, dovendosi considerare soltanto in quest'ultimo caso illegittima.

La questione di legittimità costituzionale proposta in riferimento al comma 35 dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007, è stata ritenuta infondata, giacché **la mera previsione di una riduzione dei componenti dei consigli di amministrazione e degli organi esecutivi dei consorzi di bonifica e consorzi BIM non eccede dal carattere di norma di principio, lasciando ampiamente alla Regione il compito di svolgerne la portata.** E ciò anche ove si abbia riguardo alla precisazione recata dall'art. 27 del d.l. n. 248 del 2007 sulla esclusione dei componenti partecipanti a titolo gratuito dal novero di quelli oggetto della riduzione.

Secondo la Corte non viola i parametri evocati neanche l'inciso che intende conformare detta riduzione alla previsione recata dal comma 729 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, in quanto la disposizione, *“correlandosi alla disciplina sopra richiamata, completa il principio fondamentale, essendo evidente che l'obiettivo di realizzare il disegno di coordinamento della finanza pubblica non sarebbe altrimenti raggiungibile ove si lasciasse alla Regione la facoltà di scegliere il numero dei componenti dei predetti organismi, senza alcuna determinazione del loro numero minimo e massimo”.*

Anche la disposizione di cui all'art. 27 del d.l. n. 248 del 2007, nell'attribuire alle Regioni la facoltà di procedere al riordino dei consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario, anche mediante accorpamento o eventuale soppressione di singoli consorzi, detta una norma di principio che abilita le Regioni stesse a determinare i contenuti di tale riordino, peraltro in base a criteri generali individuati d'intesa con lo Stato in sede di Conferenza permanente, ferme restando le funzioni ed i compiti attualmente svolti dai consorzi, nonché le relative risorse.

Sentenza n. 237 del 16 luglio 2009

La Corte Costituzionale nel dichiarare illegittime alcune disposizioni della legge finanziaria 2008 in materia di riordino delle comunità montane e conseguente contenimento della spesa pubblica, fornisce alcune precisazioni in ordine al rapporto fra la legislazione regionale e le disposizioni statali di principio qualora queste ultime riguardino anche materie rientranti nella competenza regionale residuale.

La Corte afferma che una disposizione statale di principio, adottata in materia di legislazione concorrente, quale quella del coordinamento della finanza pubblica, può incidere su una o più materie di competenza regionale, anche di tipo residuale, e determinare una, sia pure parziale, compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative e amministrative delle Regioni.³²

In tal caso, il vaglio di costituzionalità dovrà verificare il rispetto del rapporto tra normativa di principio e normativa di dettaglio, che deve essere inteso nel senso che l'una è volta a prescrivere criteri ed obiettivi, mentre all'altra spetta l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi.

La sentenza individua i limiti che la legislazione statale deve osservare precisando che la medesima non può spingersi fino a privare di efficacia la legge regionale nel caso in cui quest'ultima non abbia applicato quanto previsto dalla legge "cornice".

In particolare, la sentenza decide i ricorsi presentati dalla Regione Toscana e dalla Regione Veneto, con riferimento, nel complesso, agli articoli 3, 97, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118, 119 e 127 della Costituzione, oltre che al principio di leale collaborazione. Le ricorrenti denunciavano la violazione tra l'altro, nell'insieme, dell'art. 2, commi da 17 a 22, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), che hanno ad oggetto il riordino delle comunità montane, con finalità di riduzione, a regime, della spesa corrente per il funzionamento di tali enti per un importo pari almeno ad un terzo della quota del fondo ordinario assegnata per l'anno 2007 alle comunità montane presenti nella Regione.

In via preliminare, la Corte costituzionale osservava che, successivamente alla proposizione dei ricorsi, il comma 17 ed il comma 21 erano stati modificati dall'art. 4-bis, commi 5 e 6, del decreto-legge 3 giugno 2008, n. 97 (Disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza dei meccanismi di allocazione della spesa pubblica, nonché in

³² Sentenze n. 159/2008, n. 181/2006 e n. 417 /2005.

materia fiscale e di proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 2 agosto 2008, n. 129, rilevando, di conseguenza, che per decidere la questione dovevano tenersi in debita considerazione gli effetti del *ius superveniens*.

La disposizione sopravvenuta modificava i termini fissati dal legislatore statale alle Regioni per procedere, da un lato (art. 2, comma 17), al riordino della disciplina delle comunità montane e, dall'altro (art. 2, comma 21), all'accertamento dell'effettivo conseguimento delle riduzioni di spesa di cui al comma 17.

Ed infatti, il testo originario delle norme censurate stabiliva in sei mesi dall'entrata in vigore della legge finanziaria il primo termine e riferiva al 31 luglio 2008 il secondo. La novella, invece, fissava al 30 settembre 2008 il primo termine e al 31 ottobre 2008 il secondo.

Considerato che le modifiche attenevano soltanto ai termini relativi all'entrata in vigore della legge la Corte desumeva che le disposizioni legislative sopravvenute erano norme sostanzialmente coincidenti con quelle originarie, oggetto di impugnativa, per cui le questioni di costituzionalità – in forza del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via di azione –dovevano intendersi trasferite sulle nuove norme nella parte in cui esse modificavano quelle originarie.

La Corte, sulla base delle su citate argomentazioni, ha preso in esame le numerose censure alla disposizione statale di principio (articolo 2, legge finanziaria 2008), adottata in materia di legislazione concorrente (coordinamento della finanza pubblica) stabilendo, in via generale, che essa può incidere su una o più materie di competenza regionale, anche di tipo residuale, e determinare una, sia pure parziale, compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative e amministrative delle Regioni.

La Corte ha poi proseguito nell'esame di merito partendo dall'analisi dell'evoluzione della legislazione in materia di comunità montane che si caratterizza per il riconoscimento alle stesse della natura di ente autonomo, quale proiezione dei comuni che ad essa fanno capo.

In particolare, l' art. 28 della legge n. 142 del 1990, come modificato dall'art. 7, comma 1, della legge 3 agosto 1999, n. 265, recante «Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142» le qualifica «unioni montane». Successivamente l' art. 27, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che reca «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali» conferisce loro la seguente qualificazione giuridica : «unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani».

Tale ultima definizione pone in evidenza l'autonomia di tali enti nei confronti sia delle regioni sia dei comuni, come dimostra, tra l'altro, l'espressa attribuzione agli stessi della potestà statutaria e regolamentare (art. 4, comma 5, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3»).

Tuttavia la Corte precisa che la disciplina delle comunità montane, pur in presenza della loro qualificazione come enti locali, contenuta nel d.lgs. n. 267 del 2000, rientra nella competenza legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., con la conseguenza, tra l'altro, che non può trovare applicazione la disposizione di cui all'art. 117, terzo comma, ultima parte, la quale presuppone, invece, che si verta in materie di legislazione concorrente.

La disposizione statale impugnata, pur attenendo al riordino delle comunità montane, si pone quale finalità principale il contenimento della spesa pubblica corrente e, in questo senso, deve essere ritenuta espressione della finalità di coordinamento finanziario.

A tal proposito, la giurisprudenza costante della Corte costituzionale ha ritenuto che il **legislatore statale può stabilire solo un limite complessivo di spesa che lasci agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa. Al contrario, qualora la legge statale vincolasse Regioni e Province autonome all'adozione di misure analitiche e di dettaglio, essa verrebbe a comprimere illegittimamente la loro autonomia finanziaria, esorbitando dal compito di formulare i soli principi fondamentali della materia.**

Per quanto attiene alla controversia in esame si osserva che il comma 17 dell'articolo 2, oggetto di impugnativa, nel suo testo originario, ha previsto che «le Regioni, al fine di concorrere agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvedono con proprie leggi, sentiti i consigli delle autonomie locali, al riordino della disciplina delle comunità montane, ad integrazione di quanto previsto dall'articolo 27 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in modo da ridurre a regime la spesa corrente per il funzionamento delle comunità montane stesse per un importo pari almeno ad un terzo della quota del fondo ordinario di cui al comma 16, assegnata per l'anno 2007 all'insieme delle comunità montane presenti nella Regione».

Secondo la Corte attraverso la disposizione su indicata il legislatore statale ha fissato un obiettivo di natura finanziaria per le Regioni, basato sulla riduzione della spesa

“storica” erogata nell’anno 2007, indicando alle Regioni stesse, per raggiungere tale obiettivo, il percorso del riordino della disciplina normativa relativa alle comunità montane.

La Corte precisa poi che la giustificazione di quell’intervento legislativo statale non è riconducibile all’ 117, secondo comma, lettera p), Cost., nella parte in cui assegna alla competenza esclusiva statale la materia relativa a «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», atteso che il riferimento a detti enti deve ritenersi tassativo, mentre nella suddetta elencazione manca ogni riferimento alle comunità montane.

La Corte osserva altresì che l’art. 114 Cost. non contempla le comunità montane nell’elenco tassativo dei soggetti di autonomia destinatari del precetto in esso contenuto: dunque non è possibile delineare, a livello costituzionale, alcuna equiordinazione tra comuni e comunità montane.

La giurisprudenza costituzionale (sentenza 229/2001) ha anche avuto modo di precisare, pronunciandosi su una ipotesi di soppressione di alcune comunità montane, che queste ultime «*contribuiscono a comporre il sistema delle autonomie sub-regionali, pur senza assurgere a enti costituzionalmente o statutariamente necessari*» e che esse non sono enti necessari sulla base di norme costituzionali, sicché rientra nella potestà legislativa delle Regioni disporre anche, eventualmente, la soppressione.

Successivamente la Corte ha preso in esame il comma 18 nella parte in cui afferma che le Regioni, nel perseguire gli obiettivi fissati dalla “legge cornice” «tengono conto» di taluni «principi fondamentali».

Secondo la Corte il legislatore statale, in funzione dell’obiettivo di riduzione della spesa corrente per il funzionamento delle comunità montane, e senza incidere in modo particolare sull’autonomia delle Regioni nell’attuazione del previsto riordino, si limita legittimamente a fornire al legislatore regionale alcuni “indicatori” che si presentano non vincolanti, né dettagliati, né autoapplicativi e che tendono soltanto a dare un orientamento di massima alle modalità con le quali deve essere attuato tale riordino.

L’espressione “tengono conto” va intesa quindi nel senso della non vincolatività per le Regioni delle suddette indicazioni, le quali, pertanto, pur qualificate formalmente alla stregua di «principi fondamentali», di tale categoria condividono solo la necessità per la loro attuazione dell’intervento del legislatore regionale, ma non l’obbligo per quest’ultimo di conformare la sua azione all’osservanza dei principi stessi.

Il comma 20, anch'esso impugnato, prescrive invece che «in caso di mancata attuazione delle disposizioni di cui al comma 17 entro il termine ivi previsto, si producono i seguenti effetti:

- a) cessano di appartenere alle comunità montane i comuni capoluogo di provincia, i comuni costieri e quelli con popolazione superiore a 20.000 abitanti;
- b) sono soppresse le comunità montane nelle quali più della metà dei comuni non sono situati per almeno l'80 per cento della loro superficie al di sopra di 500 metri di altitudine sopra il livello del mare ovvero non sono comuni situati per almeno il 50 per cento della loro superficie al di sopra di 500 metri di altitudine sul livello del mare e nei quali il dislivello tra la quota altimetrica inferiore e la superiore non è minore di 500 metri; nelle regioni alpine il limite minimo di altitudine e il dislivello della quota altimetrica, di cui al periodo precedente, sono di 600 metri;
- c) sono altresì soppresse le comunità montane che, anche in conseguenza di quanto disposto nella lettera a), risultano costituite da meno di cinque comuni, fatti salvi i casi in cui per la conformazione e le caratteristiche del territorio non sia possibile procedere alla costituzione delle stesse con almeno cinque comuni, fermi restando gli obiettivi di risparmio;
- d) nelle rimanenti comunità montane, gli organi consiliari sono composti in modo da garantire la presenza delle minoranze, fermo restando che ciascun comune non può indicare più di un membro. A tal fine la base elettiva è costituita dall'assemblea di tutti i consiglieri dei comuni, che elegge i componenti dell'organo consiliare con voto limitato. Gli organi esecutivi sono composti al massimo da un terzo dei componenti l'organo consiliare».

Quest'ultimo è illegittimo in quanto contiene una disciplina di dettaglio ed autoapplicativa che non può essere ricondotta all'alveo dei principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto non lascia alle Regioni alcuno spazio di autonoma scelta e dispone, in via principale, direttamente la conseguenza della soppressione delle comunità che si trovino nelle specifiche e puntuali condizioni ivi previste.

A ciò va aggiunto che il comma stesso contiene anche una disposizione (quella relativa alla garanzia della presenza delle minoranze negli organi consiliari delle comunità) che esula dalla materia del coordinamento della finanza pubblica, poiché attiene esclusivamente all'ambito dell'ordinamento dei predetti organismi, che – come si è precisato – rientra nella competenza residuale delle Regioni; essa, dunque, è estranea

rispetto alle esigenze del contenimento, a regime, della spesa corrente per il loro funzionamento.

Le disposizioni impugnate, pertanto, determinando un vulnus alle prerogative di autonomia costituzionale delle Regioni, sono state dichiarate costituzionalmente illegittime per violazione dell'art. 117 Cost.

Ugualmente incostituzionale è il comma 21 nella parte in cui prevede, da un lato, un meccanismo di accertamento delle effettive riduzioni di spesa, di cui al comma 17, basato su un provvedimento amministrativo adottato dal Governo; dall'altro, la caducazione di quanto disposto dalle leggi regionali, qualora ritenute inadeguate a dare attuazione al comma 17, a far data dalla pubblicazione del provvedimento stesso.

Da ciò consegue che è escluso dal sistema costituzionale che il legislatore statale, rispetto alle leggi regionali (così come quello regionale rispetto alle leggi statali), utilizzi la potestà legislativa allo scopo di rendere inapplicabile una legge regionale che ritenga costituzionalmente illegittima anziché agire in giudizio dinnanzi alla Corte Costituzionale.

Ed invero, già nella sentenza n. 200 del 2008 la Corte costituzionale ribadiva il principio per cui *«ogni valutazione sulle leggi regionali promulgate o sui regolamenti emanati appartiene alla competenza esclusiva rispettivamente della Corte costituzionale e dei giudici comuni, ordinari e amministrativi»*.

Sentenza n. 284 del 6 novembre 2009

La Consulta, nel dichiarare infondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 77 e 77-ter del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, e dell'art. 2, comma 42, della legge 22 dicembre 2008, n. 203 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2009) promosse dalla Regione Calabria sulla base di una pluralità di disposizioni costituzionali e comunitarie, ha modo di intervenire su alcune delicate materie quali:

- a) il patto di stabilità interno e la natura dei vincoli che ne derivano per il legislatore regionale;
- b) l'armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» (art. 117, comma 3 Cost.).

Prima di entrare nel merito delle singole questioni sottoposte al suo giudizio la Corte opera un inquadramento generale nel nostro ordinamento del patto di stabilità interno osservando che:

- a) «il legislatore statale può legittimamente imporre alle Regioni vincoli alle politiche di bilancio – anche se questi ultimi, indirettamente, vengono ad incidere sull'autonomia regionale di spesa – per ragioni di coordinamento finanziario volte a salvaguardare, proprio attraverso il contenimento della spesa corrente, l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenza n. 237 del 2009);
- b) tra gli obblighi in questione v'è quello di rispettare il Patto di stabilità e di crescita, come la Corte ha già ricordato in altre occasioni (sentenza n. 267 del 2006);
- c) i principi di coordinamento della finanza pubblica comprendono anche «norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali» (sentenza n. 237 del 2009, in conformità alla sentenza n. 417 del 2005);
- d) **quanto ai requisiti delle norme statali recanti principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, la Corte ha individuato due condizioni: «in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (sentenza n. 237 del 2009).**

Alla luce di questi principi la Consulta ritiene infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 77, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008 in quanto:

- a) il legislatore statale si è limitato a fissare il tetto massimo della spesa del comparto regionale per il triennio 2009-2011. **L'esame della giurisprudenza della Corte in tema di coordinamento della finanza pubblica consente, pertanto, di affermare che si tratta di una norma che può essere ricondotta ai principi fondamentali di siffatta materia, in quanto risponde alle due condizioni di cui alla sentenza n. 237 del 2009:** essa infatti pone un obiettivo di riequilibrio della finanza pubblica, nel senso di un transitorio contenimento complessivo della spesa corrente del comparto regionale; non prevede invece gli strumenti e le modalità

per il perseguimento del medesimo obiettivo, la cui individuazione resta affidata alle scelte discrezionali delle Regioni nell'ambito della propria sfera di autonomia;

b) parimenti infondata è la censura riferita agli artt. 117 e 119 Cost., visti in connessione con il principio di ragionevolezza. Non solo viene in rilievo un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, che risponde ai requisiti richiesti dalla giurisprudenza della Corte, ma l'arco temporale di tre anni non è «irragionevolmente ampio», risultando, al contrario, idoneo a consentire una adeguata programmazione dei limiti della spesa corrente;

c) non fondata è infine la censura basata sull'asserita violazione del principio di leale collaborazione, alla luce dell'orientamento giurisprudenziale della Corte, secondo cui l'esercizio della funzione legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione (*ex plurimis*, tra le più recenti, sentenze nn. 249, 232, 225, 107 e 88 del 2009).

Pienamente legittimo viene ritenuto dalla Corte l' 77-ter, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008 che prevede che *“il complesso delle spese finali di ciascuna regione a statuto ordinario, determinato ai sensi del comma 4, non può essere superiore, per l'anno 2009, al corrispondente complesso di spese finali determinate sulla base dell'obiettivo programmatico per l'anno 2008 diminuito dello 0,6 per cento, e per gli anni 2010 e 2011, non può essere rispettivamente superiore al complesso delle corrispondenti spese finali dell'anno precedente, calcolato assumendo il pieno rispetto del patto di stabilità interno, aumentato dell'1,0 per cento per l'anno 2010 e diminuito dello 0,9 per cento per l'anno 2011. ...”*, in quanto gli obiettivi programmatici del Patto di stabilità interno possono essere conseguiti solo se vengono fissati, con validità per l'intero comparto regionale, precisi limiti, che devono necessariamente tradursi in cifre per acquistare effettività e non ridursi a mere indicazioni di massima, inidonee a conseguire i risultati voluti e imposti dall'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Viene infine ritenuto costituzionalmente legittimo dalla Corte l' 77-ter, comma 5-bis, del d.l. n. 112 del 2008, introdotto dall'art. 2, comma 42, della legge n. 203 del 2008 che non esclude dal computo, ai fini dell'osservanza dei limiti del Patto di stabilità interno, le quote di cofinanziamento regionale dei fondi comunitari. La Consulta ritiene infatti che:

a) l'esclusione delle quote di cofinanziamento regionale rischierebbe di vanificare il rispetto del Patto di stabilità interno, giacché si tratta pur sempre di spese a carico dei bilanci delle Regioni, che ben possono essere programmate e modulate, in relazione ai progetti per i quali si chiede il finanziamento europeo, tenendo conto dei limiti posti dal Patto stesso;

b) non è ricavabile dai principi comunitari invocati dalla Regione Calabria la conseguenza di una inscindibilità assoluta ed a tutti gli effetti delle componenti aggregate del finanziamento, ovvero delle risorse finanziarie con cui le singole regioni intervengono a cofinanziare i progetti comunitari.

Sentenza n. 297 del 20 novembre 2009

Nella sentenza n. 297/2009 viene dichiarata l'illegittimità del comma 600 dell'art. 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008) **nella parte in cui impone alle Regioni di «attuare i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica» desumibili dai commi da 588 a 593 dello stesso art. 2.**

Siamo di fronte a disposizioni di dettaglio che, a giudizio della Corte, non possono trasfondersi in quei principi di coordinamento della finanza pubblica che al legislatore statale sarebbe consentito introdurre nel perseguimento di obiettivi di contenimento della spesa pubblica imputabile alle Regioni.

Le disposizioni richiamate dal censurato comma 600 stabiliscono che il contenimento della spesa pubblica deve essere perseguito dalle Regioni attraverso gli specifici strumenti della riduzione della cilindrata media delle autovetture di servizio nonché dell'uso sia della posta elettronica, in luogo della corrispondenza cartacea, sia dei servizi internet (VoIP), in luogo delle ordinarie comunicazioni telefoniche. Tali disposizioni non si prestano in alcun modo, per il loro livello di estremo dettaglio, ad individuare, neppure in via di astrazione, un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica quale limite complessivo, anche se non generale, della spesa corrente. Esse sono idonee solo a incidere sulle indicate singole voci di spesa, in quanto introducono vincoli puntuali e specifiche modalità di contenimento della spesa medesima.

Di conseguenza, la disposizione censurata, nella parte in cui afferma che possono essere desunti «principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica» da norme che, per il loro contenuto, sono inidonee a esprimere tali principi, realizza un'inammissibile ingerenza nell'autonomia finanziaria regionale. Di qui, la sua illegittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost.

La Consulta non esclude che il legislatore statale possa introdurre principi di coordinamento della finanza pubblica finalizzati a conseguire un contenimento della spesa pubblica derivante dalle Regioni, ma ribadisce,

confermando i propri orientamenti in materia, i limiti che devono essere rispettati da tali disposizioni:

a) le norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi»;³³

b) la legge statale può stabilire solo un "*limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa*" nonché fissare vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle Regioni e degli enti locali, tali da ledere l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'art. 119 Cost.³⁴

3. GOVERNO DEL TERRITORIO³⁵

Si tratta di una materia che risulta di notevole estensione, anche se alcuni ambiti - come l'edilizia e l'urbanistica - sono attribuiti dalla giurisprudenza alla potestà residuale delle Regioni. Può essere significativo rilevare, in proposito, che la gran parte del contenzioso promosso sulla materia in oggetto non verte sulla natura (di principio o di dettaglio) delle norme, ma piuttosto sull'appartenenza di specifiche norme agli ambiti materiali, come definiti dall'articolo 117.

*In materia sono intervenute quattro pronunce: con le sentenze n. 54 e 290 la Corte torna ad occuparsi del riparto di competenze normative in materia di **condono edilizio** specificando principi già individuati e ribadendo il quadro interpretativo già delineato dalla Consulta. Nella **sentenza n. 54** la Corte si pronuncia sulla nozione di completamento del rustico ex art. 31 della legge n. 47/1985 e **sull'illegittimità costituzionale di alcune norme che** - nel recepire il condono edilizio di cui all'art. 32 del d.l. n. 269/2003 - **hanno previsto modifiche rispetto alla normativa nazionale**. Nella **sentenza n. 290**, nel ribadire che solo alla legge statale compete l'individuazione della portata massima del condono edilizio **straordinario**, la Consulta dichiara illegittima una norma asseritamente*

³³ Cfr. sentenze n. 88/2006, n. 169/2007, n. 412/2007, n. 120/2008, n. 289/2008.

³⁴ Cfr. sentenze n. 36/2004, n. 417/2005, n. 169/2007, n. 120/2008.

³⁵ G. Martini, Analisi della giurisprudenza costituzionale in materia di "governo del territorio", in <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it>.

interpretativa dettata dalla legge regionale che ha ampliato le ipotesi di condono consentite dalla legge statale.

*Un'altra sentenza attiene alla **concessione edilizia e all'introduzione di una nuova ipotesi di trascrizione nei registri immobiliari (sentenza n. 318)**: La Consulta interviene sulla questione di legittimità di alcune norme regionali che prevedono la possibilità di subordinare il rilascio della concessione edilizia al preventivo asservimento dei terreni a favore del Comune con atto da trasciversi nei registri immobiliari, affermando che non è ravvisabile una violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile. Infatti le disposizioni impugnata non introducono nuove ipotesi di trascrizione nei registri immobiliari, in quanto l'assolvimento di tali oneri sarebbe già configurabile applicando le disposizioni del codice civile.*

*La **sentenza n. 340**, infine, si pronuncia **sui limiti della competenza statale concorrente in materia di governo del territorio** e di coordinamento della finanza pubblica, dichiarando illegittima una disposizione statale in cui viene previsto che la deliberazione del Consiglio comunale di approvazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni di beni demaniali costituisce variante allo strumento urbanistico generale, con limitate verifiche di conformità da parte della Regione. Detta norma – secondo la Corte- introduce una disciplina che non è finalizzata a prescrivere criteri ed obiettivi, ma si risolve in una normativa dettagliata che non lascia spazi d'intervento al legislatore regionale, ponendosi così in contrasto con l'art. 117, terzo comma, ultimo periodo, Cost..³⁶*

Sentenza n. 54 del 23 febbraio 2009

Con sentenza n. 54 del 23 febbraio 2009, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere a) e c) della legge della Regione Basilicata n. 25 del 2007 (Modifica ed integrazione alla L. R. 12 novembre 2004, n. 18), in

³⁶ Si evidenzia che nella sentenza n. 232 - trattata nella parte dedicata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato - la Corte condivide le doglianze regionali secondo cui la previsione di cui alla lettera a) del comma 3 dell'art. 58 del d.lgs. n. 152 del 2006 (norme in materia ambientale) viola gli artt. 117 e 118 e il principio di leale collaborazione, poiché la norma attribuisce al Ministro dell'ambiente funzioni di programmazione, finanziamento e controllo degli interventi in materia di difesa del suolo senza alcun coinvolgimento delle Regioni. In proposito, la Corte sottolinea che tali funzioni producono effetti significativi sull'esercizio delle attribuzioni regionali in materia di governo del territorio. Nella fattispecie, pertanto, si impone un coinvolgimento delle Regioni e la norma va dichiarata illegittima nella parte in cui non stabilisce che sia sentita la Conferenza unificata.

riferimento agli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., nonché ai principi di leale collaborazione e di certezza del diritto.

Con la legge impugnata, che modifica in parte la legge regionale 12 novembre 2004, n. 18 (Norme sulla sanatoria degli abusi edilizi di cui all'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269), la Regione Basilicata ha esercitato la propria potestà legislativa in relazione alla disciplina del condono edilizio, previsto dall'art. 32 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326.

Con riguardo alla censura relativa all'art. 1, comma 1, lettera a), **la Corte ravvisa un intervento da parte del legislatore regionale che rende applicabile il condono edilizio anche a opere che ne sono escluse dalla disciplina statale nonché da quella previgente regionale.**

Nella fattispecie, infatti, la novella introdotta alla l. r. n. 18 del 2004 muta sostanzialmente il concetto di «opere ultimate» (art. 2, comma 1, lettera d), della citata legge regionale) non richiedendo più – come in precedenza –, che l'opera sia edificata in tutte le sue componenti strutturali «ivi compresi (...) i muri perimetrali».

Il comma 25 dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003 rinvia esplicitamente per la definizione di cosa siano le opere abusive condonabili alle «*disposizioni di cui ai Capi IV e V della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni ed integrazioni*» e all'art. 31, comma 2, della legge n. 47 del 1985, là dove si stabilisce che «*si intendono ultimati gli edifici nei quali sia stato eseguito il rustico e completata la copertura*».

Poiché, dunque, la nozione di “rustico” presuppone il completamento di tutte le strutture essenziali, tra le quali anche le “tamponature esterne”, la norma impugnata ha finito con l'ampliare l'area del condono oltre il termine assegnato alla Regione ai fini dell'integrazione della normativa statale.

La pronuncia in rassegna, **richiamando quanto già evidenziato nella sentenza n. 196 del 2004**³⁷, afferma che **il legislatore regionale, che è tenuto a cooperare**

³⁷ In questa pronuncia la Corte costituzionale ha svolto una articolata ricostruzione del riparto di competenze fra Stato e Regioni in relazione ad una disciplina (quella della sanatoria edilizia) in cui effetti amministrativi e penali sono difficilmente separabili, ma che incide anche in un ambito materiale (il governo del territorio) in cui non può essere sottovalutato “l'intervenuto accrescimento dei loro poteri [delle Regioni] in conseguenza della riforma del Titolo V”. La sentenza 196/2004 ha sostenuto la necessità di riconoscere al legislatore regionale un ruolo rilevante – più ampio che nel periodo precedente alla novella dell'art. 117 Cost.– “di articolazione e specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale in tema di condono sul versante amministrativo”.

Cfr. altresì M. Barbero, Brevi riflessioni a margine della sentenza della consulta sul condono edilizio: profili di rilevanza in materia di federalismo fiscale, in Forum di Quaderni costituzionali; D. Sorace e A. Torricelli, Dal condono selvaggio al condono sostenibile?, in Forum di Quaderni costituzionali.

con lo stato al fine di garantire l'equilibrio dell'«accentuata integrazione» tra normativa nazionale e normativa regionale richiesto dal condono edilizio, ha invece generato una frattura nel processo di uniforme e prevedibile applicazione della relativa disciplina, come consolidata dal decorso del termine previsto dall'art. 5 del decreto-legge n. 168 del 2004.

Il successivo intervento del legislatore regionale nell'applicazione della relativa disciplina, avvenuto successivamente al decorso del termine previsto dall'art. 5 del decreto-legge n. 168 del 2004, ha determinato, ad avviso della Corte, una lesione dell'«affidamento dei consociati nella natura definitiva della normativa in questione, e con esso, in ultima analisi, la stessa certezza del diritto evocata dal ricorrente, che la Corte ha espressamente individuato come un valore suscettibile di essere compromesso da «ogni condono edilizio», così da fungere da criterio, unitamente ad altri, alla luce del quale valutare l'osservanza degli «stretti limiti» imposti al condono dal sistema costituzionale».

La Corte ha inoltre ritenuto fondata, per ragioni analoghe a quelle sopra esposte, la censura relativa alla lettera c) del primo comma dell'art. 1 della legge n. 25 del 2007, a causa dell'inserimento nell'art. 3, comma 1, lettera d), della legge regionale n. 18 del 2004 (articolo intitolato «Opere non suscettibili di sanatoria») del divieto di sanare le opere abusive edificate su aree sottoposte a vincoli di tutela solo quando questi ultimi «comportino l'inedificabilità assoluta».

Questa limitazione va posta a raffronto non solo con l'art. 33 della legge n. 47 del 1985, la cui osservanza, quanto ai limiti imposti alla sanatoria dai vincoli di inedificabilità, è espressamente garantita dal comma 27 dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, ma anche con la lettera d) del medesimo comma appena citato. Tale disposizione, infatti, attribuisce effetto impeditivo della sanatoria ad ulteriori vincoli, che la norma impugnata, derogando a quanto già previsto in origine dalla legge regionale n. 18 del 2004, avrebbe invece l'effetto di vanificare.

Sentenza n. 290 del 6 novembre 2009

La Consulta, confermando un proprio orientamento consolidato, dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Marche 27 maggio 2008, n. 11 (*Interpretazione autentica dell'articolo 2 della legge regionale 29 ottobre 2004, n. 23 «Norme sulla sanatoria degli abusi edilizi»*) per violazione dei principi fondamentali che

presiedono all'esercizio della potestà legislativa concorrente di cui le regioni dispongono in materia di governo del territorio (art. 117, comma 3 Cost.).

La legge dichiarata costituzionale si compone di una sola disposizione, recante "interpretazione autentica" dell'art. 2, comma 1, lettera a), della legge della Regione Marche 29 ottobre 2004, n. 23 (Norme sulla sanatoria degli abusi edilizi), con cui le Marche hanno esercitato la propria potestà legislativa in relazione alla disciplina del c.d. condono edilizio previsto dall'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, e a seguito della sentenza n. 196 del 2004.

In particolare l'art. 2, comma 1, lettera a), della legge regionale n. 23 del 2004 vieta di sanare opere abusive rientranti nelle tipologie indicate dall'Allegato I al decreto-legge n. 269 del 2003 quando esse siano in contrasto con i vincoli comportanti inedificabilità di cui all'art. 33 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie) e di cui all'art. 32, comma 27, lettera d), del decreto-legge n. 269 del 2003, imposti prima della realizzazione delle opere.

La disposizione oggetto della dichiarazione di illegittimità costituzionale prevede che tale ultima previsione normativa deve essere interpretata nel senso che i vincoli di cui all'art. 33 della legge n. 47 del 1985 ed all'art. 32, comma 27, lettera d), del decreto-legge n. 269 del 2003 impediscono la sanatoria delle opere abusive solo qualora comportino inedificabilità assoluta e siano imposti prima delle esecuzione delle opere.

La Consulta nel censurare la l.r. 11/08 osserva che in tal modo il legislatore regionale intende rendere condonabili gli interventi in area vincolata ai sensi della citata norma statale quando il vincolo abbia carattere meramente relativo.

Tale operazione risulta preclusa al legislatore regionale in quanto la Corte ha già riconosciuto che "***solo alla legge statale compete l'individuazione della portata massima del condono edilizio straordinario***"³⁸, sicché **la legge regionale che abbia per effetto di ampliare i limiti applicativi della sanatoria eccede la competenza concorrente della Regione in tema di governo del territorio.**

³⁸ Cfr. sentenze n. 70/2005 e n. 196/2004.

Sentenza n. 318 del 4 dicembre 2009

La Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 19, comma 2, e 73, comma 3, della legge della Regione Liguria 6 giugno 2008 n. 16 (Disciplina dell'attività edilizia), sollevata dal governo, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), della Costituzione.

Secondo il governo l'art. 19, comma 2 della l.r.16/08, nello stabilire la «*formalizzazione dell'atto di asservimento a garanzia del vincolo di pertinenzialità del parcheggio rispetto all'unità immobiliare*» e nel disporre la trascrizione del relativo atto nei registri immobiliari avrebbe introdotto una nuova ipotesi di trascrizione non prevista dal legislatore nazionale, in violazione della sua competenza esclusiva in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, comma 2, lett.l).

Il medesimo effetto, ovvero l'introduzione di una nuova ipotesi di trascrizione nei registri immobiliari sarebbe prodotto, secondo il ricorso governativo, dall'art. 73, comma 3 della l.r. 16/08: tale disposizione prevede infatti che la civica amministrazione possa disporre nel regolamento edilizio l'obbligo di subordinare il rilascio del titolo abilitativo al preventivo asservimento dei terreni a favore del Comune, mediante atto da trascrivere nei registri immobiliari.

La Corte nel giudicare infondato il ricorso presentato dal governo osserva che:

a) ai sensi dell'art. 2645 c.c. possono essere trascritti anche atti non espressamente contemplati dalla legge, purché producano gli stessi effetti degli atti previsti in modo esplicito; l'atto da trascrivere viene identificato *per relationem* all'effetto che è destinato a produrre ;

b) la giurisprudenza di legittimità, ha qualificato il vincolo gravante sulle aree a parcheggio come diritto reale d'uso, di natura pubblicistica, che la legge pone a favore dei condomini del fabbricato cui accede e limita il diritto di proprietà dell'area (Cassazione, sentenze n. 21003 e n. 730 del 2008, n. 22496 e n. 16172 del 2007, n. 5755 del 2004);

c) tale vincolo di destinazione, così qualificato, è senz'altro assimilabile, quanto agli effetti che ne derivano, al «diritto di uso sopra beni immobili», il cui atto costitutivo o modificativo è soggetto a trascrizione, in quanto rientrante nel catalogo degli atti contemplati dall'art. 2643 cod. civ. Pertanto, anche l'atto di asservimento che costituisce quel vincolo va trascritto, ai sensi dell'art. 2645 cod. civ..

Le disposizioni della legge regionale impugnata non avrebbero quindi introdotto nuove ipotesi di trascrizione nei registri immobiliari, in quanto

l'assolvimento di tali oneri sarebbe già configurabile applicando le disposizioni del codice civile.

La Corte ritiene altrettanto infondata la prospettata violazione della competenza esclusiva dello Stato sul proprio sistema tributario, ex art. 117, secondo comma, lettere e) Cost. in quanto la circostanza che alla trascrizione dell'atto consegua l'obbligo di pagare l'imposta ipotecaria non configura alcuna nuova fattispecie imponibile, ma costituisce soltanto un effetto legale della normativa tributaria vigente.

Sentenza n. 340 del 30 dicembre 2009

Così come nella sentenza 339/2009 l'impossibilità di pervenire ad un giudizio di prevalenza delle materie induce la Corte ad applicare il principio di leale collaborazione, nella successiva sentenza 340/09 la possibilità di applicazione del principio di prevalenza ha come esito il riconoscimento della sussistenza di uno spazio normativo di natura concorrente la cui violazione determina la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 58, comma 2, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, (esclusa la proposizione iniziale: «L'inserimento degli immobili nel piano ne determina la conseguente classificazione come patrimonio disponibile e ne dispone espressamente la destinazione urbanistica»).

La Corte nuovamente investita, a seguito di diversi ricorsi regionali, del giudizio di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del d.l. 112/08 ha modo di affermare la legittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 58 di tale decreto, in quanto l'attribuzione all'organo di governo di regioni e enti locali dell'individuazione dei singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione non è idonea a vincolare l'autonomia organizzativa degli enti, perché si tratta di un'espressione generica e dunque priva dei caratteri propri di una norma di dettaglio.

Ad esiti diversi perviene invece il giudizio della Corte sul comma 2 dell'art.58 del d.l. 112/08 nella parte in cui dispone che: *“la deliberazione del consiglio comunale di approvazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni costituisce variante allo strumento urbanistico generale. Tale variante, in quanto relativa a singoli immobili, non necessita di verifiche di conformità agli eventuali atti di pianificazione sovraordinata di*

competenza delle Province e delle Regioni. La verifica di conformità è comunque richiesta e deve essere effettuata entro un termine perentorio di trenta giorni dalla data di ricevimento della richiesta, nei casi di varianti relative a terreni classificati come agricoli dallo strumento urbanistico generale vigente, ovvero nei casi che comportano variazioni volumetriche superiori al 10 per cento dei volumi previsti dal medesimo strumento urbanistico vigente”.

La Corte, pur riconoscendo in tali disposizioni profili attinenti al coordinamento della finanza pubblica, in quanto finalizzate alle alienazioni e valorizzazioni del patrimonio immobiliare, ritiene che nella loro qualificazione assuma carattere prevalente la materia del governo del territorio a fronte dell'effetto di variante allo strumento urbanistico generale, attribuito alla delibera che approva il piano di alienazione e valorizzazione.

Ai sensi del terzo comma dell'art. 117, Cost., lo Stato in materia di governo del territorio ha soltanto il potere di fissare i principi fondamentali, spettando alle Regioni il potere di emanare la normativa di dettaglio.

Ne deriva pertanto l'illegittimità costituzionali di tali disposizioni, in quanto stabilendo l'effetto di variante sopra indicato ed escludendo che la variante stessa debba essere sottoposta a verifiche di conformità, con l'eccezione dei casi previsti nell'ultima parte della disposizione (la quale pure contempla percentuali volumetriche e termini specifici), introducono una disciplina che non è finalizzata a prescrivere criteri ed obiettivi, ma si risolve in una normativa dettagliata che non lascia spazi d'intervento al legislatore regionale, ponendosi così in contrasto con il menzionato parametro costituzionale (sentenza n. 401 del 2007).

4. PRODUZIONE, TRASPORTO E DISTRIBUZIONE NAZIONALE DELL'ENERGIA

*Nel corso del 2009 la Corte costituzionale interviene in materia di “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia” con la **sentenza n. 282** con la quale ribadisce **il proprio orientamento nella qualificazione di questa materia, nella quale va ricompresa la disciplina degli insediamenti di impianti eolici e fotovoltaici**, come già affermato nella sentenze n. 342 del 2008 e, in particolare, nella sentenza n. 364 del 2006.*

Richiamando i precedenti, la Corte riconosce che, nel contesto da essa preso in esame, assume rilievo anche la competenza esclusiva statale in tema di tutela

dell'ambiente e del paesaggio (articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione). Tuttavia, seppur nell'intreccio di competenze che si sovrappongono nella materia de qua, risulta centrale il profilo afferente alla gestione delle fonti energetiche in vista di un efficiente approvvigionamento nei diversi ambiti territoriali.

Sentenza n. 282 del 6 novembre 200939

La Consulta, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della Regione Molise 21 maggio 2008, n. 15 (Disciplina degli insediamenti degli impianti eolici e fotovoltaici sul territorio della Regione Molise), **ribadisce il proprio orientamento nella qualificazione di questa materia: la disciplina degli insediamenti di impianti eolici e fotovoltaici è attribuita alla potestà legislativa concorrente in tema di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»** di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.⁴⁰

Prima di individuare i principi fondamentali della legislazione statale il cui contrasto ha determinato la censura delle disposizioni regionali, si evidenzia che la l. r. 15/08 è stata abrogata dalla successiva l. r. 22/09 e che nel procedimento dinanzi alla Corte non si è addivenuti ad una cessazione della materia del contendere per l'assenza di una verifica della mancata applicazione "medio tempore" delle disposizioni impugnate (sentenza Corte Costituzionale n. 234, n. 225, n. 200 e n. 74 del 2009) : la legge regionale impugnata avrebbe potuto essere applicata prima della sua abrogazione e quindi diventa rivelante per la Consulta pronunciarsi nel merito .

La Corte perviene alla dichiarazione di illegittimità costituzionale per violazione del terzo comma dell'art. 117 Cost. dell'art. 2, comma 1, lettere e), g), h), i), j), k), l) e n), della l.r.15/08 in quanto tali disposizioni individuano direttamente una serie di aree territoriali ritenute non idonee all'installazione di impianti eolici e fotovoltaici, **ponendosi in contrasto con un principio fondamentale della legislazione nazionale, che consentirebbe l'individuazione di tale aree da parte delle regioni solo in attuazione delle linee guida di cui all'art. 12, comma 10 del dlgs.387/03.**

Un analogo contrasto con altri principi fondamentali desumibili dalla legislazione nazionale determina l'illegittimità costituzionale:

³⁹ G. Fares, Nuovo stop della Corte costituzionale alle restrizioni regionali sugli impianti eolici, Guida al Diritto, Il Sole 24 Ore, 12 dicembre 2009, n. 49, p. 106.

⁴⁰ Cfr. le sentenze n. 342 /2008 e n. 364/2006.

- a) dell'art. 2, comma 1, lettera m), della l.r. 15/08 che vieta l'installazione degli impianti eolici off-shore per le opere connesse ricadenti sul territorio regionale in quanto l'articolo 12 comma 3 del d.lgs 387/03 prevede un'autorizzazione ministeriale di tali impianti;
- b) dell'art. 3 della l.r. 15/08 che subordina, sino alla definizione degli obiettivi indicativi regionali di cui all'art. 10 del decreto legislativo n. 387 del 2003, il rilascio delle autorizzazioni per l'installazione degli impianti eolici e fotovoltaici al rispetto dei limiti previsti e dell'art. 5 della l. r. 15/08 che estende l'operatività di tali limiti anche ai procedimenti amministrativi in corso. Mentre il legislatore nazionale (art. 12, comma 4 d.lgs. 387/03) ha previsto un termine perentorio di 180 giorni per la conclusione del procedimento di autorizzazione di tali impianti, l'art. 3 della l.r. 15/08 contempla la necessità della previa adozione degli obiettivi indicativi regionali, non circoscritta temporalmente, e fissa, sia per gli impianti eolici sia per quelli fotovoltaici, alcuni limiti ulteriori di tipo quantitativo il cui raggiungimento preclude il rilascio di nuove autorizzazioni;
- c) dell'art. 4 della l.r. 15/08, che contempla il versamento di una somma di denaro, a titolo di oneri di istruttoria, in parte in misura fissa ed in parte in misura variabile a seconda della potenza nominale dell'impianto. Di tale "misura di compensazione", destinata a bilanciare la perdita di valore innanzitutto ambientale causata dalla realizzazione dell'impianto, non potrebbero, a giudizio della Corte, beneficiare le Regioni (vedi sentenza Corte Costituzionale 383/05 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, lettera f), della legge n. 239 del 2004): Per effetto di tale pronuncia, (sentenza Corte Costituzionale 383/05) anche al legislatore regionale è stata estesa la facoltà di introdurre misure di compensazione nella disciplina delle fonti rinnovabili di energia, peraltro a condizione che i beneficiari delle predette misure non siano né le Regioni, né le Province eventualmente delegate.

5. PROFESSIONI

*In conformità con l'orientamento ormai consolidato, anche ne 2009 la Corte ribadisce 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 e titoli abilitanti, è riservata, per il***

suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale (**sentenza 138/2009**).

Nelle numerose pronunce relative alla materia “professioni” la Corte ha infatti ripetutamente censurato leggi regionali istitutive di albi o anche solo di “figure” professionali, ritenendo che il compito di individuare le professioni spetti in via esclusiva alla Stato. La Corte, in detta giurisprudenza - che ha incontrato critiche perché, secondo parte della dottrina, ricordava le tecniche di ritaglio proprie dell’interesse nazionale⁴¹ o perché consentiva al principio di sottrarre porzioni di materia⁴² - ha “però pur sempre utilizzato un principio fondamentale desunto dal complesso della legislazione statale in materia - il principio secondo il quale l’individuazione delle professioni spetta allo Stato)”⁴³.

Si evidenzia che la Corte, anche nella 138 del 2009 ha continuato “a ragionare di violazione di un principio anche dopo l’entrata in vigore del d. lgs. 2 febbraio 2006, n. 30 (Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell’articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131), che in realtà circoscrive in termini di “ambito di applicazione” la competenza legislativa regionale sulle professioni, stabilendo all’art. 1, comma 3, che tale potestà si esercita “sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale”.⁴⁴

La citata sentenza precisa che l’istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per la iscrizione in esso hanno già, di per sé, una funzione individuatrice della professione, preclusa alla competenza regionale.

⁴¹ A. Poggi, Disciplina “necessariamente unitaria” per le professioni: ma l’interesse nazionale è davvero scomparso? (in margine alla sentenza n. 355/2005), in *Le Regioni*, 2006, p. 478.

⁴² T. Groppi, Articolo 117 Costituzione: il nuovo Gattopardo, in *Diritto e giustizia*, 2004, fasc. 2, 16 s. (a commento di Corte cost., sentenza n. 353 del 2003).

⁴³ F. Corvaja, Principi fondamentali e legge regionale nella sentenza sul consenso informato, in <http://www.forumcostituzionale.it>. L’autore evidenzia che “In particolare, nella sentenza n. 353 del 2003 la Corte elenca analiticamente le leggi statali in materia di professioni sanitarie, ricavando, dal complesso della legislazione statale in vigore e al di là dei particolari contenuti di singole disposizioni, il principio fondamentale per cui, in questo settore, le figure professionali, con i relativi profili e ordinamenti didattici, sono solo quelle individuate dallo Stato. La stessa tecnica è utilizzata per spostare il principio da un livello di generalità più alto, estendendolo a tutte le professioni, anche diverse da quelle sanitarie. Nella sentenza n. 355 del 2005, infatti, la Corte desume dall’art. 2229, primo comma, c.c., oltre che dalle (in verità non meglio identificate) “norme relative alle singole professioni”, il principio fondamentale secondo il quale l’individuazione delle professioni, per il suo carattere necessariamente unitario, è effettuata dalla legge allo Stato”.

⁴⁴ *Ibidem*

Sentenza n. 138 del 8 maggio 2009

La sentenza 8 maggio 2009 n. 138 **si occupa nuovamente dei limiti che la legislazione regionale incontra in materia di disciplina delle professioni.**

Il Presidente del Consiglio dei ministri, nel caso di specie, ha sollevato, in via principale, questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1, lettera b), e 2, 4, comma 1, 5 e 7, comma 4, della legge della Regione Emilia-Romagna 19 febbraio 2008, n. 2 (Esercizio di pratiche ed attività bionaturali ed esercizio delle attività dei centri benessere), chiedendo, altresì, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), che la dichiarazione di illegittimità sia estesa a tutte le restanti disposizioni di detta legge regionale, in quanto funzionalmente ed inscindibilmente collegate alle norme impugnate.

Ad avviso del ricorrente, in particolare, la legge censurata sarebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto eccederebbe i limiti della competenza regionale nella materia, di competenza concorrente, delle professioni, violando i principi fondamentali previsti dalla normativa statale.

La Corte ha ritenuto fondata la questione con riferimento, in particolare, alle disposizioni contenute nel Titolo I ed a quelle del Titolo II della legge regionale.

Riguardo alle disposizioni contenute nel Titolo I, la Corte ricorda, infatti, che più volte, scrutinando disposizioni legislative regionali aventi ad oggetto la regolamentazione di attività di tipo professionale ha affermato 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 e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale. Tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale»**.⁴⁵

Da ciò deriva che **non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali, come affermato - da ultimo - nelle sentenze n. 179 del 2008 e n. 300 del 2007.**

A tale considerazione di carattere generale la Corte ha aggiunto, quale indice sintomatico della istituzione di una nuova professione, quello costituito dalla previsione di

⁴⁵ Cfr. sentenza n. 153/2006, nonché, ex plurimis, sentenze n. 57/2007 e n. 424/2006.

appositi elenchi, disciplinati dalla Regione, connessi allo svolgimento della attività che la legge regolamentava.

Infatti l'orientamento consolidato della Corte costituzionale è fermo nel ritenere che «l'istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per la iscrizione in esso hanno, già di per sé, una funzione individuatrice della professione, preclusa alla competenza regionale» ⁴⁶

La Corte ha applicato tali principi al caso in esame ed ha affermato che la legge censurata è caratterizzata dall'individuazione, ai fini dell'accesso allo svolgimento delle pratiche bionaturali, di un percorso di formazione professionale, la cui concreta definizione, ai sensi del successivo art. 4, commi 4 e 5, dovrà avvenire tramite deliberazione della Giunta regionale, assunta su proposta del Comitato regionale per l'esercizio di pratiche ed attività bionaturali, istituito ai sensi del comma 1 del citato art. 4 della medesima legge regionale n. 2 del 2008. Tale deliberazione deve anche tener conto dei diversi ambiti ai quali sono correlate le singole pratiche, al fine di valorizzarne le specificità in sede di formazione dei rispettivi operatori.

Il successivo art. 5 prevede, a sua volta, l'istituzione dell'elenco regionale delle pratiche bionaturali, suddiviso in due sezioni. Nella sezione *a*) sono iscritte le scuole di formazione professionale e nella sezione *b*) sono iscritti, suddivisi nelle sottosezioni relative ad ogni specializzazione, gli operatori delle suddette pratiche. A regime, questi ultimi per ottenere tale iscrizione debbono essere in possesso - secondo quanto testualmente prevede il comma 3 dell'art. 5 - «dell'attestato di qualifica rilasciato dalle scuole di cui al comma 2», cioè da quelle inserite nella ricordata sezione *a*) dell'elenco regionale in questione.

Va, infine, considerato che lo svolgimento delle attività in questione da parte di soggetti non dotati dei titoli professionali previsti dalla legge censurata non è privo di effetti. Infatti non solo il successivo art. 9, nel disciplinare i requisiti per l'apertura e la gestione dei «Centri benessere», prevede che l'esercizio delle attività ivi prestate, fra le quali sono quelle relative a «tecniche e pratiche bionaturali» (art. 9, comma 1, lettera *b*), è riservato a chi sia in possesso dei titoli professionali e di studio previsti, fra l'altro, «dalla presente legge», ma l'art. 12, al comma 1, lettera *b*), provvede persino a punire con sanzioni amministrative pecuniarie la condotta di chi, gestendo un centro benessere, consenta che uno o più dei trattamenti presso di esso erogati siano eseguiti da persone prive «dei requisiti professionali richiesti».

⁴⁶ Cfr. sentenze n. 93/2008, n. 300/2007, n. 57/2007 e n. 355/2005.

La Corte ha quindi censurato la parte della legge regionale n. 2 del 2008 della Regione Emilia-Romagna tesa ad individuare una nuova professione in quanto invasiva della competenza legislativa statale.

6. TUTELA DELLA SALUTE

Le pronunce in materia di “tutela della salute” intervengono su disposizioni delle leggi finanziarie degli anni 2007 e 2008 nonché su due leggi della regione Puglia, richiamando la giurisprudenza già intervenuta nel corso del 2008.

*La **sentenza n. 94** dichiara infondata la questione di legittimità della disposizione della legge finanziaria 2007 e dell’analoga disciplina dettata dalla Regione Puglia che, per le prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio rese da strutture private accreditate, ha previsto l’obbligo dell’applicazione di uno sconto tariffario rispettivamente del 2 e del 20 per cento sulle tariffe di cui al Decreto del Ministro della Sanità 22 luglio 1996: secondo la Corte **lo scopo perseguito dal legislatore statale, di evitare l’aumento incontrollato della spesa sanitaria, è compatibile con i principi espressi da detti parametri costituzionali.***

*La **sentenza n. 99** affronta diverse problematiche: la previsione di vincoli di destinazione delle somme stanziare in un ambito materiale di potestà legislativa concorrente, senza il coinvolgimento preventivo delle regioni; l’incremento delle risorse già destinate ad investimenti per l’attuazione del programma di edilizia sanitaria; l’introduzione di un criterio di priorità nella realizzazione degli interventi nel campo dell’edilizia sanitaria.*

In questa pronuncia la materia “tutela della salute” viene in rilievo congiuntamente a quella del “governo del territorio”: il giudice delle leggi, infatti,, precisa che “le disposizioni censurate, in quanto disciplinano la ristrutturazione edilizia e l’ammodernamento tecnologico delle strutture sanitarie, possono essere ricondotte alle materie, entrambe di potestà legislativa concorrente, del governo del territorio e della tutela della salute”.

*La Consulta nella **sentenza n. 107** dichiara inammissibile la questione di legittimità sollevata in ordine alla disciplina prevista dalla finanziaria 2008 che, per il rientro di deficit sanitari regionali, ha previsto un regime differenziato per le Regioni Lazio, Campania, Molise e Sicilia.*

Infine nella **pronuncia n. 295** si dichiarano illegittime alcune norme dettate dalla Regione Puglia poiché contrastanti con **principi fondamentali in materia di tutela della salute non derogabili dal legislatore regionale**. Si tratta di disposizioni riguardanti: a) gli accordi tra servizio sanitario regionale e sistema produttivo e distributivo dei farmaci; b) l'istituzioni di farmacie col criterio demografico - con la previsione di una farmacia ogni 3.500 abitanti, piuttosto che ogni 5.000 abitanti; c) la durata del rapporto di lavoro dei direttori amministrativi e direttori sanitari delle aziende sanitarie locali.

Sentenza n. 94 del 2 aprile 2009

La Consulta viene chiamata a **pronunciarsi sulle modalità di individuazione dell'ammontare delle tariffe per la remunerazione delle prestazioni rese dalle strutture private accreditate per conto del Servizio sanitario nazionale** a seguito di diverse ordinanze di remissione provenienti dai TAR di cinque Regioni diverse, aventi per oggetto l'asserita illegittimità costituzionale di una disposizione della legge finanziaria 2007 (art. 1, comma 796, lett. o) della legge 296/06) e di una corrispondente disposizione di recepimento contenuta in una legge della Regione Puglia (art. 33, comma 2, l. r. 10/07).

Le disposizioni censurate pervengono all'individuazione di un ammontare di tali tariffe sulla base dell'applicazione di uno sconto del 2% sugli importi indicati per le prestazioni specialistiche all'interno di un decreto del Ministero della Sanità del 1996 (d.m. 22 luglio 1996, n. 150).

La Corte, nel dichiarare l'infondatezza delle numerose questioni di legittimità costituzionale sollevate dai giudici amministrativi, osserva che:

- a) il legislatore nazionale con la disposizione censurata persegue lo scopo di «*garantire il rispetto degli obblighi comunitari e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2007-2009, in attuazione del protocollo di intesa tra il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per un patto nazionale per la salute sul quale la Conferenza delle regioni e delle province autonome, nella riunione del 28 settembre 2006, ha espresso la propria condivisione*»;
- b) in materia sanitaria il legislatore nazionale deve operare un bilanciamento tra una tutela del diritto della salute da assicurare a tutti i cittadini e la limitatezza delle

- risorse finanziarie disponibili per il perseguimento di questo obiettivo. La disposizione censurata si pone come l'espressione di una scelta discrezionale del legislatore per trovare un punto di equilibrio tra queste due necessità configgenti e non può ritenersi viziata da intrinseca irragionevolezza per la sola circostanza di fare riferimento a dati pregressi, ovvero quelli contenuti nel decreto ministeriale del 1996;
- c) l'autonomia finanziaria delle Regioni, delineata dal novellato testo dell'art. 119 Cost. si presenta, poi, in larga parte, ancora *in fieri*, con la conseguenza che le stesse Regioni sono legittimate a contestare interventi legislativi dello Stato, concernenti il finanziamento della spesa sanitaria, soltanto qualora lamentino una diretta ed effettiva incisione della loro sfera di autonomia finanziaria (sentenza n. 216 del 2008);
- d) non sussiste violazione del terzo comma dell'art. 117 Cost. e dell'art. 119 Cost, in quanto ***“lo scopo perseguito dal legislatore, di evitare l'aumento incontrollato della spesa sanitaria, è compatibile con i principi espressi da detti parametri costituzionali, nella considerazione bilanciata – che appartiene all'indirizzo politico dello Stato, nel confronto con quello delle Regioni – della necessità di assicurare, ad un tempo, l'equilibrio della finanza pubblica e l'uguaglianza di tutti i cittadini nel godimento dei diritti fondamentali, tra cui indubbiamente va ascritto il diritto alla salute (sentenza n. 203 del 2008). Ed è appunto perché il diritto alla salute spetta ugualmente a tutti i cittadini e va salvaguardato sull'intero territorio nazionale che detta spesa, in considerazione degli obiettivi della finanza pubblica e delle costanti e pressanti esigenze di contenimento della spesa sanitaria, si presta ad essere tendenzialmente manovrata, in qualche misura, dallo Stato”***⁴⁷;
- e) le disposizioni censurate hanno una proiezione temporale di natura transitoria.

Sentenza n. 99 del 2 aprile 2009⁴⁸

Nella sentenza 2 aprile 2009 n. 99 la Corte costituzionale affronta, sotto diversi profili, problematiche che attengono alla materia “tutela della salute”, esaminando varie

⁴⁷ Cfr. *ex multis* le sentenze n. 203/2008, n. 193/ 2007 e n. 98/2007.

⁴⁸ Si segnala il commento alla pronuncia in oggetto, di M. Belletti "Il controverso confine tra "livelli essenziali delle prestazioni", principi fondamentali della materia e divieto del vincolo di destinazione di finanziamenti statali, attendendo la perequazione nelle forme della legge n. 42 del 2009". Il commento è consultabile al seguente indirizzo: <http://www.forumcostituzionale.it>.

questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Regione Veneto nei confronti della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008).

Le prime due questioni esaminate riguardano le censure sollevate nei confronti delle disposizioni contenute nell'art. 2, comma 280, lettere *a*) e *b*), della citata legge n. 244 del 2007, che disciplinano la ristrutturazione edilizia e l'ammodernamento tecnologico delle strutture sanitarie.

La Corte, in primo luogo, riconduce le citate disposizioni agli ambiti materiali di **potestà legislativa concorrente costituiti dal governo del territorio e dalla tutela della salute**:⁴⁹ ciò argomentando in base alle rilevanti ricadute che i nuovi insediamenti di edilizia sanitaria avranno sull'assetto del territorio, che verrà ad essere inciso dalle strutture predisposte e destinate a fini di tutela della salute.

Non viene, quindi, condivisa l'individuazione degli ambiti materiali prospettata dalla ricorrente, la quale asseriva che l'ambito materiale sarebbe quello dell'edilizia sanitaria, poiché, non essendo prevista esplicitamente né nel secondo né nel terzo comma dell'art. 117 Cost., rientrerebbe nella potestà legislativa residuale delle Regioni, di cui al quarto comma del medesimo articolo. Detta ricostruzione trascura, infatti, *"le rilevanti ricadute degli insediamenti edilizi sanitari sull'assetto del territorio, che viene ad essere inciso dalla realizzazione di nuove strutture, e, dall'altra, la destinazione di tali strutture al fine essenziale della tutela della salute"*.

Le citate disposizioni sono **dichiarate illegittime** poiché **prevedono nuovi e puntuali vincoli di destinazione delle somme stanziati in un ambito materiale appartenente alla di potestà legislativa concorrente, senza il coinvolgimento preventivo delle Regioni**.

Due questioni di legittimità costituzionale sono invece dichiarate **infondate** (in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost. ed al principio di leale collaborazione) dalla Corte:

- a) il caso della censura sollevata in relazione alla norma contenuta nel comma 279 dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007, che prevede un semplice incremento delle risorse già destinate ad investimenti per l'attuazione del programma di edilizia sanitaria: la Corte evidenzia come **il semplice aumento della cifra non lede le competenze legislative delle Regioni, anche perché nessuna innovazione viene apportata alle forme istituzionali di coinvolgimento e di accordo con le Regioni già oggetto della precedente disciplina;**

⁴⁹ Cfr. sentenze n. 45/2008 e n. 105/2007.

b) anche la censura sollevata in relazione alla norma di cui al comma 280, lettera c), dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007 è dichiarata infondata, trattandosi di una norma che si limita ad **introdurre un criterio di priorità nella realizzazione degli interventi nel campo dell'edilizia sanitaria** (nella sottoscrizione di accordi di programma con le Regioni, è data priorità – tenuto conto delle esigenze della programmazione sanitaria nazionale e regionale – alla realizzazione di strutture sanitarie territoriali, residenziali e semiresidenziali).

Sentenza n. 107 del 9 aprile 2009

Con sentenza 9 aprile 2009 n. 107, la Corte costituzionale si è pronunciata **in tema di ripianamento dei deficit sanitari regionali**, dichiarando l'inammissibilità, per difetto di interesse, della questione di legittimità costituzionale - promossa dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 3, 32, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost. e all'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) - dell'articolo 2, commi da 46 a 49, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2008).

Le disposizioni menzionate prevedono un intervento statale di rientro del disavanzo sanitario regionale sia sotto forma di anticipazione di 9.100 milioni di euro per l'estinzione dei debiti contratti sui mercati finanziari e dei debiti cumulati fino al 31 dicembre 2005, con restituzione in trent'anni, per le Regioni Lazio, Campania, Molise e Sicilia, firmatarie di accordi con lo Stato per il risanamento dei relativi servizi, sia l'accesso a un finanziamento integrativo del servizio sanitario nazionale a carico dello Stato per le Regioni che non hanno rispettato il Patto di stabilità negli anni antecedenti il 2007.

Ad avviso della ricorrente le disposizioni censurate violano l'art. 117, terzo comma, Cost., non costituendo norme di coordinamento della finanza pubblica per gli enti territoriali, in quanto, malgrado l'autoqualificazione in tal senso, non si configurano, come norme di principio della materia, ma si segnalano, invece, per il loro carattere minuzioso, dettagliato e autoapplicativo, dal momento che indicano quali Regioni, e secondo quali modalità, possono beneficiare del finanziamento statale per ripianare i propri debiti sanitari.

La Regione Veneto ipotizza, altresì, il contrasto della normativa contestata con l'art. 119 Cost., essendo stati previsti finanziamenti a destinazione vincolata in materie di potestà legislativa concorrente, nonché la violazione del principio di leale collaborazione per non aver interpellato le Regioni per nessuno dei finanziamenti contemplati dalla disciplina in esame.

La ricorrente deduce, inoltre, la violazione dell'art. 3 Cost., per il mancato rispetto del principio di eguaglianza (la disciplina impugnata discriminerebbe, infatti, le Regioni cosiddette “virtuose”, tra le quali la ricorrente, che hanno fatto fronte alla carenza di finanziamenti in materia sanitaria attraverso l'imposizione, ai cittadini residenti nei rispettivi territori, di sacrifici o «di natura prettamente fiscale», ovvero «nei termini di maggiore partecipazione al costo delle prestazioni erogate»), per l'irragionevolezza (in quanto finanzia quelle regioni che non sono state in grado di gestire le risorse provenienti dalla fiscalità generale) e per l'irrazionalità (la rinnovata elargizione non garantisce di eliminare le cause dei disavanzi, né forme di controllo sull'utilizzo delle risorse assegnate) delle scelte del legislatore statale. Scelte che, sempre secondo la Regione Veneto, si porrebbero in contrasto anche con il principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost. e che porterebbero a una lesione dell'art. 32 Cost. a causa della contrazione dei livelli essenziali a cui andrebbero incontro le prestazioni sanitarie in conseguenza di una ulteriore riduzione delle risorse finanziarie disponibili.

Infine, interventi del tipo di quelli previsti dalle norme censurate si risolverebbero, per la ricorrente, in un'indebita interferenza nella gestione più propriamente organizzativa della sanità e, dunque, nell'esercizio delle funzioni amministrative di cui all'art. 118 Cost..

La Corte costituzionale ha giudicato non ammissibili le questioni sottoposte al suo scrutinio. L'inammissibilità discende dal difetto di interesse della Regione Veneto, in considerazione del fatto che essa “nessuna utilità diretta ed immediata potrebbe trarre, sul piano sostanziale, da una eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della contestata disciplina legislativa statale”.

A tal proposito, la Consulta ha ricordato che nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale deve necessariamente sussistere, in capo al soggetto ricorrente, un interesse attuale e concreto a proporre l'impugnazione, in mancanza del quale il ricorso stesso è inammissibile: ai sensi dell'art. 127, secondo comma, Cost. e dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, la Regione è, infatti, legittimata a promuovere davanti alla Corte questione di legittimità costituzionale quando una legge o un atto avente forza di legge, dello Stato o di altra Regione, leda la sua sfera di competenza.

Per i giudici costituzionali, la Regione Veneto si è limitata a dolersi del contenuto della impugnata disciplina, «senza l'affermazione» di un proprio «autonomo titolo ad emanare quella stessa normativa»: ne consegue che l'assenza in capo alla ricorrente di un interesse attuale e concreto comporta la declaratoria di inammissibilità della censura formulata con riferimento alla dedotta violazione sia degli artt. 3, 32 e 97, sia dell'art. 117 Cost., sia, infine, degli artt. 118 e 119.

Sentenza n. 295 del 13 novembre 2009

Il governo sottopone alla valutazione della Corte la legittimità costituzionale di alcune disposizioni di una legge della regione Puglia (l. r. 19/08 "Disposizioni regionali urgenti") in materia di:

- a) prezzo dei farmaci (art. 8);
- b) densità della distribuzione territoriale della farmacie (art. 14);
- c) delimitazione temporale dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni sanitarie dei direttori amministrativi e dei direttori sanitari delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere (art. 17).

Nell'affrontare le questioni sottoposte al suo giudizio **la Corte ha modo di ribadire il proprio orientamento in merito alla titolarità della potestà legislativa rispetto all'ordinamento civile e penale, alla tutela della salute e alla disciplina previdenziale.**

L'art. 8 della l.r.19/08 interviene in materia di prezzo dei farmaci disponendo che al di fuori degli accordi tra sistema sanitario regionale e sistema produttivo e distributivo dei farmaci» non sarebbe consentito «modificare, ancorché mediante intesa fra le parti, le quote di spettanza, previste per legge, alle componenti aziende, grossisti e farmacisti per l'erogazione di farmaci di fascia A.

La Corte, nel ribadire che tali quote di spettanza sono fissate direttamente dal legislatore nazionale, ritiene illegittimo l'art. 8 della l.r.19/08 in quanto tale disposizione oltrepassa i confini che presidiano la competenza esclusiva del legislatore statale in materia di "ordinamento civile"¹.

L'impugnato art. 8, disciplinando e limitando la capacità dei predetti soggetti di modificare pattiziamente le quote di loro spettanza, ha illegittimamente inciso sull'autonomia negoziale dei privati, di cui all'art. 1322 cod. civ., la disciplina delle quali spetta in via esclusiva al legislatore statale.

Per ciò che concerne i profili di violazione della competenza esclusiva del legislatore statale in materia penale la Corte osserva che l'art.8 non si limita ad operare un mero rinvio a norme penali, ma sanziona penalmente una condotta - la trasgressione del divieto di modificare le quote di spettanza - che non necessariamente concorre ad integrare gli estremi del reato di comparaggio di cui agli artt. 170 e 172 del regio decreto n. 1265 del 1934. E' vero che la Corte ha riconosciuto la legittimità di previsioni legislative regionali recanti solo "un mero rinvio alla legge statale", ma ha altresì ribadito che resta preclusa al legislatore regionale "una specifica ed autonoma determinazione delle fattispecie cui sono collegate le pene previste" (sentenza Corte Costituzionale 387/08).

L'art. 8 della l. r. 19/08 non si limita ad operare un mero rinvio a norme penali, ma sanziona penalmente una condotta - la trasgressione del divieto di modificare le quote di spettanza - che non necessariamente concorre ad integrare gli estremi del reato di comparaggio di cui agli artt. 170 e 172 del regio decreto n. 1265 del 1934.

Il contestato art. 14 della l.r. 19/08 introduce un nuovo criterio nella distribuzione territoriale delle farmacie,: Per i comuni con popolazione fino a 12.500 abitanti, la proporzione «una farmacia ogni 3.500 abitanti» disposta dal legislatore pugliese si discosta dalla proporzione «una farmacia ogni 5.000 abitanti» fissata dall'art. 1, comma 2, della legge n. 475 del 1968.

La Corte ritiene che la proporzione prescelta dal legislatore statale sia espressiva di un principio fondamentale non derogabile dal legislatore regionale e tale violazione all'interno di un ambito di legislazione di natura concorrente determina l'illegittimità costituzionale dell'art.14 della l.r. 19/08: **la disciplina dell'organizzazione del servizio farmaceutico viene ricondotta alla materia concorrente della tutela della salute conformemente a quanto stabilito dalla sentenza sentenza Corte Costituzionale 87/06.**

La violazione di un altro principio fondamentale in materia di tutela della salute determina l'illegittimità costituzionale dell'art. 17 della l.r. 19/08 che avrebbe voluto consentire ai direttori amministrativi e direttori sanitari delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere, nonché ai direttori amministrativi e direttori sanitari degli IRCCS di **procrastinare la durata del rapporto di lavoro anche oltre il raggiungimento del limite di età stabilito dalla vigente legislazione statale** e, dunque, fino alla naturale scadenza che consenta il completamento del mandato.

La Corte riconosce infatti la natura di principio fondamentale all'art. 11, comma 3, del decreto legislativo n. 288 del 2003, che prevede una cessazione al compimento del sessantacinquesimo anno di età. delle funzioni di direttore sanitario e di direttore

amministrativo degli IRCCS (Istituto di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico) (ved. sentenza Corte Costituzionale 422/06). Il medesimo limite di età è previsto per i direttori amministrativi e sanitari delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere all'interno di un'altra disposizione qualificata dalla Corte come principio fondamentale (art. 3, comma 7, del decreto legislativo n. 502 del 1992).

7. VALORIZZAZIONE DEI BENI CULTURALI E AMBIENTALI⁵⁰

*Nell'unica pronuncia in materia, viene ribadito quanto già delineato nella precedente giurisprudenza, affermando che **l'ambito materiale al quale si deve ascrivere la disciplina della raccolta dei tartufi è quello della valorizzazione dei beni ambientali**, di competenza concorrente. La Corte costituzionale, inoltre, esclude l'esistenza, nella legislazione statale, di un principio fondamentale secondo il quale sarebbe vietato al legislatore regionale prevedere limiti territoriali per l'estensione delle tartufaie controllate.*

Sentenza 29 maggio 2009 n. 167

Con sentenza 29 maggio 2009 n. 167 la Corte costituzionale si è pronunciata sul ricorso promosso dal Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria che ha sollevato questione di legittimità costituzionale 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), nella parte in cui, aggiungendo i commi 2-quater e 2-quinquies all'art. 4 della legge della Regione Umbria 28 febbraio 1994, n. 6 (Disciplina della raccolta, coltivazione, conservazione e commercio dei tartufi), prevede limiti all'estensione territoriale delle tartufaie controllate o coltivate, nonché, in riferimento ai medesimi parametri, dell'art. 18 della medesima legge

⁵⁰ R. Salamone, I beni culturali e il nuovo Titolo V della Costituzione: problematiche e prospettive a seguito della riforma federale dello Stato, in <http://www.patrimoriosos.it>, 2005. Il commento evidenzia che la sentenza n. 94 del 2003 ha avuto una grande importanza in quanto è la prima sentenza costituzionale ad intervenire a risolvere un conflitto di competenza tra Stato e regioni fondato sulla scissione operata dall'art. 117 Cost. tra tutela (quale competenza esclusiva statale) e valorizzazione (quale competenza regionale concorrente) dei beni culturali.

regionale, nella parte in cui estende l'applicazione delle nuove norme anche alle tartufaie già riconosciute.

Secondo il TAR, le norme citate, l'introducendo limiti di estensione territoriale avrebbero violato:

- a) l'art. 117, terzo comma, Cost. poichè, rientrando nell'ambito della competenza concorrente relativa alla valorizzazione dei beni ambientali, contrasterebbe con il principio fondamentale di cui all'art. 3 della legge quadro, 16 dicembre 1985, n. 752 (Normativa quadro in materia di raccolta, coltivazione e commercio dei tartufi freschi o conservati destinati al consumo), per la disciplina della raccolta libera dei tartufi, che non prevede limiti per l'individuazione delle tartufaie controllate o coltivate;
- b) gli artt. 3, 41 e 42 Cost., determinando una irragionevole disparità di trattamento fra il ricercatore e il proprietario del fondo, il primo dei quali si arricchirebbe ingiustamente a detrimento del secondo, "potendo lucrare, oltre al giusto compenso per la propria opera di ricerca, anche il maggior valore inerente ad un bene economico alla cui produzione in nessun modo ha concorso, sottraendolo interamente al proprietario";
- c) l'art. 41 Cost., in quanto, partendo dal presupposto che la raccolta dei tartufi sia un'attività produttiva, le disposizioni introdotte dalla legge regionale, nel porre limiti estremamente restrittivi all'estensione delle tartufaie controllate, inciderebbero sulla libertà d'impresa, impedendo al proprietario di assumere iniziative economiche con investimenti e lavoro, a fronte della prospettiva di un utile.

In subordine, sono proposte le stesse censure nei confronti dell'art. 18 della legge regionale n. 8 del 2004 che, anziché far salve le tartufaie controllate riconosciute anteriormente alla sua entrata in vigore, ha ordinato la loro riperimetrazione entro un anno dall'entrata in vigore della legge, assoggettandole così alla nuova disciplina in violazione degli artt. 3, 41 e 42 Cost. Secondo il ricorrente detta disposizione "comprometterebbe le legittime aspettative dei titolari dei fondi, maturate per effetto non solo e non tanto degli atti amministrativi di riconoscimento, ma anche e soprattutto degli investimenti già effettuati e dei lavori compiuti".

La Corte ribadisce quanto già delineato nella precedente giurisprudenza rispetto all'ambito di competenza, affermando che l'ambito al quale si deve ascrivere la disciplina della raccolta dei tartufi, è quello della valorizzazione dei beni ambientali, di competenza concorrente, ciò in quanto «il patrimonio tartuficolo costituisce 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».⁵¹

La Corte ha anche **delimitato la portata del principio fondamentale della materia**, secondo il quale «la raccolta dei tartufi è libera nei boschi e nei terreni non coltivati» (art. 3 della legge n. 752 del 1985), precisando che, secondo il legislatore statale, coesistente all'affermazione di tale libertà è la sua limitazione al solo ambito dei boschi e dei terreni non coltivati, nell'ottica di un ragionevole bilanciamento tra le esigenze «di quella parte della popolazione che nella ricerca e raccolta dei tartufi trova un motivo di distensione ed anche di integrazione del proprio reddito (sentenza n. 328 del 1990) e la necessità di difendere il patrimonio ambientale dal rischio di danni irreparabili e di tutelare altresì i diritti dei proprietari dei fondi» (sentenza n. 212 del 2006).

Pertanto, con riferimento alla prima censura relativa alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., la Corte esclude l'esistenza, nella legislazione statale, di un principio fondamentale secondo il quale sarebbe vietato al legislatore regionale prevedere limiti territoriali per l'estensione delle tartufoie controllate.

Per quanto riguarda le altre censure relative agli artt. 3, 41 e 42 Cost., con le quali si lamenta l'irragionevole e illegittima compressione del diritto di proprietà e del diritto di libera iniziativa economica dei titolari delle tartufoie controllate, la pronuncia in rassegna richiama la sentenza n. 328 del 1990, con la quale è stata negata la violazione dell'art. 42, secondo e terzo comma, della Costituzione, per la mancata previsione da parte del legislatore statale di un indennizzo o di un compenso a favore dei proprietari di terreni non coltivati o di boschi a fronte del mancato riconoscimento del loro diritto esclusivo di proprietà sui tartufi.

Nella citata pronuncia la Corte ha ribadito che *«detta violazione non si verifica allorquando, come nella fattispecie, i limiti posti alla proprietà privata si riferiscano ai modi di godimento di intere categorie di beni, specie nell'ambito della attuazione della funzione sociale che deve svolgere il diritto di proprietà per la tutela accordata ad interessi sociali e quindi pubblici che fanno capo alla generalità dei cittadini»*. La funzione sociale che persegue il principio della libera raccolta dei tartufi è quella «di salvaguardare un patrimonio ambientale di grande valore, specie a favore di quella parte della popolazione che nella ricerca e raccolta dei tartufi trova un motivo di distensione ed anche di integrazione del proprio reddito» (sentenza n. 328 del 1990 e sentenza n. 548 del 1990).

⁵¹ Cfr. sentenza n. 212/2006.

Il giudice delle leggi ha pertanto ritenuto che la limitazione introdotta dal legislatore regionale all'estensione territoriale delle tartufaie controllate non è fondata in quanto non è né irragionevole né contrastante con gli artt. 41 e 42 Cost. in quanto, la stessa risponde all'esigenza di evitare una eccessiva compressione del principio fondamentale della libera raccolta nei boschi e nei terreni non coltivati e compie un non censurabile bilanciamento tra i diritti dei proprietari o conduttori dei fondi (che potranno escludere l'accesso agli estranei chiudendo il fondo) e l'utilità sociale correlata alla possibilità di libera raccolta nei boschi e nei terreni non coltivati così come sopra restrittivamente individuati.

Anche la questione sollevata dal TAR in relazione all'art. 18 della legge della Regione Umbria n. 8 del 2004 che impone, entro un anno dall'entrata in vigore della legge, una ripermetrazione delle tartufaie controllate co-stituite precedentemente, non è fondata.

Il regime transitorio non è irragionevole posto che «se da una parte il legislatore, per salvaguardare posizioni acquisite e temperare le conseguenze dell'impatto di una nuova normativa, può dettare norme transitorie intese a mantenere ferme disposizioni abrogate per situazioni precedenti l'entrata in vigore della nuova legge, dall'altra, per non cadere nell'irrazionalità e non ledere norme costituzionali, deve evitare che la disciplina differenziata si estenda a categorie così vaste e senza limiti di tempo con l'effetto di realizzare non il graduale e sollecito subentro della nuova normativa, ma un notevole svuotamento del contenuto di quest'ultima, lasciando nell'ordinamento sine die una duplicità di discipline diverse e parallele per le stesse disposizioni» (sentenza n. 378 del 1994).

Capitolo III

Le materie di competenza residuale delle Regioni

1. LA POTESTA' LEGISLATIVA RESIDUALE IN MATERIA DI TURISMO E FORMAZIONE PROFESSIONALE: LIMITI E PRECLUSIONI DELLA PREVISIONE DI UN INTERVENTO AMMINISTRATIVO STATALE

L'accostamento in questa sezione di due sentenze della Corte (sentenza 76/09 e sentenza 250/09) in materia rispettivamente di turismo e di formazione professionale, ovvero di due espressioni della potestà legislativa residuale⁵² delle Regioni acquisisce particolare interesse in quanto il problema affrontato dalla Consulta è il medesimo: il legislatore statale può intervenire con propri provvedimenti in un ambito di potestà legislativa residuale?

Vedremo che in un caso la soluzione è positiva, sia pure a determinate condizioni, ovvero il passaggio da un semplice parere a una intesa con la Conferenza Stato-Regioni e negativa nell'altro.

Nel primo pronuncia infatti la Corte (sentenza 76/09) ritiene che la previsione di regolamenti statali all'interno di un ambito di competenza residuale delle Regioni (residuale) sia possibile a condizione di modificare la natura di uno dei requisiti che ne condizionano l'emanazione: non basta un semplice parere della Conferenza Stato-Regioni, ma diventa necessaria l'intesa con la medesima.

*Osserva infatti la Consulta: “secondo la giurisprudenza di questa Corte, **l'esigenza di un esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, abilita lo Stato a disciplinare siffatto esercizio per legge. E ciò anche se quelle funzioni siano riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale.** In tal caso, i principi di sussidiarietà e di adeguatezza (in forza dei quali si verifica l'ascesa della funzione normativa dal livello regionale a quello statale) possono giustificare una deroga al normale riparto di competenze contenuto nel Titolo V della Parte II della Costituzione. A condizione, naturalmente, che la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, assistita da ragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e rispettosa del principio di leale collaborazione con le Regioni.”*

⁵² G. Morbidelli; Materie residue e limite dei principi fondamentali dell'ordinamento in http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0191_morbidelli.pdf.

In questa sentenza quindi i principi di sussidiarietà, proporzionalità e di leale collaborazione che nel nostro ordinamento possono giustificare l'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato impongono semplicemente la sostituzione di una previsione più blanda, il parere, con una più consistente l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Si segnala che in questa decisione l'operare del principio di sussidiarietà viene invocato dalla Consulta per legittimare

l'adozione di provvedimenti formalmente amministrativi, ma sostanzialmente normativi quali risultano essere i regolamenti: l'attitudine espansiva di tale principio nel legittimare l'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato risulta ulteriormente rafforzata.

*All'interno della **sentenza 250/09**, invece, lo sconfinamento da parte del legislatore statale dei suoi ambiti di competenza determina la dichiarazione di illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 287 del d.lgs. 152/06 (Norme in materia ambientale)⁵³ limitatamente alle parole: «rilasciato dall'ispettorato provinciale del lavoro, al termine di un corso per conduzione di impianti termici, previo superamento dell'esame finale».*

Siamo all'interno di una disciplina organica della materia ambientale⁵⁴ (d.lgs. 152/06), ma questo non impedisce alla Corte di ricondurre la disposizione impugnata (comma 1 dell'art. 287 del d.lgs. 152/06) all'interno della competenza residuale delle Regioni in materia di formazione professionale aderendo a una qualificazione prospettata da una delle Regioni ricorrenti, ovvero dalla Emilia Romagna.

Nel pervenire alla sua decisione la Corte osserva che: "l'addestramento del lavoratore, per iniziativa di un soggetto pubblico e fuori dall'ordinamento universitario, finalizzato precipuamente all'acquisizione delle cognizioni necessarie all'esercizio di una particolare attività lavorativa, rientra nella materia, oggetto di potestà legislativa residuale della Regione, concernente la formazione professionale (sentenze n. 425 del 2006; n. 51 e n. 50 del 2005), sicché appare fondata la censura mossa dalla Regione Emilia-Romagna alla luce degli artt. 117, quarto comma, e 118 della Costituzione. La

⁵³ Il comma 1 dell'art. 287 del d.lgs. 152 /06 (Norme in materia ambientale) recita:

"Art. 287. (Abilitazione alla conduzione)

1. Il personale addetto alla conduzione degli impianti termici civili di potenza termica nominale superiore a 0.232 MW deve essere munito di un patentino di abilitazione rilasciato dall'Ispettorato provinciale del lavoro, al termine di un corso per conduzione di impianti termici, previo superamento dell'esame finale. I patentini possono essere rilasciati a persone aventi età non inferiore a diciotto anni compiuti. Presso ciascun Ispettorato provinciale del lavoro è compilato e aggiornato un registro degli abilitati alla conduzione degli impianti termici, la cui copia è tenuta anche presso l'autorità competente e presso il comando provinciale dei vigili del fuoco."

⁵⁴ Per la giurisprudenza costituzionale in materia di ambiente ved. pag.12.

disposizione censurata, infatti, pretende illegittimamente di allocare presso lo Stato una funzione amministrativa in materia riservata alla competenza regionale (sentenze n. 166 del 2008 e n. 43 del 2004), e nel contempo di disciplinare, in rapporto ad essa, le modalità della formazione professionale per mezzo dei corsi di abilitazione e del conseguente esame (art. 287, comma 1)”.

In questo secondo caso la Consulta giudica costituzionalmente illegittima la contestuale allocazione presso lo Stato di una funzione amministrativa in materia riservata alla competenza regionale e la diretta disciplina di un'attività riconducibile alla competenza legislativa residuale delle Regioni, quale risulta essere la formazione professionale.

Nel registrare la diversità degli esiti ai quali la Corte è pervenuta nelle due sentenze commentate ci si limita a segnalare che se il principio di sussidiarietà risulta invocabile anche nei casi in cui appare necessaria la predisposizione di una disciplina, uniforme su tutto il territorio nazionale (sentenza Corte Costituzionale 76/09) diventa sempre meno agevole individuare le ragioni per le quali la Corte, nel giudicare fattispecie analoghe, esclude l'applicazione di tale principio.

Sentenza n. 76 del 20 marzo 2009

Con **sentenza n. 76 del 20 marzo 2009**⁵⁵ la Corte si è pronunciata sul ricorso promosso dalla Regione Veneto che aveva impugnato i commi 194 e 195, dell'art. 2, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008), asserendo la violazione degli artt. 117, 118 e 120 della Costituzione, nonché il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost. e 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione).

Il comma 194 del citato art. 2 prevede che, per sostenere lo sviluppo del settore mediante la promozione di economie di scala ed il contenimento dei costi di gestione delle imprese ivi operanti, siano definite, con uno o più regolamenti da adottare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e

⁵⁵ Si segnala la nota a sentenza a cura di G: Di Cosimo "Trasfigurazione della chiamata in sussidiarietà", in http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2009/0008_nota_76_2009_di_cosimo.pdf.

ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri), sentita la Conferenza Stato-Regioni, le procedure acceleratorie e di semplificazione volte a favorire l'aumento dei flussi turistici e la nascita di nuove imprese del settore, nel rispetto delle competenze regionali. Queste procedure debbono privilegiare le azioni finalizzate alla razionalizzazione e alla riduzione degli adempimenti a carico delle imprese e dei termini di durata dei procedimenti, nonché alla definizione di specifici moduli procedurali idonei a coordinare l'esercizio dei poteri pubblici.

Il comma 195 dell'art. 3, invece, affida al Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo della Presidenza del Consiglio dei ministri il compito di assicurare il supporto tecnico-specialistico in favore dei soggetti nazionali e internazionali che intendono promuovere progetti di investimenti volti ad incrementare ed a riqualificare il prodotto turistico nazionale.

La regione ricorrente sosteneva che le disposizioni impugnate, intervenendo in una materia, qual' è il **turismo**, attribuita alla competenza legislativa residuale delle Regioni, violavano:

- il principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, attraendo una generale attività di riordino e di semplificazione delle procedure dirette ad incentivare lo sviluppo strategico dei prodotti turistici di rilevanza nazionale in capo al potere esecutivo centrale nonché affidando ad un Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei ministri il compito di sostenere e promuovere progetti di investimento volti ad incrementare e a riqualificare il prodotto turistico nazionale;

- il principio di leale collaborazione in quanto, da un lato, il comma 195 non impone alcuna forma di concertazione con le Regioni e, dall'altro lato, il comma 194 non garantisce una reale forma di partecipazione delle Regioni, prevedendo lo strumento della consultazione anziché quello dell'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Per quanto attiene il comma 194, il giudice delle leggi ha affermato che detta disposizione rientra nella materia del turismo e, pertanto, appartiene alla competenza legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Tuttavia, secondo la giurisprudenza costante, "l'esigenza di un esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, abilita lo Stato a disciplinare siffatto esercizio per legge. E ciò anche se quelle funzioni siano riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale". In questo caso, i principi di sussidiarietà e di adeguatezza possono giustificare una deroga al normale riparto di competenze contenuto nel Titolo V della Parte II della Costituzione, sempreché la valutazione dell'interesse

pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, "assistita da ragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e rispettosa del principio di leale collaborazione con le Regioni".

La pronuncia in rassegna evidenzia che le citate esigenze giustificano anche l'intervento del legislatore statale attuato con l'art. 2, comma 194. Infatti la predisposizione di una disciplina, uniforme su tutto il territorio nazionale, di procedure acceleratorie e di semplificazione, diretta sia a ridurre gli adempimenti a carico delle imprese operanti nel settore e la durata dei procedimenti, sia a consentire un miglior coordinamento dell'attività delle varie autorità pubbliche interessate, appare necessaria al fine di realizzare economie di scala ed un contenimento dei costi di gestione delle imprese operanti nel settore.

Tuttavia, fa rilevare la Corte, considerato che una tale disciplina regolamentare è destinata ad incidere in maniera significativa sulle competenze delle Regioni in materia di turismo la norma impugnata deve prevedere lo strumento di leale collaborazione con le Regioni rappresentato dall'intesa con la Conferenza Stato-Regioni e, pertanto, laddove stabilisce che i regolamenti siano emanati «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», prevede una modalità di collaborazione delle Regioni inidonea ad assicurare a queste ultime il ruolo che loro compete.

La Corte ha pertanto dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 194, della legge finanziaria 2008, nella parte in cui stabilisce che i regolamenti da esso previsti siano adottati «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», invece che «d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano».

Per quanto attiene il comma 195 dell'art. 2 citato, la Consulta afferma che l'intervento del legislatore statale è giustificato dalla rilevanza nazionale (ex art. 118, primo comma, Cost.) delle iniziative prese in considerazione dalla norma impugnata. "Si tratta, infatti, di progetti strategici diretti a valorizzare la fondamentale risorsa economica del Paese rappresentata dal turismo. Un organismo quale il Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo della Presidenza del Consiglio dei ministri costituisce la struttura amministrativa idonea ad offrire a simili iniziative un supporto tecnico adeguato".

Il ruolo delle Regioni è, inoltre, salvaguardato dalla previsione secondo la quale l'intervento del Dipartimento si realizza «attivando le procedure di cui al comma 194».

Quest'ultimo, letto alla luce della declaratoria di parziale illegittimità costituzionale sopra descritta, assicura il pieno coinvolgimento delle Regioni.

La Corte ha quindi dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 195, della legge finanziaria 2008.

Sentenza n. 250 del 24 luglio 2009

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 250 del 2009, nel decider su numerosi ricorsi, dichiara inammissibili alcune delle questioni sollevate sulla base del consolidato principio da lei stessa più volte ribadito per cui il giudizio di costituzionalità delle leggi, promosso in via d'azione, si può configurare solamente tra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando, per i soggetti privi di tale potestà, i mezzi di tutela delle loro posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente anche di fronte alla stessa Corte costituzionale, in via incidentale.

Altre questioni sono state dichiarate inammissibili in quanto le disposizioni statali vengono censurate per contrasto con articoli costituzionali che non attengono al riparto di competenza stato regioni.

Un esempio in questo senso è rappresentato dalla dichiarazione di inammissibilità della questione posta dalla Regione Piemonte ai sensi dell'art. 76 Cost., con riguardo agli artt. 284 e 287 in tema di impianti termici, sulla base del rilievo per cui tali disposizioni tradirebbero le esigenze di «semplificazione e certezza normativa» imposte dalla legge delega. La suddetta doglianza, è stata dichiarata inammissibile dalla Corte in quanto oltre ad avere carattere generico manca di configurare una lesione della sfera di competenza regionale: il mero richiamo all'omesso coordinamento della norma impugnata con il decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192 (Attuazione della direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia), in tema di rendimento energetico nell'edilizia non vale a chiarire per quale ragione la pretesa lacuna formale potrebbe menomare le attribuzioni regionali.

L'unica questione dichiarata fondata dalla Corte costituzionale è quella relativa all'art. 287 il quale prevede che il personale addetto alla conduzione di impianti termici civili di potenza superiore ad una certa soglia debba munirsi di un patentino di abilitazione rilasciato dall'Ispettorato provinciale del lavoro, al termine di un corso e previo superamento dell'esame finale: presso ciascun Ispettorato è compilato ed aggiornato un registro degli abilitati. Il comma 6 di tale disposizione aggiunge che la disciplina dei corsi e degli esami, nonché delle revisioni dei patentini, sia determinata con decreto del Ministro

del lavoro e delle politiche sociali, trovando attualmente applicazione il decreto ministeriale 12 agosto 1968.

Le Regioni Calabria ed Emilia-Romagna eccepiscono la violazione dell'art. 76 Cost., poiché il legislatore delegato, così operando, non avrebbe osservato l'obbligo di conformarsi, tra l'altro, alle attribuzioni regionali regolate dal d.lgs. n. 112 del 1998, secondo quanto stabilito dall'art. 1, comma 8, della legge delega n. 308 del 2004.

Denunciano invece il carattere dettagliato della norma la Regione Piemonte, con conseguente lesione della competenza concorrente in materia di energia, e la Regione Calabria, con riguardo alle competenze ripartite in materia di tutela della salute e tutela e sicurezza del lavoro.

Infine, la Regione Emilia-Romagna lamenta, con riguardo al comma 1, la violazione degli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost., poiché la disposizione impugnata inciderebbe sulla competenza regionale residuale in materia di formazione professionale.

La Corte osserva che la previsione, imposta dalla norma censurata, volta a consentire la conduzione di impianti termici civili, di potenza superiore al valore di soglia, al solo personale maggiorenne abilitato, non si esaurisce certamente in un aspetto di mero dettaglio della normativa dettata «ai fini della prevenzione e della limitazione dell'inquinamento atmosferico» (art. 282, comma 1), ma ne costituisce piuttosto un cardine, dal momento che affida tale compito solo a chi disponga di una formazione professionale che lo renda idoneo a prevenire, e comunque a gestire nel migliore dei modi, gli effetti pregiudizievoli per l'ambiente e la salute che potrebbero derivare sia da un errore umano, sia da un guasto tecnico: la riconducibilità di tale scelta normativa alle materie della tutela dell'ambiente e della tutela della salute, quest'ultima quanto all'articolazione di un principio fondamentale, rendono perciò infondate le censure delle Regioni Calabria e Piemonte che ne contestano il carattere dettagliato.

Tuttavia considerazioni opposte sono svolte dalla Corte con riferimento a ciò che segue all'introduzione di tale generale previsione, per quanto in particolare attiene all'attribuzione all'Ispettorato provinciale del lavoro del compito di rilasciare il patentino di abilitazione, all'esito di un corso e del superamento di un esame finale.

Infatti, tale funzione, originariamente disciplinata dall'art. 16 della legge 13 luglio 1966, n. 615 (Provvedimenti contro l'inquinamento atmosferico) era stata da ultimo prevista dall'art. 84, lettera b), del d.lgs. n. 112 del 1998, il quale aveva conferito alle Regioni il «rilascio dell'abilitazione alla conduzione di impianti termici civili compresa l'istituzione dei relativi corsi di formazione».

A tal proposito, la Corte rileva che l'addestramento del lavoratore, per iniziativa di un soggetto pubblico e fuori dall'ordinamento universitario, finalizzato precipuamente all'acquisizione delle cognizioni necessarie all'esercizio di una particolare attività lavorativa, rientra nella materia, oggetto di potestà legislativa residuale della Regione, concernente la formazione professionale sicché appare fondata la censura mossa dalla Regione Emilia-Romagna alla luce degli artt. 117, quarto comma, e 118 della Costituzione.

La Corte infatti afferma che la disposizione censurata pretende illegittimamente di allocare presso lo Stato una funzione amministrativa in materia riservata alla competenza regionale e, nel contempo, di disciplinare, in rapporto ad essa, le modalità della formazione professionale per mezzo dei corsi di abilitazione e del conseguente esame (art. 287, comma 1).

Sulla base di tali considerazioni la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 1 della disposizione impugnata, nella sola parte in cui esso invade quella regionale, ossia limitatamente alle parole «rilasciato dall'ispettorato provinciale del lavoro, al termine di un corso per conduzione di impianti termici, previo superamento dell'esame finale».

Invece, l'ulteriore previsione concernente la compilazione di un registro presso l'Ispettorato, acquisendo in tal modo una mera finalità notiziale, non comporta lesione delle attribuzioni regionali.

La Corte afferma inoltre “benché l'impugnativa della ricorrente sia ammissibile con riguardo al solo comma 1 dell'art. 287, tuttavia, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 sussiste l'illegittimità consequenziale anche del comma 4, limitatamente alle parole «senza necessità dell'esame di cui al comma 1», del comma 5, limitatamente alle parole «dall'Ispettorato provinciale del lavoro» e dell'intero comma 6, trattandosi di disposizioni intrinsecamente collegate a quella di cui al comma 1, per la parte in cui esso è stato dichiarato incostituzionale”.

Parte II
Gli altri parametri di legittimità costituzionale
(artt.97-119-120 Cost.)

Capitolo I

Il divieto di introduzione di limiti che ostacolino la libera circolazione delle persone e delle cose tra le regioni, o l'esercizio del diritto al lavoro (art. 120 cost.).

All'interno di questo capitolo viene esaminata una pronuncia della Corte che pur avendo come oggetto l'art.120 Cost. assume un valore esemplare del processo di definizione del riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni.

L'individuazione dell'ambito di potestà legislativa al cui interno collocare la legislazione in materia di circolazione stradale ci consente di soffermarci brevemente su uno dei nuovi paradigmi di espansione della potestà esclusiva del legislatore nazionale, la cui sussistenza viene affermata dalla Corte anche sulla base di considerazioni di carattere sistematico che prescindono dalla analitica elencazione per materie di cui al secondo comma dell'art. 117 Cost.

*Con la **sentenza 9/2009** infatti la Corte, nel dichiarare l'illegittimità di alcune disposizioni della l.r. 35/07 della Regione Abruzzo che introducono un obbligo per i conducenti di autoveicoli per il trasporto merci di peso superiore ai trentacinque quintali residenti in quella Regione di sottoporsi ad un esame del sonno (polisonnografia), che assurgerebbe addirittura ad autorizzazione alla prosecuzione dell'attività di conducente, **ha modo di ribadire il proprio orientamento in materia di circolazione stradale: la materia della circolazione stradale**, come già affermato all'interno della sentenza n. 428 del 2004, pur non essendo espressamente menzionata nell'art. 117 Cost., non può essere collocata nell'ambito residuale ascritto alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni. **Essa è invece riconducibile, in base a considerazioni di carattere sistematico, a competenze statali esclusive.***

Tale posizione riveste particolare interesse in quanto la Corte, prescindendo dalle analitiche individuazioni della potestà legislativa statale di cui al secondo comma dell'art. 117 Cost., perviene al riconoscimento della sussistenza di tale ambito di intervento legislativo riservato dello Stato sulla base di considerazioni di carattere sistematico: la fluidità e la potenzialità espansiva della potestà esclusiva del legislatore statale risulta pertanto ulteriormente confermata.

La Consulta non sviluppa ulteriormente l'apodittica affermazione in merito alla riconosciuta possibilità di poter pervenire al riconoscimento della sussistenza di una potestà legislativa esclusiva del legislatore nazionale sulla base di considerazioni di ordine sistematico, limitandosi a richiamare la giurisprudenza all'interno della quale tale principio viene espresso (sentenza n. 428 del 2004).

*All'interno della presenta pronuncia **l'illegittimità dell'esercizio della potestà legislativa da parte del legislatore regionale deriva infatti direttamente da una violazione dell'art. 120 Cost.**: la disposizione regionale censurata, imponendo ai soggetti residenti nella Regione Abruzzo, per la circolazione alla guida di autoveicoli per il trasporto di merci di peso superiore a trentacinque quintali, l'obbligo di effettuazione dell'accertamento diagnostico denominato "polisonnografia", frapponendo un ostacolo alla libera circolazione di tali soggetti e delle merci da essi trasportate, non solo all'interno della Regione Abruzzo, ma anche, necessariamente, tra la stessa e le altre Regioni, in contrasto con il divieto fissato dall'art. 120 della Costituzione.*

Sentenza n. 9 del 23 gennaio 2009

Con la sentenza n. 9 del 14 gennaio 2009, la Corte Costituzionale dichiara l'illegittimità dell'articolo 1, commi 5, 6, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 15 e 16 della legge della Regione Abruzzo 25 ottobre 2007, n. 35 (Disposizioni in materia di programmazione e prevenzione sanitaria). La questione era stata sollevata dal Consiglio dei ministri relativamente agli articoli in cui si stabilisce che i conducenti di autoveicoli per il trasporto merci di peso superiore ai trentacinque quintali, residenti nella Regione Abruzzo, devono sottoporsi all'esame del sonno (polisonnografia) ed esibire alle forze dell'ordine preposte ai controlli stradali il referto medico attestante l'esito favorevole di tale esame. Tale referto costituisce anche autorizzazione alla prosecuzione dell'attività di conducente di autoveicoli per la durata di un anno, e può essere rinnovata ogni anno, a seguito di un nuovo esame medico, solo qualora il primo esame, da eseguirsi entro il 31 dicembre 2008, abbia dato esito favorevole. La Corte ritiene la questione fondata, in quanto "l'art. 120 Cost. vieta alle Regioni di interporre, con provvedimenti di qualsiasi natura, amministrativa o legislativa, ostacoli alla libera circolazione di persone e cose tra le Regioni stesse". Inoltre, l'art. 120 Cost. vieta alle Regioni di limitare, in qualunque parte del territorio nazionale, l'esercizio del diritto al lavoro, sia subordinato che autonomo e la previsione di una disposizione che subordini l'esercizio dell'attività lavorativa di conducente di autoveicoli per il trasporto di

carichi superiori ai trentacinque quintali all'effettuazione del predetto esame verrebbe invece a costituire una limitazione all'esercizio del diritto al lavoro.

Solo lo Stato ha dunque il compito di fissare gli standard di sicurezza minimi per la circolazione dei veicoli e per la prevenzione dei sinistri allo scopo di assicurare l'uniformità in tutto il territorio nazionale delle norme finalizzate alla protezione dell'incolumità dei cittadini.

D'altra parte la Consulta aveva già avuto modo di affermare nella sentenza n. 428 del 2004 che la materia della circolazione stradale, pur non essendo espressamente menzionata nell'art. 117 Cost., non può essere collocata nell'ambito residuale ascritto alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni. Essa è invece riconducibile, in base a considerazioni di carattere sistematico, a competenze statali esclusive.

Capitolo II

I criteri della prevalenza e della leale collaborazione nel concorso delle competenze

All'interno della sentenza 88/2009 la Consulta utilizza il criterio della prevalenza per confermare la legittimità di un intervento legislativo statale avente per oggetto l'individuazione dei contenuti delle direttive che l'Autorità per l'energia elettrica e il gas può emanare nella definizione delle condizioni tecniche ed economiche per la connessione alla rete.

Siamo di fronte ad un criterio di natura giurisprudenziale a cui la Corte fa ricorso per delimitare gli ambiti di intervento del legislatore nazionale e di quello regionale nei casi in cui sussista una "concorrenza di competenze".

L'introduzione di tale criterio per orientarsi all'interno di tale "concorrenza di competenze" o di "intreccio di interessi" risale alla sentenza 370/2003 all'interno della quale la Consulta individua nell'istruzione la materia prevalentemente interessata dagli interventi pubblici a favore dell'istituzione di asili nido.

E' nella successiva sentenza 50/05 che il principio della "prevalenza" trova una sua più compiuta definizione: questioni di legittimità costituzionale possono quindi anzitutto insorgere per le interferenze tra norme rientranti in materie di competenza esclusiva, spettanti alcune allo Stato ed altre, come l'istruzione e formazione professionale, alle Regioni.

In tali ipotesi può parlarsi di concorrenza di competenze e non di competenza ripartita o concorrente. Per la composizione di siffatte interferenze la Costituzione non prevede espressamente un criterio ed è quindi necessaria l'adozione di principi diversi: quello di leale collaborazione, che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni, ma anche quello della prevalenza, cui pure questa Corte ha fatto ricorso (v. sentenza n. 370 del 2003), qualora appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre.

Due quindi sono i principi ai quali la Corte fa ricorso per risolvere i casi sempre più frequenti di concorso di competenze: la prevalenza della materia e la leale collaborazione.

Qualora non appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre, la Corte ricorre al canone della "leale

collaborazione” che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni a salvaguardia delle loro competenze.

L'applicazione del principio di leale collaborazione a fronte dell'impossibilità di far ricorso al criterio della prevalenza trova espressione nella sentenza 168/09.

Si è, quindi, in presenza di un incrocio di materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e regionale che giustifica – non essendo individuabile la prevalenza dell'una sull'altra – l'applicazione del principio di leale collaborazione (sentenze n. 50 del 2008, n. 201 e n. 24 del 2007; n. 234 e n. 50 del 2005).

*Una seconda applicazione del principio di leale collaborazione a fronte dell'impossibilità di far ricorso al criterio della prevalenza trova espressione nella **sentenza 339/09** all'interno della quale la Corte dichiara l'illegittimità dell' 10 del d. l. 112/08, che aggiunge il comma c-ter all'art. 1, comma 355, della legge n. 311 del 2004, disposizione che determina i criteri prioritari di riparto del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca, nella parte in cui non prevede che il Ministero dello sviluppo economico assuma sui programmi ivi previsti il parere della Conferenza Stato-Regioni di cui all'art. 1 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281.*

*L'impossibilità di formulare un giudizio di prevalenza tra le materie alle quali tale disposizioni è riconducibile, alcune appartenenti alla legislazione esclusiva dello Stato, come la tutela della concorrenza, altre invece, come l'energia e il governo del territorio, espressione di potestà legislativa concorrente, **implica il ricorso a strumenti di leale collaborazione**, che «possono assumere, rispettivamente, la forma di intese o pareri, a seconda del maggiore o minore impatto dell'intervento finanziario statale sulle competenze regionali» (sentenza n. 168 del 2008).*

Nel caso di specie, la Corte ritiene sufficiente garanzia dell'autonomia regionale l'assunzione del parere della Conferenza Stato-Regioni sui programmi che il Ministero dello sviluppo economico predispone ai sensi della disposizione impugnata.

Sentenza n. 88 del 27 marzo 2009

La Corte costituzionale nella sentenza 27 marzo 2009 n. 88 si pronuncia sulla questione di legittimità costituzionale delle norme contenute nella legge finanziaria 2008 che disciplinano il rilascio di autorizzazioni per la realizzazione di impianti di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, asserendo che le stesse non sono lesive delle competenze regionali.

La regione Veneto solleva questione di legittimità costituzionale del comma 158, lettera a), e del comma 165 dell'art. 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008), i quali prevedono che l'autorizzazione unica per gli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili viene rilasciata "dalla Regione o dalle Province delegate dalla Regione" e che l'Autorità per l'energia elettrica e il gas emana direttive relativamente alle condizioni tecniche ed economiche per l'erogazione del servizio di connessione di impianti alimentati da fonti rinnovabili alle reti elettriche.

La ricorrente non contesta detta allocazione, che ritiene giustificata alla luce del principio di sussidiarietà, ma denuncia la norma, nella parte in cui essa non prevede che l'autorizzazione venga rilasciata previa intesa con la Regione, osservando che tale modulo partecipativo è previsto dall'art. 1, comma 26, 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), quanto agli elettrodotti della rete energetica nazionale; - dall'art. 8, comma 1, della legge 24 novembre 2000, n. 340 (Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi (Legge di semplificazione 1999), quanto ai gassificatori, anche offshore.

Per la ricorrente, invece, la disposizione impugnata, attraverso il rinvio al comma 4 dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, si limiterebbe ad assicurare alla Regione interessata la partecipazione "alla Conferenza dei servizi, con un ruolo e forza esattamente identici a quelli degli altri enti partecipanti", in deroga all' "assetto istituzionale delle competenze". Anche la Regione Toscana propone ricorso avverso l'art. 2, comma 158, lettera c), della suddetta legge finanziaria 2008, il quale stabilisce che l'autorizzazione di cui all'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387 del 2003 per gli impianti offshore è rilasciata dal Ministero dei trasporti, sentiti il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con le modalità di cui al comma 4 e previa concessione d'uso del demanio marittimo da parte della competente autorità marittima. Per la ricorrente l'individuazione con norma statale della provincia quale ente titolare della competenza in questione, sarebbe lesiva: dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, costituendo norma di dettaglio nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia elettrica, dell'art. 118 della Costituzione, poiché dovrebbe spettare alla Regione l'allocazione della funzione amministrativa in materia oggetto di potestà concorrente, ritenendo che non sussisterebbero le condizioni per l'attrazione in sussidiarietà allo Stato di tale compito, in difetto di intesa con la Regione: con conseguente violazione del principio di leale collaborazione.

La regione Toscana ha anche impugnato l'art. 2, comma 165, della medesima legge, il quale integra l'art. 14 del d.lgs. n. 387 del 2003, concernente le direttive che l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas emana a proposito del collegamento degli impianti da fonti energetiche rinnovabili alla rete elettrica: detta disposizione - secondo la ricorrente - arricchisce il contenuto di tali direttive, cui è demandata l'adozione di ulteriori previsioni e misure in materia. In tal modo verrebbe lesa: l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, poiché il legislatore statale avrebbe attribuito nuovi compiti all'Autorità, "senza il benché minimo confronto con le Regioni", l'art. 118 della Costituzione ed il principio di leale collaborazione, poiché le direttive "interferiranno significativamente, menomandola, sull'autonomia amministrativa regionale".

La Corte, riuniti i ricorsi, poiché hanno entrambi per oggetto disposizioni concernenti la promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili, si è espressa nel modo di seguito indicato.

Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 158, lettera a), e comma 165, della legge finanziaria 2008. Per quanto attiene l'art. 2, comma 158, lettera a), la Corte asserisce l'erroneità del presupposto interpretativo da cui muove la ricorrente, la quale lamentava di essere stata spogliata di una competenza a favore della provincia e, pertanto, ravvisava la violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, "poiché in materia ritenuta oggetto di potestà legislativa concorrente (produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia) non spetterebbe alla legge dello Stato l'allocatione, con norma di dettaglio, della funzione amministrativa, ed "in subordine" il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni".

Nella sentenza in rassegna, il giudice delle leggi afferma che il tenore letterale della disposizione censurata non lascia margine di dubbio circa la persistenza della titolarità della competenza amministrativa in questione in capo alla Regione, la quale dispone della mera facoltà, e non dell'obbligo, di delegarne l'esercizio alle province.

Pertanto tale erroneità determina la non fondatezza della questione proposta (cfr. sentenza n. 202 del 2007 e sentenza n. 184 del 2007).

Per quanto riguarda l'art. 2, comma 165, che integra l'art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 387 del 2003, la Corte evidenzia che l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, istituita dall'art. 2 della legge 14 novembre 1995, n. 481, pur operando "in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione" (art. 2, comma 5), costituisce una "autorità nazionale" (art. 2, 14 Vedi nota n. 13. comma 6) riconducibile alla materia della organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali.

Seconda la pronuncia in esame “non vi è ragione per ritenere che tale posizione di indipendenza, ovvero il carattere "neutrale" che le Autorità di tale natura in linea di principio assumono rispetto agli interessi cui sono preposte, possano produrre alterazioni dei criteri costituzionali in base ai quali viene ripartito l'esercizio delle competenze amministrative tra Stato, Regioni ed enti locali”.

La Corte non ritiene fondata la questione di legittimità dell'art. 2, comma 165 poiché la legge statale, può assegnare all'Autorità, nel rispetto dei criteri indicati dall'art. 118 della Costituzione, le funzioni amministrative di cui lo Stato stesso è titolare, o di cui possa comunque rivendicare legittimamente l'esercizio, sia in quanto sussistano le condizioni per la chiamata in sussidiarietà al livello centrale del compito in questione, ovvero in quanto, in casi eccezionali, sia il diritto comunitario ad imporre normative statali derogatorie di tale quadro della normale distribuzione costituzionale delle competenze interne.

La pronuncia afferma, infine, che non è fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, ed al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, dell'art. 2, comma 158, lettera c), poiché detta disposizione, nell'attribuire all'organo statale il compito di rilasciare il titolo autorizzatorio, stabilisce espressamente che ciò avvenga all'esito del procedimento previsto dal comma 4, il quale garantisce ampiamente l'esercizio delle competenze regionali in materia, dato che, per un verso, spetta alla Giunta regionale pronunciarsi all'esito del procedimento unico, e, per altro verso, il dissenso "qualificato" espresso da un'amministrazione statale comporta che si attivi - ai sensi dell'art. 14-quater della legge 7 agosto 1990, n. 241- la Conferenza Stato- Regioni, sede in cui viene altresì assicurata la sfera di azione regionale.

La Corte nell'applicare il criterio della prevalenza afferma la sussistenza della competenza esclusiva statale, in considerazione del fatto che il soggetto che interferisce con le competenze regionali non è lo Stato in sé, ma l'AEEG e che sussiste pertanto una competenza del legislatore statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. g Cost (organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali).

Nella sentenza in esame la Corte, pur riconoscendo che l'operato dell'AEEG, con riguardo alle direttive previste dall'art. 14 del d.lgs. n. 387 del 2003 in tema di “collegamento degli impianti alla rete elettrica” incide sulla materia energia, oggetto di potestà legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione risolve la questione chiamando in causa il criterio della prevalenza, affermando che «le molteplici previsioni di cui si compone la norma impugnata, in ragione delle finalità cui appaiono ispirate e dell'obiettivo fascio di interessi che ne vengono incisi, sono riconducibili, con un

giudizio di prevalenza rispetto alla materia dell'energia, a materia di competenza esclusiva dello Stato».

Sentenza n. 168 del 29 maggio 2009

La Regione Veneto impugna l'art. 1, comma 1251, lettera c-bis) e lettera c-ter), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), introdotte dall'art. 2, comma 462, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), in riferimento agli artt. 117, quarto comma, 118 e 119 della Costituzione.

Le due disposizioni censurate prevedono, ampliando le finalità per le quali il Ministro delle politiche per la famiglia può avvalersi del Fondo per le politiche della famiglia, che il suddetto Fondo possa essere, altresì, destinato a:

a) favorire la permanenza od il ritorno nella comunità familiare di persone parzialmente o totalmente non autosufficienti in alternativa al ricovero in strutture residenziali socio-sanitarie. A tal fine il Ministro delle politiche per la famiglia, di concerto con i Ministri della solidarietà sociale e della salute, promuove, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, una intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, avente ad oggetto la definizione dei criteri e delle modalità sulla base dei quali le regioni, in concorso con gli enti locali, definiscono ed attuano un programma sperimentale di interventi al quale concorrono i sistemi regionali integrati dei servizi alla persona» (citato art. 1, comma 1251, lettera c-bis);

b) finanziare iniziative di carattere informativo ed educativo volte alla prevenzione di ogni forma di abuso sessuale nei confronti di minori, promosse dall'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile di cui all'articolo 17, comma 1-bis, della legge 3 agosto 1998, n. 269» (citato art. 1, comma 1251, lettera c-ter).

La Regione Veneto ritiene che le norme in esame, intervenendo in materia di politiche sociali, ovvero all'interno della potestà residuale delle regioni, violino l'art. 117, quarto comma, della Costituzione nonché l'autonomia amministrativa (art. 118 Cost.) e finanziaria (art. 119 Cost.) regionale.

Dopo la riforma del titolo V della Costituzione non è di norma, consentito allo Stato di prevedere finanziamenti in materie di competenza residuale ovvero concorrente delle

Regioni, né istituire Fondi settoriali di finanziamento delle attività regionali, in quanto ciò si risolverebbe in uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza, con violazione dell'art. 117 della Costituzione (sentenze n. 168, n. 142 e n. 50 del 2008).

La Corte, nel qualificare le disposizioni impugnate per individuare gli ambiti di competenza legislativa di cui possono ritenersi espressione, privilegia un procedimento interpretativo avente per oggetto la ricerca della ratio della disciplina e la tutela degli interessi: *“questa Corte ha più volte affermato che, per l'individuazione della materia alla quale devono essere ascritte le disposizioni oggetto di censure, non assume rilievo la qualificazione che di esse dà il legislatore, ma occorre fare riferimento all'oggetto ed alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro ratio e tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (sentenze n. 430, n. 169 e n. 165 del 2007).”*

Nel caso poi che una normativa si trovi all'incrocio di più materie, attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e a quella regionale, occorre individuare l'ambito materiale che possa considerarsi prevalente. L'impossibilità di individuare un ambito materiale che possa considerarsi prevalente impone poi a giudizio della Corte l'applicazione del principio di leale collaborazione (sentenza n. 50 del 2008).

Nel caso delle disposizioni impugnate dalla Regione Veneto la Corte esclude ogni profilo di incostituzionalità in quanto in tali disposizioni è ravvisabile un incrocio di materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e regionale che giustifica, non essendo individuabile la prevalenza dell'una sull'altra, l'applicazione di quel principio di leale collaborazione (sentenze n. 50 del 2008, n. 201 e n. 24 del 2007; n. 234 e n. 50 del 2005) che ha già trovato ingresso nel comma 1252, mediante lo strumento dell'intesa con la Conferenza unificata, in sede di adozione, da parte del Ministro competente, del decreto di riparto delle risorse del Fondo tra le diverse finalità di cui ai commi 1250 e 1251 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006

Sentenza n. 339 del 30 dicembre 2009

La Consulta viene investita, a seguito dei ricorsi presentati dal Piemonte e dall'Emilia Romagna, del giudizio di legittimità costituzionale di alcune disposizioni contenute nel

Capo III (Energia) del Titolo II (Sviluppo economico, semplificazione e competitività) del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) convertito con modificazioni dalla legge 133/2008.

La pronuncia acquisisce un particolare interesse in quanto il concorso di una pluralità di materie sulle fattispecie sottoposte al giudizio della Corte induce quest'ultima a prendere posizione sul rapporto tra la possibilità di pervenire a un giudizio di prevalenza su tali materie e il principio di leale collaborazione.

La Corte dichiara infondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dalla regione Piemonte in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione e al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, dell'art. 7 del d.l. 112/08 nella parte in cui essa non prevede che la predeterminazione della «strategia energetica nazionale» sia esercitata previa intesa con «la Conferenza Stato-Regioni o con la Conferenza Unificata, nonché con le singole Regioni interessate là dove vi siano aspetti che coinvolgono le specificità territoriali», in quanto titolari della potestà legislativa concorrente.

Tale disposizione infatti, osserva la Corte, si limita a determinare finalisticamente, e nell'esercizio della competenza statale concernente i principi fondamentali della materia energia, «obiettivi» strategici in campo energetico.

La Corte dichiara invece l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, del d.l. 112/08 nella parte in cui non prevede un adeguato coinvolgimento delle Regioni nel procedimento finalizzato all'adozione del decreto del Ministero dello sviluppo economico, concernente le modalità delle procedure competitive per l'attribuzione della concessione ad altro titolare.

Tale decreto disciplinando le modalità con cui debbono svolgersi le «procedure competitive» per l'assegnazione della concessione interseca unitamente alla materia concorrente dell'energia, l'area riservata alla competenza esclusiva dello Stato avente ad oggetto la tutela della concorrenza.

La Consulta, richiamando una sua precedente pronuncia (sentenza n. 1 del 2008), dichiara pertanto la parziale illegittimità costituzionale della disposizione censurata, per la mancata previsione di strumenti di leale collaborazione per la parte che si riferisce a materie di competenza legislativa ed amministrativa delle Regioni interessate. Anche in questo caso «va rimessa alla discrezionalità del legislatore la predisposizione di regole che comportino il coinvolgimento regionale nell'adozione del decreto in questione».

Analoghe considerazioni conducono la Corte alla dichiarazione di illegittimità dell'art. 10 del d. l. 112/08, che aggiunge il comma c-ter all'art. 1, comma 355, della legge n. 311 del

2004, disposizione che determina i criteri prioritari di riparto del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca, nella parte in cui non prevede che il Ministero dello sviluppo economico assuma sui programmi ivi previsti il parere della Conferenza Stato-Regioni di cui all'art. 1 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281.

L'impossibilità di formulare un giudizio di prevalenza tra le materie alle quali tale disposizioni è riconducibile, alcune appartenenti alla legislazione esclusiva dello Stato, come la tutela della concorrenza, altre invece, come l'energia e il governo del territorio, espressione di potestà legislativa concorrente, implica il ricorso a strumenti di leale collaborazione, che «possono assumere, rispettivamente, la forma di intese o pareri, a seconda del maggiore o minore impatto dell'intervento finanziario statale sulle competenze regionali» (sentenza n. 168 del 2008).

Nel caso di specie, la Corte ritiene sufficiente garanzia dell'autonomia regionale l'assunzione del parere della Conferenza Stato-Regioni sui programmi che il Ministero dello sviluppo economico predispone ai sensi della disposizione impugnata.

Capitolo III

Le pronunce relative al principio di buon andamento

1. La violazione dell'articolo 97 della Costituzione

Nel corso del 2009 la Corte ribadisce il proprio orientamento in materia di accesso alla p.a. in tre distinte pronunce.

*All'interno della **sentenza 215/09**, che dichiara l'illegittimità della previsione in una legge regionale di un processo di stabilizzazione nella p.a. di figure dirigenziali in assenza di concorso, la Consulta ricostruisce la propria posizione in questa materia affermando che: "Il concorso pubblico – quale meccanismo imparziale di selezione tecnica e neutrale dei più capaci sulla base del criterio del merito – costituisce la forma generale e ordinaria di reclutamento per le pubbliche amministrazioni. Esso è posto a presidio delle esigenze di imparzialità e di efficienza dell'azione amministrativa (sentenza363/06)".*

Le eccezioni a tale regola consentite dall'art. 97 Cost., purché disposte con legge, debbono rispondere a peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico (sentenza81/06)"

La Consulta ritiene che, così come è l'interesse pubblico a imporre l'adozione di procedure concorsuali per l'accesso nella p.a., così il perseguimento del medesimo interesse può autorizzare l'introduzione di deroghe.

L'area di tali deroghe al principio dell'accesso mediante concorso nella p.a. va però delimitata in modo rigoroso, in quanto necessita di un accertamento delle specifiche necessità funzionali come presupposto di stabilizzazioni in assenza di concorso e di una previsione di procedure imparziali e obiettive di verifica dell'attività svolta, per la valutazione di idoneità ad altri incarichi dirigenziali, in grado di garantire la selezione dei migliori (sentenza363/06).

L'ingresso nella p.a. è dunque subordinato all'espletamento di procedure selettive tali da consentire la valutazione delle diverse professionalità, procedure alle quali ci si può sottrarre soltanto attraverso l'adozione di meccanismi che garantiscano comunque il perseguimento di quell'interesse pubblico rispetto al quale il buon andamento e l'imparzialità della p.a. di cui all'art.97 Cost. costituiscono semplici specificazioni.

*I principi espressi all'interno della sentenza 215/09 si trovano riproposti all'interno di un contesto diverso nella successiva **sentenza 252/09**, che ha per oggetto l'individuazione delle garanzie il cui rispetto deve comunque essere assicurato all'interno*

delle procedure di selezione del personale esterno destinato a collaborare con i gruppi consiliari e le segreterie della Giunta: “La Regione Marche, nel disciplinare in modo autonomo le modalità di selezione del personale esterno destinato a collaborare con i gruppi consiliari e le segreterie della Giunta, non ha previsto alcun criterio selettivo alternativo a quelli dettati dalla legge statale. È consentito così l’accesso a tali uffici di personale esterno del tutto privo di qualificazione, in modo irragionevole e in violazione del canone di buon andamento della pubblica amministrazione con evidente violazione dell’art. 97 Cost.

Il riconoscimento, a favore dei gruppi consiliari – e, per analogia di situazioni, delle Giunte regionali –, di un certo grado di autonomia nella scelta dei propri collaboratori esterni (v. sentenze n. 187 del 1990 e n. 1130 del 1988), non esime la Regione dal rispetto del canone di ragionevolezza e di quello del buon andamento della pubblica amministrazione. (sentenza 252/09).”

Anche in questa fattispecie il legislatore regionale può sottrarsi a quanto previsto dal legislatore nazionale, ma solo a determinate condizioni.

L’art.7, comma 6 del d.lgs.165/01 introduce infatti alcuni criteri nel cui rispetto le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa: una legge regionale può derogare a tale disciplina purché preveda, però, in alternativa, altri criteri di valutazione, ugualmente idonei a garantire la competenza e professionalità dei soggetti di cui si avvale ed a scongiurare il pericolo di un uso strumentale e clientelare delle cosiddette esternalizzazioni. (sentenza 252/09).

Le due questioni di cui la Corte si è occupata nelle due precedenti sentenze del 2009 in materia di pubblici concorsi (**sentenza 215/09** e **sentenza 252/09**), ovvero la stabilizzazione dei dirigenti sanitari e dei dipendenti degli uffici di diretta collaborazione degli organi politici regionali assunti su base fiduciaria a tempo determinato, diventano nuovamente oggetto dell’esame della Corte all’interno della **sentenza 293/09**.

Emerge distintamente una persistenza delle questioni che diventano oggetto delle censure di illegittimità costituzionale e una correlativa tendenza della Consulta a riconfermare le proprie decisioni all’interno di orientamenti che stanno acquisendo natura sempre più consolidata: entrambe le deroghe al principio del concorso introdotte dal legislatore veneto in quanto introdotte in assenza di “peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico” vengono giudicate costituzionalmente illegittime per contrasto con l’art.97 Cost. (sentenza 293/09).

Sentenza n. 215 del 14 luglio 2009

Nella sentenza della Corte costituzionale 14 luglio 2009 n. 215 sono state dichiarate illegittime alcune disposizioni dettate dalla Regione Campania che hanno previsto la trasformazione a tempo indeterminato dei rapporti di lavoro con i dirigenti sanitari assunti a termine, senza individuare presupposti e criteri di selezione concorsuali.

La Corte costituzionale, nel **riaffermare che il pubblico concorso costituisce la regola anche per l'accesso alla dirigenza sanitaria**, dichiara illegittimo l'articolo 1, commi 1 e 4, della legge della Regione Campania 14 aprile 2008, n. 5 (Modifiche all'articolo 81 della legge regionale 30 gennaio 2008, n. 1, concernenti norme per la stabilizzazione del personale precario del servizio sanitario regionale).

Nella pronuncia in rassegna il giudice delle leggi ha evidenziato che costituisce regola generale, desumibile dall'art. 15, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, recante «Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421», quella secondo cui alla «dirigenza sanitaria si accede mediante concorso pubblico per titoli ed esami, disciplinato ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 483» (Regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale).

Il legislatore statale ha previsto la possibilità di dare vita a contratti a tempo determinato con riferimento alla dirigenza sanitaria (art. 15-septies del d.lgs. n. 502 del 1992), tuttavia il sistema è caratterizzato non soltanto dall'individuazione del concorso come modalità ordinaria di accesso alla dirigenza sanitaria, ma anche dalla previsione secondo cui «il dirigente è sottoposto a verifica triennale; quello con incarico di struttura, semplice o complessa, è sottoposto a verifica anche al termine dell'incarico» (art. 15, comma 5, del medesimo d.lgs. n. 502 del 1992).

La Consulta dichiara pertanto l'illegittimità costituzionale - per violazione degli artt. 3, primo comma, e 97, primo e terzo comma, Cost. - dell'art. 1, commi 1 e 4, della citata legge della Regione Campania n. 5/2008.

Detti commi, modificando quanto originariamente previsto dall'art. 81 della legge della Regione Campania 30 gennaio 2008, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania. Legge finanziaria 2008), hanno rispettivamente stabilito che la Regione promuove «la trasformazione delle posizioni di lavoro a tempo determinato, già ricoperte da personale precario dipendente, con

esclusione dei dirigenti di strutture complesse, degli enti del servizio sanitario regionale, in posizioni di lavoro dipendente a tempo indeterminato», estendendo questa previsione «anche nei confronti del personale dirigenziale e di comparto che svolge in via esclusiva attività di assistenza sanitaria in forza di contratti a tempo determinato stipulati con le Aziende Ospedaliere Universitarie -AOU- della Campania», senza individuare presupposti e criteri di selezione concorsuali .

Ha osservato la Corte, nella sentenza in rassegna, che, con le disposizioni dichiarate incostituzionali, si è esteso anche ai dirigenti delle strutture sanitarie (salvo quelle complesse) la possibilità di ottenere la trasformazione delle posizioni di lavoro a tempo determinato, già ricoperte dal personale precario dipendente degli enti del servizio sanitario regionale, in posizioni di lavoro dipendente a tempo indeterminato, senza individuare presupposti e criteri di selezione concorsuali.

Nella specie ciò è avvenuto in violazione di quanto affermato in precedenza dalla stessa Corte costituzionale (v. la sentenza n. 205 del 2004), secondo cui «non sono stati delimitati i presupposti per l'esercizio del potere di assunzione», non essendo la «costituzione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato (...) subordinata all'accertamento di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione», né risultano, in particolare, «previste procedure imparziali e obiettive di verifica dell'attività svolta, per la valutazione di idoneità ad altri incarichi dirigenziali, in grado di garantire la selezione dei migliori» (sentenza n. 363 del 2006).

Questi principi, secondo la sentenza in rassegna, devono essere, a maggior ragione, ribaditi con riferimento alla posizione dei dirigenti sanitari, stante l'indubbio rilievo che presenta l'osservanza della regola della loro selezione concorsuale per la migliore organizzazione del servizio sanitario.

Sentenza n. 252 del 30 luglio 2009

La Corte costituzionale ha affermato il principio per cui la previsione dell'assunzione, anche a tempo determinato da parte della P.A. di personale sfornito dei requisiti normalmente richiesti per lo svolgimento delle funzioni che è destinato ad espletare, determina l'inserimento nell'organizzazione pubblica di soggetti che non offrono le necessarie garanzie di professionalità e competenza, ed è pertanto da ritenere illegittima ai sensi degli artt. 3 e 97 Cost.

In particolare, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale:

a) degli articoli 4, comma 1, e 5, comma 2, della legge della Regione Marche 29 aprile 2008, n. 7 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 10 agosto 1988, n. 34 "Finanziamento delle attività dei gruppi consiliari"), per contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., nella parte in cui consentono il conferimento di incarichi a personale esterno all'amministrazione regionale e l'instaurazione di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, indipendentemente dal possesso dei requisiti fissati dall'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche);

b) dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Marche 15 luglio 2008, n. 22 (Modifica all'art. 6, comma 4, della legge regionale 10 agosto 1988, n. 34 "Finanziamento dell'attività dei gruppi consiliari") e dell'art. 7, comma 4, lettera b), della legge della Regione Marche 4 agosto del 2008, n. 27, sempre nelle parti in cui dette norme consentono il conferimento di incarichi a personale esterno all'amministrazione regionale e l'instaurazione di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, indipendentemente dal possesso dei requisiti fissati dall'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001⁵⁶. Le disposizioni censurate della Regione Marche, nel riconoscere, a favore dei gruppi consiliari – e, per analogia di situazioni, delle Giunte regionali –, un certo grado di autonomia nella scelta dei propri collaboratori esterni, non possono tuttavia prescindere dal rispetto del canone di ragionevolezza e di quello del buon andamento della pubblica amministrazione pena la violazione degli articoli 3 e 97 della costituzione e la conseguente dichiarazione di incostituzionalità delle disposizioni regionali.

⁵⁶ Nel testo risultante a seguito delle numerose riforme avvicendatesi nel tempo, l'articolo 7 su menzionato stabilisce che le amministrazioni pubbliche, per esigenze cui non è possibile far fronte con personale in servizio, possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, soltanto in presenza di alcuni presupposti di legittimità (l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente; l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno; la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata; devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione).

Inoltre, la norma precisa che gli incarichi in oggetto possano essere conferiti solo ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, ammettendo che si possa prescindere da tale requisito esclusivamente in caso di stipulazione di contratti d'opera per attività che debbano essere svolte da professionisti iscritti in ordini o albi o da soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo o dei mestieri artigianali, ferma restando la necessità di accertare la maturata esperienza nel settore.

La Corte, a supporto della sua decisione, ha precisato che l'articolo 7 del d.lgs. n. 165 del 2001 non comprime affatto l'autonomia delle Regioni ma si limita a stabilire dei criteri oggettivi di professionalità, che non mettono in discussione il carattere discrezionale della scelta dei collaboratori; in ogni caso, è stato affermato che la Regione, per accentuare tale carattere ben può derogare ai criteri statali, purché preveda, però, in alternativa, altri criteri di valutazione, ugualmente idonei a garantire la competenza e professionalità dei soggetti di cui si avvale ed a scongiurare il pericolo di un uso strumentale e clientelare delle cosiddette esternalizzazioni.

Sentenza n. 293 del 13 novembre 2009

La Consulta dichiara l'illegittimità di alcune disposizioni di una legge della Regione Veneto in materia di stabilizzazione di precari.

La Corte ricorda che la pretesa stabilizzazione della Regione Veneto avrebbe dovuto avere per oggetto:

- a) personale dirigenziale sanitario (art. 1 l.r. 3/08);
- b) alcune categorie di personale di uffici di diretta collaborazione di organi politici regionali, ovvero personale dei gruppi consiliari e dei gabinetti e delle segreterie del Presidente e dei componenti dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, nonché del Presidente, Vice Presidente e membri della Giunta regionale (art. 4, commi 1, 2, e 4 l.r.3/08).

La Corte, nel ritenere sussistente una violazione degli artt. 3 e 97 Cost. da parte dell'art. 1 della l.r. 3/08, osserva che:

- a) l'art. 97, terzo comma, della Costituzione prevede che, salvo i casi stabiliti dalla legge. Ciò significa che la (sentenza n. 363 del 2006) è rappresentata da una selezione trasparente, comparativa, basata esclusivamente sul merito e aperta a tutti i cittadini in possesso di requisiti previamente e obiettivamente definiti;
- b) il concorso, inoltre, e (sentenza n. 205 del 2004), cioè al principio di buon andamento, sancito dall'art. 97, comma 1, Cost.;
- c) la natura comparativa e aperta della procedura e, pertanto, elemento essenziale del concorso pubblico; procedure selettive riservate, che escludano o riducano irragionevolmente la possibilità di accesso dall'esterno, violano il del concorso (sentenza n. 34 del 2004).

La Consulta, confermando il proprio orientamento in materia ammette la possibilità di prescindere in alcune fattispecie dalla indizione di un concorso pubblico, ma ricorda che *“l'area delle eccezioni al concorso deve essere delimitata in modo rigoroso (sentenza n. 363 del 2006).”*

Le deroghe sono pertanto legittime solo in presenza di peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle (sentenza n. 81 del 2006).

Esistono pertanto nel nostro ordinamento limiti entro i quali può consentirsi al legislatore di disporre procedure di stabilizzazione di personale precario che derogano al principio del concorso.

A sostegno di tali procedure devono però sussistere particolari ragioni giustificatrici, ricollegabili alla peculiarità delle funzioni che il personale da reclutare e chiamato a svolgere, in particolare relativamente all'esigenza di consolidare specifiche esperienze professionali maturate all'interno dell'amministrazione e non acquisibili all'esterno, le quali facciano ritenere che la deroga al principio del concorso pubblico sia essa stessa funzionale alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione.

La mancanza di peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico in grado di giustificare il mancato ricorso al concorso pubblico determinano la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1 della l.r. 3/08 per violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

La violazione dei medesimi principi costituzionali determina l'illegittimità del percorso di stabilizzazione introdotto per il personale degli uffici di diretta collaborazione degli organi politici regionali.

Siamo di fronte ad una deroga al criterio generale del pubblico concorso che non trova la propria giustificazione nelle peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico, richieste dalla Corte per legittimare tali interventi.

Viene pertanto ritenuta illegittima la stabilizzazione, sia di coloro che, non essendo stati assunti ab origine mediante concorso, vengono stabilizzati mediante apposita procedura selettiva riservata (art. 4, comma 1), sia di coloro che, invece, vengono stabilizzati senza doversi sottoporre a tale procedura, avendo già in precedenza superato una selezione pubblica (art. 4, comma 2). Nel primo caso, è del tutto evidente che il carattere interamente riservato della procedura contraddice la natura pubblica del concorso, la quale esige invece che la selezione sia aperta alla partecipazione degli esterni e abbia natura comparativa. Nel secondo caso, il previo superamento di una qualsiasi «selezione pubblica» presso qualsiasi «ente pubblico» è requisito troppo generico per autorizzare una successiva stabilizzazione senza concorso, perchè la norma non garantisce

che la previa selezione avesse natura concorsuale e fosse riferita alla tipologia e al livello delle funzioni che il personale successivamente stabilizzato è chiamato a svolgere.

D'altra parte conclude la Corte: la stabilizzazione del personale degli uffici di diretta collaborazione non solo non è funzionale al buon andamento dell'amministrazione, ma contrasta con la specifica funzione cui questo personale deve assolvere, cioè quella di consentire al titolare dell'organo politico di avvalersi di personale nominato intuitu personae. La stabilizzazione di questa specifica categoria di personale, infatti, come questa Corte ha chiarito, impedirebbe ai titolari degli organi politici nella successiva legislatura, diversi cioè da quelli stabilizzati, (sentenza n. 277 del 2005).

Ordinanza n. 112 del 9 aprile 2009

Con ordinanza 9 aprile 2009 n. 112, la Corte costituzionale, pronunciatisi nel giudizio promosso dal Consiglio di Stato su un ricorso proposto contro la Regione Lazio in materia di pubblico impiego, ha disposto la restituzione degli atti al giudice rimettente perché valuti la perdurante rilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della l.r. 13 giugno 2007, n. 8 (Disposizioni concernenti cariche di organi di amministrazione di enti pubblici dipendenti decaduti ai sensi di norme legislative regionali dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale) per violazione degli articoli 3, 24, 97, 101, 103, 113 e 117, secondo comma, lettera l), Cost.

In particolare, l'articolo 1 stabilisce, ai commi 1 e 2, che:

“1. La Giunta regionale, nei confronti dei componenti di organi istituzionali degli enti pubblici dipendenti, i quali siano decaduti dalla carica ai sensi di norme legislative regionali dichiarate illegittime a seguito di sentenze della Corte costituzionale, con conseguente risoluzione dei contratti di diritto privato disciplinanti i relativi rapporti di lavoro, è autorizzata a deliberare in via alternativa: a) il reintegro nelle cariche e il ripristino dei relativi rapporti di lavoro; b) un'offerta di equo indennizzo.

2. La soluzione di cui al comma 1, lettera b), è comunque adottata qualora il rapporto di lavoro sia stato interrotto, di fatto, per oltre sei mesi.”

Si tratta, più precisamente, della disciplina che, attraverso la previsione del potere della Giunta regionale di deliberare in via alternativa il reintegro nelle cariche e il ripristino dei relativi rapporti di lavoro (art. 1, comma 1, lett. a), o la corresponsione di un equo indennizzo, ovvero solo quest'ultima soluzione in caso di interruzione di fatto del rapporto di lavoro per oltre sei mesi (art. 1, comma 1, lett. b), ha di fatto reintrodotta, ad avviso del

giudice rimettente, il cd. spoils system, giudicato illegittimo dalla sentenza della Consulta n. 104 del 2007.

Innanzitutto, per il collegio rimettente, la possibilità, e in alcune situazioni, l'obbligatorietà dell'indennizzo in luogo della reintegrazione, anche se in forma onerosa, si porrebbe in contrasto con l'art. 97 Cost., come del resto già sostenuto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 351/2008 di cui si parlerà in seguito.

In secondo luogo, le disposizioni legislative regionali impugnate contrasterebbero anche con gli artt. 3, 24, 103 e 113 Cost., perché lesive del principio di effettività della tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione, che, da un lato, sarebbe limitata al solo profilo risarcitorio, e dall'altro, risulterebbe consentita solo ai dirigenti decaduti in base a norme regionali dichiarate illegittime dalla Corte e non anche ai dirigenti revocati dall'incarico con provvedimenti giudicati illegittimi nelle competenti sedi.

Inoltre, le modalità e i tempi di approvazione della normativa impugnata hanno indotto il giudice rimettente a ritenere che essa sia stata introdotta per incidere sulle sorti del procedimento giurisdizionale in corso, con conseguente violazione dell'art. 101 Cost..

Infine, la disciplina regionale impugnata riguarderebbe materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato.

Va a questo punto precisato che, con sentenza n. 351/2008, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della citata legge regionale n. 8/2007 e che successivamente la regione Lazio ha apportato significative e sostanziali modifiche alla disposizione censurata, con la legge 21 ottobre 2008, n. 18 (Misure urgenti in materia sanitaria).

La citata l.r. n. 18/2008, entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione della sentenza n. 351 del 2008, sostituisce l'originaria previsione alternativa dell'offerta di equo indennizzo (articolo 1, comma 1, lettera b), della l.r. n. 8/2007) con il risarcimento del danno e ridefinisce l'ambito temporale di operatività della possibilità della deliberazione alternativa da parte della Giunta regionale (art. 1, comma 2).

Va, tuttavia, precisato che sulle modifiche apportate alla disposizione contestata la Corte si era già pronunciata con la sentenza n. 351/2008, affermando che esse avrebbero lasciato "inalterato, per quanto rileva ai fini della questione di legittimità costituzionale sollevata, l'assetto normativo denunciato come costituzionalmente illegittimo dal giudice a quo" e non avrebbero inciso "in considerazione dei profili di legittimità costituzionale prospettati, sulla decisione che il giudice rimettente è chiamato ad adottare" e che la legge regionale n. 18/2008 è stata successivamente abrogata dall'art. 53, comma 1, della legge

Regione Lazio 24 dicembre 2008, n. 31, recante “Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2009 (art. 11 legge regionale 20 novembre 2001, n. 25)”.

In considerazione di quanto appena esposto ed essendo intervenuta successivamente all'ordinanza di rimessione la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate ad opera della sentenza n. 351 del 2008, la Corte ha deciso la restituzione degli atti al giudice rimettente perché valuti la perdurante rilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata ai fini dell'esecuzione dell'ordinanza cautelare di reintegra del ricorrente nel giudizio principale.

Capitolo IV

Le pronunce della Corte costituzionale relative all'autonomia finanziaria

L'individuata finalità della legge regionale, ovvero la semplice promozione con incentivi finanziari dell'«utilizzo di tecnologie innovative per le unità di soccorso in acqua», ferme restando tutte le altrui competenze, determina (**sentenza 319/09**) il riconoscimento della legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Lazio 21 luglio 2008, n. 11 (Disposizioni per l'utilizzo di tecnologie innovative per le unità di soccorso in acqua).

In maniera speculare la legittimità dell'intervento legislativo statale (art. 4, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”) viene affermata dalla Corte all'interno della **sentenza 308/09**:

- la natura programmatica della disposizione preclude la configurabilità *di una forma di finanziamento diretto e vincolato, da parte dello Stato, per la realizzazione di scopi rientranti in materie di competenza concorrente¹ o residuale² delle Regioni*, rendendo superfluo l'esame dei limiti che il legislatore statale deve rispettare all'interno di questa fattispecie.

All'interno della **sentenza 341/09** la Corte dichiara la legittimità della individuazione delle risorse a cui attingere per far fronte ad un eventuale abolizione del ticket in maniera sanitaria (commi 14, 16, 19, 20, lettera , e 21 dell'art. 61 d.l. 112/08):

le disposizioni impugnate non si pongono in contrasto con gli artt.117 e 119 Cost. in quanto non prevedono «in modo esaustivo e puntuale strumenti o modalità per il perseguimento» di obiettivi di riequilibrio finanziario (sentenza n. 284 del 2009), ma lasciano alle Regioni la possibilità di scegliere in un ventaglio di «strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi» (sentenza n. 237 del 2009).

Particolare interesse riveste la **sentenza 124/09** all'interno della quale dichiara il contrasto tra la previsione di un fondo per la mobilità dei disabili all'interno della finanziaria 2008 (legge 244/07) e il principio di leale collaborazione.

Osserva infatti la Corte che il riconoscimento della competenza legislativa regionale residuale (assistenza) non esclude automaticamente forme di intervento statali, se finalizzate a perseguire esigenze unitarie inerenti alla specifica destinazione del fondo di cui trattasi.

Tali esigenze tuttavia “vanno tuttavia soddisfatte senza trascurare quelle locali, in materia di assistenza, in ottemperanza al principio di leale cooperazione”.

La Corte dichiara pertanto l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 474, della legge n. 244/2007, per non aver stabilito che il decreto emanato dal Ministro dei trasporti, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze, della salute e della solidarietà sociale, sia adottato previa intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni.

Sentenza n. 124 del 30 aprile 2009

Con sentenza n. 124 del 30 aprile 2009, la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 474, della legge n. 244/2007 (finanziaria 2008), nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro dei trasporti, emanato di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze, della salute e della solidarietà sociale, sia adottato previa intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni.

In particolare, la succitata disposizione impugnata dalla Regione Veneto, prevede l'istituzione presso il Ministero dei trasporti di un Fondo per la mobilità dei disabili, il quale dispone di somme da destinarsi alla realizzazione di un parco ferroviario per il trasporto in Italia e all'estero dei disabili. Per la ricorrente la norma censurata, prevedendo che le modalità per il funzionamento siano determinate con decreto del Ministro dei trasporti, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e della salute e della solidarietà sociale, sentite le associazioni di volontariato, violerebbe, in primo luogo, l'art. 117, comma 4 Cost., in quanto regola aspetti rientranti nelle materie dell' “assistenza e

beneficenza pubblica” o delle “politiche sociali”, entrambe riconducibili alla potestà legislativa residuale delle regioni. Inoltre, la disposizione in oggetto violerebbe anche l’art. 119 Cost., in quanto lesiva dell’autonomia finanziaria regionale, nonché l’art. 118 Cost.

In ogni caso, anche qualora l’art. 2, comma 474, attenesse alla “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (rientrando, dunque, nella potestà legislativa esclusiva dello Stato), la disposizione non sarebbe, per la ricorrente, esente da censure, in quanto lesiva del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost. e dell’art. 11 della legge costituzionale n. 3/ 2001, il quale affida al legislatore statale il compito di prevedere adeguati strumenti di coinvolgimento delle regioni in caso di materie concorrenti.

La Corte ha, innanzitutto, individuato l’ambito operativo della disposizione impugnata, ricollegando l’attività disciplinata volta “alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario”, all’ambito dei servizi sociali, assegnato dalla carta costituzionale alla competenza legislativa residuale regionale.

Malgrado ciò, la Corte ha comunque specificato che il riconoscimento della competenza legislativa regionale non esclude automaticamente forme di intervento statali, se finalizzate a perseguire esigenze unitarie inerenti alla specifica destinazione del Fondo di cui trattasi.

Queste esigenze, ha aggiunto la Corte, “vanno tuttavia soddisfatte senza trascurare quelle locali, in materia di assistenza, in ottemperanza al principio di leale cooperazione”.

Nessuna partecipazione delle Regioni è stato, invece, disposto nel caso di specie dall’intervento statale, con la conseguenza che la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 2, comma 474, della legge n. 244/2007, per non aver stabilito che il decreto emanato dal Ministro dei trasporti, di concerto con i Ministri dell’economia e delle finanze, della salute e della solidarietà sociale, sia adottato previa intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni.

Sentenza n. 308 del 20 novembre 2009

La regione Emilia Romagna pone questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, commi terzo e quarto, della Costituzione e al principio di leale collaborazione, dell'art. 4, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 113 *nella parte in cui non prevede il ricorso allo strumento dell'intesa allorché domanda ad un decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, la disciplina delle modalità di costituzione e funzionamento dei fondi che possono essere istituiti per lo sviluppo di programmi di investimento destinati alla realizzazione di iniziative produttive con elevato contenuto di innovazione.*

La Corte, nel dichiarare infondata la questione sottoposta al suo giudizio, osserva che:

a) la disposizione censurata ha un contenuto sostanzialmente programmatico, limitandosi ad indicare la mera possibilità di istituire fondi «per lo sviluppo di programmi di investimento destinati alla realizzazione di iniziative produttive con elevato contenuto di innovazione», senza predisporre effettive risorse finanziarie da impiegare per il raggiungimento delle finalità indicate, peraltro, in modo estremamente generico;

b) tale natura programmatica della disposizione preclude la configurabilità *di una forma di finanziamento diretto e vincolato, da parte dello Stato, per la realizzazione di scopi rientranti in materie di competenza concorrente¹ o residuale² delle Regioni*, rendendo superfluo l'esame dei limiti che il legislatore statale deve rispettare all'interno di questa fattispecie.

Sentenza n. 319 del 4 dicembre 2009

La Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Lazio 21 luglio 2008, n. 11 (Disposizioni per l'utilizzo di tecnologie innovative per le unità di soccorso in acqua), sollevata dal governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere g) ed h), della Costituzione.

A giudizio del governo le disposizioni censurate, definendo le caratteristiche delle moto d'acqua, quale mezzo utilizzabile per il soccorso nautico, e delle barelle, quali strumenti prioritari di salvataggio, organizzerebbero e regolerebbero il pattugliamento ed

il soccorso in mare e, in definitiva, mirerebbero a tutelare l'incolumità personale con violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia:

a) di sicurezza pubblica (art. 117, comma 2, lett. g);

b) di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici per l'interferenza con attività di programmazione e coordinamento nel soccorso e nel salvataggio in mare di competenza del Corpo delle Capitanerie di porto (art.117, comma 2, lett. g).

Nel respingere il ricorso presentato dal governo la Corte osserva invece che le disposizioni impugnate non si occupano di disciplinare le condizioni e le modalità di impiego dei particolari natanti in esame, né di inserirli in una, o in altra organizzazione di pattugliamento, o di soccorso, né tanto meno di costituirne alcuna:

unico obiettivo della legge regionale è infatti quello di promuovere con incentivi finanziari *“l'utilizzo di tecnologie innovative per le unità di soccorso in acqua”*, ferme restando tutte le altrui competenze.

Sentenza n. 341 del 30 dicembre 2009

All'interno della sentenza n. 341 del 2009 la Corte viene nuovamente chiamata a valutare la legittimità costituzionale di alcune disposizioni del d.l. 112/08 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, a seguito dei ricorsi presentati da ben sette Regioni.

La Consulta, nell'affrontare le singole questioni sottoposte al suo giudizio, inizia col dichiarare infondata la questione di legittimità costituzionale del comma 7-bis dell'art. 61 del d.l. 112/08⁵⁷ proposta dalla Regione Veneto in relazione all'art. 119 Cost.

⁵⁷ L'art. 61, comma 7 bis del d.l. 112/08 recita: “A decorrere dal 1° gennaio 2009, la percentuale prevista dall'articolo 92, comma 5, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, è destinata nella misura dello 0,5 per cento alle finalità di cui alla medesima disposizione e, nella misura dell'1,5 per cento, è versata ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato per essere destinata al fondo di cui al comma 17 del presente articolo”.

Il comma 5 del citato art. 92 del dlgs. 163/06 recita:

“5. Una somma non superiore al due per cento dell'importo posto a base di gara di un'opera o di un lavoro, comprensiva anche degli oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'amministrazione, a valere direttamente sugli stanziamenti di cui all'articolo 93, comma 7, è ripartita, per ogni singola opera o lavoro, con le modalità e i criteri previsti in sede di contrattazione decentrata e assunti in un regolamento adottato dall'amministrazione, tra il responsabile del procedimento e gli incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo, nonché tra i loro collaboratori. La percentuale effettiva, nel limite massimo del due per cento, è stabilita dal regolamento in rapporto all'entità e alla

Tale Regione ha prospettato questa censura a titolo cautelativo per l'ipotesi in cui la disposizione dovesse ritenersi applicabile anche agli incentivi corrisposti dalle Regioni ai propri dipendenti, lamentando, in tal caso, che le risorse regionali alle quali fa riferimento la norma impugnata confluiscono nel bilancio statale.

La Corte, nel ribadire la legittimità della disposizione impugnata, osserva che il comma 7-bis dell'art. 61, conformemente a quanto previsto dal comma 17 dell'articolo 61 del medesimo decreto, non è applicabile agli enti territoriali nella parte in cui impone l'obbligo di versare ad apposito capitolo del bilancio dello Stato le riduzioni di spesa derivanti da tale misura (cioè l'1,5 per cento).

Pertanto, non risultando applicabile alle Regioni l'obbligo di versare allo Stato le somme non più dovute ai dipendenti regionali, non si produce l'effetto lesivo dell'autonomia finanziaria regionale paventato dalle ricorrenti, consistente nella acquisizione al bilancio dello Stato di risorse regionali dirette a compensare attività svolte da dipendenti regionali.

Altrettanto infondate risultano le questioni di legittimità costituzionale del comma 7-bis dell'art. 61, proposte dalle Regioni Toscana e Veneto in relazione all'art. 117 Cost.

La Consulta osserva infatti che i trattamenti economici incentivanti oggetto della disciplina censurata si riferiscono allo svolgimento di attività disciplinate dal codice dei contratti pubblici, alcune delle quali (in particolare, direzione dei lavori e collaudo) sono state ricondotte da questa Corte alla fase di esecuzione del rapporto contrattuale e, quindi, alla materia «ordinamento civile» (sentenza n. 401 del 2007, in particolare nn. 6.8. e 23.2. del Considerato in diritto).

Parimenti infondate vengono ritenute le questioni di legittimità costituzionale del comma 9 dell'art. 61 del d.l. 112/08⁵⁸, proposte dalle Regioni Emilia-Romagna e Veneto con riferimento all'art. 119 Cost.

complessità dell'opera da realizzare. La ripartizione tiene conto delle responsabilità professionali connesse alle specifiche prestazioni da svolgere. La corresponsione dell'incentivo è disposta dal dirigente preposto alla struttura competente, previo accertamento positivo delle specifiche attività svolte dai predetti dipendenti; limitatamente alle attività di progettazione, l'incentivo corrisposto al singolo dipendente non può superare l'importo del rispettivo trattamento economico complessivo annuo lordo; le quote parti dell'incentivo corrispondenti a prestazioni non svolte dai medesimi dipendenti, in quanto affidate a personale esterno all'organico dell'amministrazione medesima, ovvero prive del predetto accertamento, costituiscono economie. I soggetti di cui all'articolo 32, comma 1, lettere b) e c), possono adottare con proprio provvedimento analoghi criteri".

⁵⁸ Il comma 9 dell'art. 61 del d.l. 112/08 recita:

"9. Il 50 per cento del compenso spettante al dipendente pubblico per l'attività di componente o di segretario del collegio arbitrale è versato direttamente ad apposito capitolo del bilancio dello Stato; il predetto importo è riassegnato al fondo di amministrazione per il finanziamento del trattamento economico accessorio dei dirigenti ovvero ai fondi perequativi istituiti dagli organi di autogoverno del personale di magistratura e dell'Avvocatura dello Stato ove esistenti; la medesima disposizione si applica al compenso spettante al dipendente pubblico per i collaudi svolti in relazione a contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Le

Anche in questo caso come in quello relativo al comma 7-bis dell'art. 61, osserva la Corte, deve escludersi che la norma impugnata abbia effetto lesivo dell'autonomia finanziaria regionale in quanto il comma 17 dell'art. 61 stabilisce che l'obbligo di versare al bilancio dello Stato le somme provenienti dalle riduzioni di spesa previste dalle disposizioni del medesimo articolo, fra le quali è da comprendersi anche quella di cui al censurato comma 9, non si applica agli enti territoriali.

La Consulta dichiara invece l'illegittimità costituzionale dell'art. 61, comma 17, del d.l. 112/08⁵⁹ nella parte in cui si applica all'Università della Valle d'Aosta.

Nel pervenire a tale conclusione la Corte ricorda l'esistenza di un peculiare regime giuridico di tale Università, la cui intera disciplina è connotata da forme di intesa e collaborazione fra Stato e Regione Valle d'Aosta, con particolare riguardo al finanziamento dell'ateneo.

La disposizione censurata dispone infatti unilateralmente, e senza alcuna forma di coinvolgimento della Regione Valle d'Aosta, l'acquisizione al bilancio statale di somme provenienti dall'applicazione di misure di contenimento che si riferiscono a voci di spesa che sono finanziate anche con risorse poste a carico del bilancio regionale. In tal modo, la norma impugnata, da un lato, viola il principio di leale collaborazione, e, dall'altro lato, lede la potestà legislativa in materia di finanziamento dell'ateneo che è attribuita alla Regione Valle d'Aosta da un decreto di attuazione dello statuto, cui la costante giurisprudenza di questa Corte riconosce forza prevalente su quella delle leggi ordinarie (sentenze nn. 159 e 132 del 2009, n. 341 del 2001, n. 212 del 1994 e n. 20 del 1956).

disposizioni di cui al presente comma si applicano anche ai corrispettivi non ancora riscossi relativi ai procedimenti arbitrari ed ai collaudi in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto”.

⁵⁹ Il comma 17 dell'art.61 del d.l. 112/08 recita:

“17. Le somme provenienti dalle riduzioni di spesa e le maggiori entrate di cui al presente articolo, con esclusione di quelle di cui ai commi 14 e 16, sono versate annualmente dagli enti e dalle amministrazioni dotati di autonomia finanziaria ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato. La disposizione di cui al primo periodo non si applica agli enti territoriali e agli enti, di competenza regionale o delle province autonome di Trento e di Bolzano, del Servizio sanitario nazionale. Le somme versate ai sensi del primo periodo sono riassegnate ad un apposito fondo di parte corrente. La dotazione finanziaria del fondo è stabilita in 200 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2009; la predetta dotazione è incrementata con le somme riassegnate ai sensi del periodo precedente. Con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro dell'economia e delle finanze una quota del fondo di cui al terzo periodo può essere destinata alla tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico, inclusa l'assunzione di personale in deroga ai limiti stabiliti dalla legislazione vigente ai sensi e nei limiti di cui al comma 22; un'ulteriore quota può essere destinata al finanziamento della contrattazione integrativa delle amministrazioni indicate nell'articolo 67, comma 5, ovvero delle amministrazioni interessate dall'applicazione dell' articolo 67, comma 2. Le somme destinate alla tutela della sicurezza pubblica sono ripartite con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, tra le unità previsionali di base interessate. La quota del fondo eccedente la dotazione di 200 milioni di euro non destinata alle predette finalità entro il 31 dicembre di ogni anno costituisce economia di bilancio”.

Nel confermare la legittimità costituzionale delle pluralità di disposizioni che nel d.l. 112/08 (commi 14, 16, 19, 20, lettera b), e 21 dell'art. 61)⁶⁰ individuano la disciplina sostanziale e le risorse a cui attingere per far fronte ad un eventuale abolizione del ticket in maniera sanitaria, la Corte osserva che:

a) le censure proposte in relazione agli artt. 117 e 119 Cost. possono essere affrontate congiuntamente. L'intera disciplina impugnata, infatti, in quanto complessivamente rivolta a permettere l'abolizione del ticket, individuando le relative modalità di copertura, ha palesemente una finalità di coordinamento finanziario, in un settore rilevante della spesa pubblica come quello sanitario. Di conseguenza, per valutarne la legittimità, tanto in relazione all'art. 117 Cost., quanto con riferimento all'art. 119 Cost., risulta decisivo verificare se tale disciplina si mantenga sul piano delle norme di principio e della indicazione di complessivi obiettivi di riequilibrio finanziario, lasciando alle Regioni sufficienti margini di autonomia circa i mezzi necessari per la realizzazione degli obiettivi stessi;

⁶⁰ I commi 14, 16, 19, 20, e 21 dell'art. 61 del d.l. 112/08 recitano:

“14. A decorrere dalla data di conferimento o di rinnovo degli incarichi i trattamenti economici complessivi spettanti ai direttori generali, ai direttori sanitari, ai direttori amministrativi, ed i compensi spettanti ai componenti dei collegi sindacali delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, delle aziende ospedaliere universitarie, degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e degli istituti zooprofilattici sono rideterminati con una riduzione del 20 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2008.

16. Ai fini del contenimento della spesa pubblica, le regioni, entro il 31 dicembre 2008, adottano disposizioni, normative o amministrative, finalizzate ad assicurare la riduzione degli oneri degli organismi politici e degli apparati amministrativi, con particolare riferimento alla diminuzione dell'ammontare dei compensi e delle indennità dei componenti degli organi rappresentativi e del numero di questi ultimi, alla soppressione degli enti inutili, alla fusione delle società partecipate, al ridimensionamento delle strutture organizzative ed all'adozione di misure analoghe a quelle previste nel presente articolo. La disposizione di cui al presente comma costituisce principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, ai fini del rispetto dei parametri stabiliti dal patto di stabilità e crescita dell'Unione europea. I risparmi di spesa derivanti dall'attuazione del presente comma, aggiuntivi rispetto a quelli previsti dal patto di stabilità interno, concorrono alla copertura degli oneri derivanti dall'attuazione del comma 19.

19. Per gli anni 2009, 2010 e 2011, la quota di partecipazione al costo per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale per gli assistiti non esentati, di cui all'articolo 1, comma 796, lettera p), primo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, è abolita. Resta fermo quanto previsto dal comma 21 del presente articolo.

20. Ai fini della copertura degli oneri derivanti dall'attuazione del comma 19:

a) il livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale al quale concorre ordinariamente lo Stato, di cui all'articolo 79, comma 1, del presente decreto, è incrementato di 400 milioni di euro su base annua per gli anni 2009, 2010 e 2011;

b) le regioni:

1) destinano, ciascuna al proprio servizio sanitario regionale, le risorse provenienti dalle disposizioni di cui ai commi 14 e 16;

2) adottano ulteriori misure di incremento dell'efficienza e di razionalizzazione della spesa, dirette a realizzare la parte residuale della copertura degli oneri derivanti dall'attuazione del comma 19.

21 Le regioni, comunque, in luogo della completa adozione delle misure di cui ai commi 14 e 16 ed al numero 2) della lettera b) del comma 20 possono decidere di applicare, in misura integrale o ridotta, la quota di partecipazione abolita ai sensi del comma 19, ovvero altre forme di partecipazione dei cittadini alla spesa sanitaria di effetto finanziario equivalente. Ai fini dell'attuazione di quanto previsto al comma 20, lettera b), e al primo periodo del presente comma, il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, comunica alle regioni, entro il 30 settembre 2008, l'importo che ciascuna di esse deve garantire ai fini dell'equivalenza finanziaria”.

b) le disposizioni censurate lasciano alle Regioni sufficienti margini di scelta, in quanto le Regioni non sono tenute ad abolire il ticket. Esse possono decidere di continuare ad applicarlo integralmente oppure di ridurlo;

c) anche qualora le Regioni, scegliendo di abolire il ticket, siano tenute ad applicare in modo completo le disposizioni censurate, tuttavia queste ultime, almeno in alcuni casi, prevedono comunque margini di flessibilità e di autonomia;

d) le disposizioni impugnate non si pongono in contrasto con gli artt. 117 e 119 Cost. in quanto non prevedono «in modo esaustivo e puntuale strumenti o modalità per il perseguimento» di obiettivi di riequilibrio finanziario (sentenza n. 284 del 2009), ma lasciano alle Regioni la possibilità di scegliere in un ventaglio di «strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi» (sentenza n. 237 del 2009).

La Corte dichiara invece l'illegittimità costituzionale dell'art. 61, comma 14, del d.l. 112/2008, nella parte in cui si applica alle Province autonome di Trento e di Bolzano in quanto:

a) dal momento che lo Stato non concorre al finanziamento del servizio sanitario provinciale, né quindi contribuisce a cofinanziare una eventuale abolizione o riduzione del ticket in favore degli utenti dello stesso, esso neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria che è interamente sostenuta dalla Provincia autonoma di Trento;

b) tale dichiarazione di illegittimità costituzionale, essendo basata sulla violazione del sistema statutario del Trentino-Alto Adige, deve estendere la sua efficacia anche alla Provincia autonoma di Bolzano.

Capitolo V
I giudizi per conflitto di attribuzione
tra Stato e regioni

La Consulta, nel decidere nel 2009 tre conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni, si occupa della legittimità di provvedimenti di natura non legislativa:

*a) nel primo annulla il decreto del Capo Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo 23 gennaio 2008 in quanto la sua emanazione con il dissenso espresso dai componenti di parte regionale del Comitato paritetico previsto dal predetto d.P.C.m. ha determinato una violazione della competenza residuale di cui le Regioni dispongono in materia di turismo (**sentenza 13/09**);*

*b) nel secondo annulla la deliberazione della Giunta della Regione Veneto 4 marzo 2008, n. 438 (Ulteriori criteri per le ammissioni di specie ittiche nelle acque interne regionali. Indirizzi ai fini di coordinamento per la protezione del patrimonio ittico regionale ai sensi dell'art. 3 della legge regionale 28 aprile 1998, n. 19) per contrasto con l'esclusiva competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (**sentenza 30/09**);*

*c) nel terzo conferma la legittimità del D.P.C.M. 16 aprile 2008, recante "Aggiornamento delle disposizioni generali in materia di cerimoniale e di precedenza tra le cariche pubbliche" per la sussistenza in quanto la determinazione dell'ordine delle precedenza nelle cerimonie pubbliche, ivi comprese quelle a carattere locale, rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione (**sentenza 104/09**).*

Sentenza n. 13 del 23 gennaio 2009

La Corte Costituzionale con sentenza del 23 gennaio 2009 n. 13 annulla, all'interno di un ricorso per conflitto di attribuzioni, il decreto del Capo Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo del 23 gennaio 2008 statuendo che non spettava allo Stato, e per esso al Capo del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, regolare modalità e criteri generali di attuazione delle misure di intervento previste dall'art. 2, comma 1, lettera a), del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 febbraio 2007 (Incentivazione dell'adeguamento dell'offerta delle imprese turistico-ricettive e della

promozione di forme di turismo ecocompatibile, ai sensi dell'articolo 1, comma 1228, della legge 27 dicembre 2006, n. 296).

Nella motivazione della sentenza la Corte ricorda che era stata già dichiarata l'illegittimità dell'art. 1, comma 1228, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007) nella parte in cui non prevedeva l'obbligo della previa intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni nella procedura per l'emanazione del decreto da esso previsto.

La Corte, in quella occasione, consapevole del fatto che era già stato emanato il d.P.C.m. previsto dalla norma censurata (cioè il d.P.C.m. 16 febbraio 2007), pur dando atto che esso era stato adottato con il parere favorevole della Conferenza Stato-Regioni, ha affermato che «la previsione, "a regime", di un coinvolgimento meramente cognitivo delle Regioni lascia aperta la possibilità, per lo Stato, di provvedere, in modo unilaterale negli anni successivi, anche in dissenso con gli orientamenti manifestatisi all'interno della Conferenza permanente Stato-Regioni» e che **«E' necessario [...] che sia garantita anche per il futuro una partecipazione delle Regioni conforme ai canoni dettati dall'art. 117 Cost.; risultato, questo, che può ottenersi solo attraverso una declaratoria di illegittimità costituzionale del comma 1228, limitata alla parte in cui non prevede una "intesa" con la Conferenza permanente Stato-Regioni».**

Anche il d.P.C.m. 16 febbraio 2007, nel rinviare ad atti del Capo del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo la definizione della tipologia di agevolazione e l'individuazione dei criteri e delle modalità per la presentazione e la valutazione delle domande e per l'erogazione delle agevolazioni, precisa che tali atti debbono essere adottati «in raccordo con le regioni».

Ciò nonostante il decreto del Capo Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo 23 gennaio 2008 (che disciplina modalità e criteri generali di attuazione degli interventi previsti dall'art. 2, comma 1, lettera a, del d.P.C.m. 16 febbraio 2007) è stato emanato con il dissenso espresso dai componenti di parte regionale del Comitato paritetico previsto dal predetto d.P.C.m. Si è così compiuta, ad avviso della Corte, una violazione dei principi espressi dall'art. 117 Cost., quarto comma, disciplinante la competenza in materia di turismo.

Sentenza n. 30 del 6 febbraio 2009

Con sentenza n. 30 del 6 febbraio 2009, la Corte costituzionale, decidendo in merito al conflitto di attribuzione promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso la deliberazione della Giunta della Regione Veneto 4 marzo 2008, n. 438 (Ulteriori criteri per le ammissioni di specie ittiche nelle acque interne regionali. Indirizzi ai fini di coordinamento per la protezione del patrimonio ittico regionale ai sensi dell'art. 3 della legge regionale 28 aprile 1998, n. 19), con riferimento ai punti 1, 2 e 3, ha annullato la suddetta dichiarazione in relazione ai su indicati punti, dichiarando che non spettava alla Regione Veneto qualificare le specie ittiche carpa (*Cyprinus carpio*), pesce gatto (*Ictalurus melas*), trota iridea (*Oncorhynchus mykiss*) e lavarello (*Coregonus lavaretus*) quali specie para-autoctone, equiparandole di fatto a quelle autoctone.

Condividendo le censure del ricorrente, la Corte ha affermato che la disciplina dell'introduzione, della reintroduzione e del ripopolamento di specie animali rientra nella esclusiva competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., trattandosi di norme poste a tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Proprio al fine di delineare una «tutela piena ed adeguata», capace di assicurare la conservazione dell'ambiente per la presente e per le future generazioni, il legislatore statale può porre limiti inderogabili di tutela che le regioni sono tenute a rispettare quando predispongono la normativa d'uso della risorsa ambientale – faunistica, restando, peraltro, libere di definire, nell'esercizio della loro potestà legislativa, limiti di tutela dell'ambiente più elevati di quelli statali.

La Corte ha, inoltre, richiamato, con specifico riferimento al tema della introduzione, reintroduzione e ripopolamento di specie animali, la direttiva 92/43/CEE (Direttiva del Consiglio relativa alla conservazione di habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche), ritenuta violata dal ricorrente, che demanda agli Stati membri la valutazione in ordine alla opportunità di reintrodurre specie autoctone, qualora questa misura possa contribuire alla loro conservazione (art. 22, lett. a), e impegna gli Stati membri a regolamentare ed eventualmente vietare le introduzioni di specie alloctone che possano arrecare pregiudizio alla conservazione degli habitat o delle specie autoctone (art. 22, lettera b).

In attuazione di tale direttiva, il legislatore nazionale ha approvato il d.P.R. n. 357/1997, che all'art. 12, c. 2, consente, sulla base di linee guida da emanarsi dal Ministero dell'Ambiente, la reintroduzione delle specie autoctone (ossia, ai sensi dell'art. 2, lett. o-quinquies, la popolazione o specie che per motivi storico-ecologici è indigena del territorio

italiano) e all'art. 12, c. 3, vieta espressamente la reintroduzione, l'introduzione e il ripopolamento in natura di specie e popolazioni non autoctone (ossia, ai sensi dell'art. 2, lett. o-sexies, quelle non facenti parte originariamente della fauna indigena italiana).

Ad avviso della Corte, la disciplina ora illustrata stabilisce limiti invalicabili alla competenza normativa regionale, violati nella fattispecie dalla deliberazione impugnata, sia in considerazione della non autoctonia, nel senso descritto, delle quattro specie ittiche in esame sia in quanto il provvedimento regionale in oggetto deroga in senso peggiorativo a un divieto motivato da ragioni di cautela a protezione e tutela dell'ecosistema.

Per queste ragioni, la Corte ha annullato la delibera adottata in materia dalla Regione Veneto.

Sentenza n. 104 del 2 aprile 2009

La Corte costituzionale, con sentenza 2 aprile 2009 n. 104, si è pronunciata nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito del D.P.C.M. 16 aprile 2008, recante "Aggiornamento delle disposizioni generali in materia di cerimoniale e di precedenza tra le cariche pubbliche", promosso dalla Regione Marche.⁶¹

Il ricorso è stato sollevato per contrasto con gli artt. 117, quarto e sesto comma, e 118 della Costituzione, nonché con il principio di leale collaborazione.

Secondo la Regione il citato decreto non si limita a ripetere le disposizioni contenute nel 14 aprile D.P.C.M. 2006 "Disposizioni generali in materia di cerimoniale e di precedenza tra le cariche pubbliche", ma "ne modifica ed integra il contenuto, ampliando la nozione di cerimonia nazionale, ricomprendendovi anche quelle che si svolgono in occasione delle "esequie di Stato" e inserendo nuove posizioni protocollari".

In particolare, l'atto impugnato, nella parte in cui disciplina la posizione protocollare degli organi della Regione o degli enti da essa dipendenti e la disciplina della posizione protocollare degli organi degli altri enti autonomi territoriali, inciderebbe in ambiti di competenza legislativa residuale regionale, violando l'art. 117, quarto comma, della Costituzione, essendo riservata alla competenza esclusiva dello Stato la sola disciplina delle

⁶¹ Si segnala la nota a sentenza "Il cerimoniale, tra Stato e Regioni, e la correttezza costituzionale" a cura di Q. Camerlengo:
http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2009/0004_nota_104_2009_camerlengo.pdf.

cerimonie "nazionali" ed "internazionali", nell'ambito dell'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione.

La ricorrente rileva che il D.P.C.M del 2008 sarebbe un mero atto amministrativo di indirizzo e di coordinamento di funzioni amministrative regionali e, quindi, sarebbe illegittimo poiché la suddetta funzione non può essere esercitata nelle materie di competenza concorrente e residuale delle Regioni, "avendo, peraltro, la giurisprudenza costituzionale affermato che gli atti in questione necessitano di un fondamento legislativo esplicito nel caso di specie mancante".

Anche qualora si volesse negare la natura di atto di indirizzo e di coordinamento al D.P.C.M. impugnato, esso violerebbe gli artt. 117, sesto comma, e 118 della Costituzione poiché lo Stato non potrebbe adottare norme a contenuto regolamentare in materie attribuite alla competenza legislativa residuale delle Regioni.

La scelta di allocazione di funzioni amministrative ad un livello diverso da quello comunale dovrebbe, inoltre, essere accompagnata da un'analisi dell'effettiva rispondenza della scelta ai parametri indicati dalla norma costituzionale.

L'atto impugnato, infine, non essendo stata raggiunta una preventiva intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, né acquisito il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali, sarebbe stato adottato senza il rispetto del principio di leale collaborazione.

La Corte ha ritenuto il conflitto non è fondato, dichiarando che spettava allo Stato, e per esso al Presidente del Consiglio dei ministri, adottare il D.P.C.M. 16 aprile 2008.

Il giudice delle leggi ha richiamato la recente sentenza n. 311 del 2008, con cui è stato già chiarito che la determinazione dell'ordine delle precedenze nelle cerimonie pubbliche, ivi comprese quelle a carattere locale, rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione.

Pertanto, l'atto impugnato, con il quale sono state apportate modifiche alla disciplina dell'ordine delle precedenze stabilita dal D.P.C.M. del 2006, si configura come diretta espressione della competenza esclusiva dello Stato.