



*Consiglio Regionale del Lazio*  
*Servizio Legislativo*

**SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE  
DI INTERESSE REGIONALE**

**II SEMESTRE 2009**



Pubblicazione a cura  
del Servizio Legislativo

*Supervisione:*

Costantino Vespasiano (Direttore del Servizio Legislativo)

*Coordinamento:*

Paola Carra

*Elaborazione:*

Laura Bruni, Paola Carra, Francesco Drago, Enrico Laurenti, Giovanni Lavitola,  
Ida Maietta, Anastasia Sciubba di Nunzio, Alessandra Tartaglia, Paola Tiburzi

*Redazione grafica:*

Maria De Silvestri

## INDICE CRONOLOGICO

Sentenza del 2 luglio 2009, n. 200	pag. 8
Sentenza del 14 luglio 2009, n. 215	pag. 28
Sentenza del 14 luglio 2009, n. 216	pag. 34
Sentenza del 22 luglio 2009, n. 225	pag. 37
Sentenza del 23 luglio 2009, n. 232	pag. 63
Sentenza del 24 luglio 2009, n. 237	pag. 93
Sentenza del 24 luglio 2009, n. 246	pag. 108
Sentenza del 24 luglio 2009, n. 247	pag. 143
Sentenza del 24 luglio 2009, n. 248	pag. 168
Sentenza del 24 luglio 2009, n. 249	pag. 173
Sentenza del 24 luglio 2009, n. 250	pag. 195
Sentenza del 24 luglio 2009, n. 251	pag. 210
Sentenza del 30 luglio 2009, n. 252	pag. 223
Sentenza del 30 luglio 2009, n. 253	pag. 230
Sentenza del 30 luglio 2009, n. 254	pag. 233
Sentenza del 29 ottobre 2009, n. 271	pag. 245
Sentenza del 29 ottobre 2009, n. 272	pag. 252
Sentenza del 6 novembre 2009, n. 282	pag. 259
Sentenza del 6 novembre 2009, n. 283	pag. 266

Sentenza del 6 novembre 2009, n. 284	pag. 270
Sentenza del 6 novembre 2009, n. 290	pag. 278
Sentenza del 13 novembre 2009, n. 293	pag. 283
Sentenza del 13 novembre 2009, n. 295	pag. 290
Sentenza del 20 novembre 2009, n. 297	pag. 297
Sentenza del 20 novembre 2009, n. 298	pag. 303
Sentenza del 20 novembre 2009, n. 299	pag. 312
Sentenza del 20 novembre 2009, n. 307	pag. 317
Sentenza del 20 novembre 2009, n. 308	pag. 325
Sentenza del 4 dicembre 2009, n. 314	pag. 328
Sentenza del 4 dicembre 2009, n. 315	pag. 336
Sentenza del 4 dicembre 2009, n. 316	pag. 346
Sentenza del 4 dicembre 2009, n. 318	pag. 351
Sentenza del 4 dicembre 2009, n. 319	pag. 358
Sentenza del 4 dicembre 2009, n. 322	pag. 362
Sentenza dell'11 dicembre 2009, n. 328	pag. 368
Sentenza del 30 dicembre 2009, n. 339	pag. 373
Sentenza del 30 dicembre 2009, n. 340	pag. 380
Sentenza del 30 dicembre 2009, n. 341	pag. 388

## INDICE SISTEMATICO

DESCRITTORI	SENTENZE II SEMESTRE 2009
appalti pubblici	
agricoltura	
ambiente e beni culturali	225, 232, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 254, 272, 307, 314, 315, 316
appalti e gare	
assistenza e servizi sociali	
autonomie speciali	
caccia	
commercio	
cerimoniale	
concorrenza di competenze	
coordinamento della finanza pubblica	237, 284, 297, 341
coordinamento informativo	
demanio	
edilizia residenziale pubblica	
energia	250, 282, 339
enti locali	
finanziamenti statali	308
formazione professionale	250
funzioni amministrative	307
governo del territorio	290, 318, 340
iniziativa economica privata	
interesse unitario/disciplina uniforme	
intese, accordi e pareri	
istruzione	200
libera circolazione	
livelli essenziali	322
normativa di dettaglio	
ordinamento civile	247, 283

ordinamento della comunicazione	
ordinamento e organizzazione amministrativa degli enti locali	
ordinamento e organizzazione amministrativa regionale	252
ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali	
ordine pubblico e sicurezza	
organi regionali	
politica estera <i>vedi anche: rapporti internazionali e con l'Unione europea</i>	
porti e aeroporti civili	
potere regolamentare statale	322
principi generali e costituzionali	
principio di leale collaborazione	247, 298, 308, 341
principio di proporzionalità ed adeguatezza	
principio di sussidiarietà	247
procedimento amministrativo	
procedimento legislativo	
professioni e attività professionale	271, 328
proprietà industriale	
protezione civile	
pubblico impiego	293
rapporti internazionali e con l'Unione europea	
rifiuti	
servizi pubblici locali	307
sicurezza stradale	
sistema tributario e contabile dello Stato	216, 247, 298, 299
sistema tributario e contabile regionale e locale	298, 299

statuto della Regione	
trasporto	
turismo	271
tutela della concorrenza	247, 282, 283, 307, 314
tutela della salute	215, 247, 253, 295, 319
valorizzazione dei beni ambientali	
vincoli ed obblighi comunitari	247, 314, 315

<b>Sentenza del 2 luglio 2009, n. 200</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrenti</b>	Regioni Piemonte, Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Puglia, Calabria, Campania, Basilicata, Sicilia e Abruzzo	
<b>Resistente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Materia</b>	istruzione	
<b>Norme impugnate</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>
art.64, comma 4, lettera f bis) e f 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 con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n.133	art. 117 Cost.	<b>illegittimità costituzionale</b>
art.64, commi 1 e 2 del d.l. 112/2008	artt. 117, 118, 120 Cost.	inammissibilità della questione
art.64, commi 3 e 4 del d.l. 112/2008	art.120 Cost.	inammissibilità della questione
art.64, commi 3 e 4 del d.l. 112/2008	artt.117 e 118 Cost. principio di leale collaborazione	non fondatezza della questione
<b>Sintesi</b>		
<p>La materia dell'istruzione è caratterizzata dalla presenza di varie tipologie di disposizioni normative, di competenza dello Stato e della Regione.</p> <p>Già gli articoli 33 e 34 Cost. individuano le caratteristiche basilari del sistema scolastico e le relative prescrizioni presentano, pertanto, valenza necessariamente generale ed unitaria; di conseguenza sono riconducibili all'ambito delle norme generali sull'istruzione.</p> <p>L'art.117, secondo comma, lettera n) Cost. attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia "norme generali sull'istruzione" nonché la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Lo stesso articolo 117, terzo comma, Cost., inoltre, affida la materia "istruzione" alla potestà legislativa concorrente, fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche; le materie dell'istruzione e formazione professionale, infine, sono oggetto di potestà legislativa residuale delle regioni.</p> <p>Sul piano della legislazione ordinaria, la legge 28 marzo 2003, n. 53 (Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale) ha delegato al Governo l'adozione di uno o più decreti legislativi proprio al fine di individuare le norme generali sull'istruzione.</p> <p>Tale legge ha fatto rientrare nelle "norme generali sull'istruzione": la definizione generale e complessiva del sistema educativo di istruzione e formazione, delle sue articolazioni cicliche e delle sue finalità ultime; la regolamentazione dell'accesso al sistema ed i termini del diritto-dovere alla sua fruizione; la previsione generale del contenuto dei programmi delle varie fasi e dei vari cicli del sistema e del nucleo essenziale dei piani di studio scolastici per la "quota nazionale"; la previsione e la regolamentazione delle prove che consentono il passaggio ai diversi cicli; la definizione degli standard minimi formativi, richiesti per la spendibilità nazionale dei titoli professionali conseguiti</p>		

all'esito dei percorsi formativi, nonché per il passaggio ai percorsi scolastici; la definizione generale dei "percorsi" tra istruzione e formazione che realizzano diversi profili educativi, culturali e professionali (cui conseguono diversi titoli e qualifiche, riconoscibili sul piano nazionale) e la possibilità di passare da un percorso all'altro; la valutazione periodica degli apprendimenti e del comportamento degli studenti del sistema educativo di istruzione e formazione, attribuito agli insegnanti della stessa istituzione scolastica; i principi della valutazione complessiva del sistema; il modello di alternanza scuola-lavoro, al fine di acquisire competenze spendibili anche nel mercato del lavoro; i principi di formazione degli insegnanti.

Sulla base di tale legge sono stati adottati sei decreti legislativi che hanno definito specificatamente le norme generali e i livelli essenziali in materia di istruzione.

Sul piano, invece, dei principi elaborati dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale in ordine all'assetto del riparto della potestà legislativa tra Stato e regioni in materia di istruzione, è importante individuare la linea di demarcazione da essa tracciata tra le "norme generali" e i "principi fondamentali", le prime espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato, le seconde di competenza pure statale ma nel quadro di una competenza concorrente con quella regionale.

Sono qualificate norme generali sull'istruzione le disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che, per tale funzione, devono necessariamente essere applicate in modo unitario ed uniforme su tutto il territorio nazionale; esse non necessitano di ulteriori interventi normativi a livello di legislazione regionale e sono dirette ad assicurare, mediante la previsione di un'offerta formativa uniforme su tutto il territorio nazionale, l'identità culturale del Paese, nel rispetto della libertà di insegnamento di cui all'articolo 33 Cost.

I principi fondamentali, invece, sono identificati con le norme che fissano criteri, obiettivi e direttive; esse necessitano, per la loro attuazione, dell'intervento legislativo regionale e, al tempo stesso, non sono funzionali ad identificare la struttura essenziale del sistema istruzione. I principi fondamentali, al pari delle norme generali, sono sorretti da esigenze unitarie ma non esauriscono in se stessi la loro operatività, richiedendo l'intervento di norme regionali rispetto alle quali i principi fondamentali fungono da punto di riferimento in grado di orientare l'intervento legislativo regionale.

La legislazione di principio ha come funzione determinante quella di essere un elemento di coordinamento e di collegamento tra il sistema scolastico nazionale, come definito dalle norme generali, e le varie discipline regionali, caratterizzate dalla necessità di valutare, in sede di intervento legislativo, le peculiarità delle varie realtà territoriali, anche sotto il profilo socio-economico.

L'intervento legislativo statale in materia di istruzione dispone di un ulteriore titolo di legittimazione, quello che gli deriva, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lett. m) Cost., dalla competenza esclusiva alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto all'istruzione; quest'ultimo, infatti, deve essere garantito in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, fatta salva la possibilità riconosciuta alle singole regioni, nell'ambito della potestà legislativa concorrente, di migliorare i livelli di tali prestazioni, tenuto conto delle particolari esigenze territoriali.

Alla luce di tali considerazioni si può ritenere che il sistema generale dell'istruzione rivesta interesse e carattere nazionale, non essendo ipotizzabile che la struttura portante di tale sistema possa essere individuata dalle singole leggi regionali, le quali, invece, devono, nel rispetto delle norme generali e dei principi fondamentali, limitarsi ad adottare scelte programmatiche e gestionali, che tengano conto delle varie realtà locali.

L'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 dalla legge 6 agosto 2008, n.133, reca norme in materia di organizzazione scolastica nazionale. La Corte si è pronunciata sui ricorsi presentati dalle regioni ed ha analizzato le varie disposizioni dell'articolo impugnato, qualificandole sia norme

generali che principi fondamentali.

Il comma 3 prevede la predisposizione di un piano programmatico di interventi “volti ad una maggiore razionalizzazione dell’utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili, che conferiscano una maggiore efficacia ed efficienza al sistema scolastico”.

Il comma 4 detta disposizioni per l’attuazione di tale piano, mediante l’emanazione di regolamenti governativi, ed individua (lettere da a) ad f ter) una serie di criteri al fine di provvedere ad una revisione dell’attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico.

Le disposizioni del comma 4, lettere da a) ad f), sono state qualificate dalla Corte come norme generali essendo preordinate ad introdurre una normativa operante sull’intero territorio nazionale in tema di: razionalizzazione ed accorpamento delle classi di concorso; ridefinizione dei curricula vigenti nei diversi ordini di scuola attraverso la razionalizzazione dei piani di studio e degli orari; revisione dei criteri di formazione delle classi; rimodulazione dell’organizzazione didattica delle scuole primarie; revisione dei criteri e parametri per la determinazione complessiva degli organici; ridefinizione dell’assetto organizzativo-didattico dei centri di formazione per gli adulti.. Si tratta, infatti, di disposizioni che delineano la struttura del sistema di istruzione e che, pertanto, non necessitano di un ulteriore intervento attuativo a livello regionale. La qualificazione di norma generale attribuita a tali disposizioni legittima sia la previsione di un’attività di programmazione nazionale degli interventi sia il ricorso alla fonte regolamentare per la loro concreta esecuzione.

La Corte, tra l’altro, aveva già operato, con la sentenza n.13 del 2004, una distinzione tra programmazione nazionale, di competenza necessariamente statale, e programmazione regionale, già attribuita alle Regioni dall’articolo 138 del d.lgs 112/1998 e, a seguito della riforma del Titolo V Cost., di competenza regionale ai sensi dell’articolo 117, terzo comma Cost. Tale sentenza, quindi, non può essere invocata dalle regioni per sostenere l’illegittimità delle disposizioni impugnate le quali, infatti, sono finalizzate a disciplinare la pianificazione, sul piano nazionale, dell’offerta formativa.

Inoltre, proprio perché la materia è attribuita alla competenza legislativa esclusiva statale, la Corte ha ritenuto sufficiente, al fine di un coinvolgimento delle regioni in tale intervento di razionalizzazione del sistema scolastico, la semplice acquisizione del parere della Conferenza unificata, non accogliendo, quindi, i rilievi presentati dalle regioni sulla necessità, in tale ambito, del raggiungimento di un’intesa con la Conferenza stessa.

Né la Corte ha ritenuto, infine, violato il principio di sussidiarietà di cui all’articolo 118 Cost.: le esigenze di gestione unitaria sull’intero territorio nazionale dettate dal programma di razionalizzazione della rete scolastica giustifica, infatti, la scelta di allocare le relative funzioni amministrative a livello statale.

Alla luce di tali considerazioni la Corte ha dichiarato inammissibili e in alcuni casi non fondate le questioni sollevate dalle regioni ricorrenti relativamente a tale parte dell’articolo 64 del d.l. 112/2008.

Argomentazioni del tutto diverse sono state formulate relativamente al comma 4, lettere f bis) ed f ter) del medesimo articolo 64.

La lettera f bis) del comma 4 prevede che, con regolamento, si provveda alla “definizione di criteri, tempi e modalità per la determinazione e l’articolazione dell’azione di ridimensionamento della rete scolastica”. In particolare, ciò che rileva ai fini del riparto di competenze tra lo Stato e le regioni, è il riferimento al dimensionamento della rete delle istituzioni scolastiche, ovvero un ambito che deve ritenersi di spettanza regionale. Al riguardo la Corte aveva già avuto modo di precisare - sentenza n.34 del 2005 - come l’articolo 3 del d.p.r. 233/1998 avesse già attribuito alle regioni competenze relativamente ai piani di dimensionamento delle istituzioni scolastiche. La disposizione in esame, pertanto, non può essere qualificata come norma generale di competenza statale; si tratta, infatti, di materia oggetto della competenza legislativa concorrente e, pertanto, ai sensi dell’art. 117, sesto comma, Cost. non è consentito in tale ambito l’intervento statale con fonte regolamentare.

La lettera f ter) del comma 4 prevede che, sempre con regolamento, vengano previste misure finalizzate alla riduzione del disagio degli utenti nel caso di chiusura o accorpamento degli istituti

scolastici aventi sede nei piccoli comuni. Quello della chiusura o dell'accorpamento degli istituti scolastici costituisce un ambito di sicura competenza regionale, in quanto legato alle peculiarità delle singole realtà locali. Pertanto, anche in tale caso, il regolamento statale non può intervenire, in ossequio al principio della separazione delle competenze.  
Alla luce di tali osservazioni e rilievi, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle lettere f bis) e f ter) del comma 4 dell'articolo 64.

SENTENZA N.200

ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Francesco AMIRANTE	Presidente
Ugo DE SIERVO	Giudice
Paolo MADDALENA	”
Alfio FINOCCHIARO	”
Alfonso QUARANTA	”
Franco GALLO	”
Luigi MAZZELLA	”
Gaetano SILVESTRI	”
Sabino CASSESE	”
Maria Rita SAULLE	”
Giuseppe TESAURO	”
Paolo Maria NAPOLITANO	”
Giuseppe FRIGO	”
Alessandro CRISCUOLO	”
Paolo GROSSI	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 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), come convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133; dell'art. 4 del decreto-legge 1° settembre 2008, n. 137 (Disposizioni urgenti in materia di istruzione e università), come convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2008, n. 169; e dell'art. 3 del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154 (Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali), promossi dalle Regioni Piemonte (2 ricorsi), Emilia-Romagna, Toscana (2 ricorsi), Lazio, Puglia, Calabria, Campania, Basilicata, Siciliana e Abruzzo con ricorsi notificati il 16-17, il 20 e il 24-28 ottobre, il 14 e il 19 novembre, il 3, il 5 e il 6 dicembre 2008, depositati in cancelleria il 22, il 24 e il 28 ottobre, il 20 e il 26 novembre, il 10, il 12 e il 22 dicembre 2008 e rispettivamente iscritti ai nn. 68, 69, 74, 75, 81, 83, 91, 93, 95, 96, 97 e 101 del registro ricorsi 2008.

*Visti* gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

*udito* nell'udienza pubblica del 9 giugno 2009 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

*uditi* gli avvocati Stefano Santarelli per la Regione Piemonte, Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna, Lucia Bora per la Regione Toscana, Sabina Ornella di Lecce per

la Regione Puglia, Mariano Calogero per la Regione Calabria e l'avvocato dello Stato Michele Dipace per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. Con distinti ricorsi le Regioni Piemonte (ric. n. 68 e n. 75 del 2008), Emilia-Romagna (ric. n. 69 del 2008), Toscana (ric. n. 74 e n. 91 del 2008), Lazio (ric. n. 81 del 2008), Puglia (ric. n. 83 del 2008), Calabria (ric. n. 93 del 2008), Campania (ric. n. 95 del 2008), Basilicata (ric. n. 96 del 2008), Siciliana (ric. n. 97 del 2008) e Abruzzo (ric. n. 101 del 2008) hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni 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 e ulteriormente modificato dall'art. 3 del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154 (Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali), con l'introduzione, tra l'altro, del comma 6-*bis* nell'art. 64, in riferimento agli artt. 3, 5, 70, 76, 77, 81, 89, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione.

2. La sola Regione Siciliana ha impugnato anche l'art. 4, in particolare nei commi 1 e 2-*ter*, del decreto-legge 1° settembre 2008, n. 137 (Disposizioni urgenti in materia di istruzione e università), come convertito dalla legge 30 ottobre 2008 n. 169, in riferimento agli artt. 14, lettera *r*), e 17, lettera *d*), del decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana), agli artt. 1, 4 e 6 del decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 1985, n. 246 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di pubblica istruzione), all'art. 117, terzo comma, 118 e 120, secondo comma, Cost., in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché ai principi di ragionevolezza, di buon andamento dell'attività amministrativa e di leale collaborazione.

3. La Regione Piemonte (ric. n. 75 del 2008) e la Regione Calabria hanno formulato istanza di sospensione delle norme impuginate ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953 n. 87.

4. Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel suddetto decreto-legge n. 112 del 2008, vengono in esame in questa sede le questioni di costituzionalità relative all'art. 64, commi da 1 a 4, e comma 6-*bis*, introdotto dall'art. 3 del decreto-legge n. 154 del 2008, nonché all'art. 4 del decreto-legge n. 137 del 2008.

5. In particolare, in relazione al decreto-legge n. 112 del 2008 la Regione Piemonte ha censurato: l'art. 64, commi da 1 a 4 (ric. n. 68 del 2008) e comma 6-*bis* (ric. n. 75 del 2008); la Regione Emilia-Romagna: l'art. 64, commi 3 e 4, in particolare lettera *f-bis*), nonché comma 6-*bis*; la Regione Toscana: l'art. 64, comma 4 (ric. n. 74 del 2008), nonché comma 6-*bis* (ric. n. 91 del 2008); le Regioni Lazio e Puglia: l'art. 64, comma 4; le Regioni Calabria, Campania, Basilicata e Abruzzo: l'art. 64, comma 6-*bis*; la Regione Siciliana: l'art. 64, comma 6-*bis*, e l'art. 4 del decreto-legge n. 137 del 2008.

6. Poiché le norme impuginate attengono al medesimo oggetto e le censure mosse dalle ricorrenti sono sostanzialmente coincidenti, va disposta la riunione dei relativi giudizi.

7. In relazione a tale quadro articolato di impugnazioni e tenuto conto delle disposizioni introdotte dall'art. 3 del decreto-legge 154 del 2008, che in parte sono state espunte dal testo del citato decreto-legge in sede di conversione in legge, occorre preliminarmente accertare se persistano, in ordine all'impugnazione del citato art. 3, e dunque delle relative modificazioni apportate all'art. 64 del decreto-legge n. 112 del 2008, le condizioni per una decisione di merito.

Al riguardo, va osservato che, secondo la giurisprudenza costituzionale, ai fini della dichiarazione di cessazione della materia del contendere, è necessario che le norme abrogate (o comunque non più vigenti) non abbiano prodotto concretamente effetti durante il periodo della loro vigenza (*ex multis*, sentenze numeri; 439 e 289 del 2008), non essendo, all'evidenza, sufficiente che esse siano state transitoriamente in vigore.

Nel caso di specie, l'art. 3 del decreto-legge n. 154 del 2008 – il quale, nel testo originario, introduceva il comma *6-bis* nell'art. 64 del decreto-legge n. 112 del 2008 – è stato convertito nella legge n. 189 del 2008 con l'esclusione del suddetto comma e l'ulteriore introduzione, nel medesimo art. 64, dei commi *4-quater*, *4-quinquies*, e *4-sexies*, i quali, però, non formano oggetto di impugnazione e non vengono in rilievo nel presente giudizio.

La legge di conversione del decreto-legge n. 154 del 2008 è entrata in vigore il 7 dicembre 2008 (giorno successivo alla pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale n. 286 del 6 dicembre 2008) e non ha previsto alcuna salvezza degli effetti eventualmente prodottisi in ragione delle disposizioni escluse.

Ne consegue che la perdita retroattiva di efficacia della disposizione non convertita determina la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di costituzionalità del comma *6-bis* dell'art. 64 del decreto-legge n. 112 del 2008, aggiunto dall'art. 3 del decreto-legge 154 del 2008 e poi espunto dal testo di quest'ultimo decreto-legge in sede di conversione, sollevata dalle ricorrenti Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Toscana, Calabria, Campania e Basilicata.

Anche in ordine alle questioni proposte dalla Regione Siciliana deve essere dichiarata, nel loro insieme, la cessazione della materia del contendere, dal momento che la lesività dell'art. 4 del decreto-legge n. 137 del 2008 è stata prospettata dalla ricorrente come conseguenza della vigenza del comma *6-bis* dell'art. 64 sopra citato.

Ed infatti, con riguardo al citato art. 4, la stessa ricorrente ha rilevato che la disposizione contenuta nel comma 1 (l'affidamento ad unico insegnante delle classi delle istituzioni scolastiche della scuola primaria), non «lederebbe autonomamente disposizioni statutarie o costituzionali, limitandosi a stabilire che di tale previsione riduttiva si debba tener conto nei regolamenti di cui all'art. 64 del decreto-legge n. 112 del 2008 bilanciando anche le esigenze di una più ampia articolazione del tempo-scuola».

Tuttavia, ad avviso della ricorrente, se l'art. 4 viene considerato integralmente, tenendo conto di quanto previsto dal suo comma *2-ter* («la disciplina prevista dal presente articolo entra in vigore a partire dall'anno scolastico 2009/2010, relativamente alle prime classi del ciclo scolastico») e in relazione con quanto disposto dal citato comma *6-bis*, «la previsione dell'affidamento ad unico insegnante impone modalità di esercizio delle competenze regionali sulla programmazione scolastica sulla scorta di criteri e presupposti non concertati e senza alcun raccordo con le Regioni».

Deve, però, rilevarsi che proprio per effetto del collegamento effettuato dalla stessa Regione ricorrente tra l'art. 4 del decreto-legge n. 137 del 2008 e il comma *6-bis* dell'art. 64 del decreto-legge n. 112 del 2008 – in ordine al quale, come si è precisato, si deve disporre la cessazione della materia del contendere – quest'ultima inevitabilmente coinvolge anche l'impugnazione dell'art. 4 in questione.

8. Infine, deve essere dichiarato estinto il giudizio promosso dalla Regione Abruzzo, in riferimento agli artt. 114, 117 e 118 Cost., essendo intervenuta la rinuncia da parte della ricorrente, seguita dalla sua accettazione ad opera del Presidente del Consiglio dei ministri.

9. Ciò premesso, si può passare all'esame delle singole disposizioni dell'art. 64 del decreto-legge n. 112 del 2008, oggetto di impugnazione, con riferimento alle doglianze prospettate dalle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio e Puglia.

10. Le ricorrenti censurano il suddetto art. 64, nel testo integrato con l'aggiunta delle lettere *f-bis*) ed *f-ter*) al comma 4 dalla legge di conversione n. 133 del 2008.

In particolare, la Regione Piemonte censura i commi da 1 a 4, le Regioni Toscana, Lazio e Puglia censurano il solo comma 4, mentre la Regione Emilia-Romagna censura i commi 3 e 4, oltre a prospettare specifiche doglianze in ordine alla lettera *f-bis*) del medesimo comma 4.

11. Le disposizioni impugnate, in primo luogo, prevedono che, al fine di garantire una migliore qualificazione dei servizi scolastici e una piena valorizzazione professionale del personale docente, oltre che per la revisione delle dotazioni organiche del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA), il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata Stato – Regioni città e autonomie locali e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario, deve predisporre, entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore dello stesso decreto, un piano programmatico di interventi volti ad una maggiore razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili, che conferiscano una maggiore efficacia ed efficienza al sistema scolastico (comma 3).

Il comma 4, nei cui confronti si appuntano, in particolare, le doglianze di tutte le ricorrenti, demanda a regolamenti statali, che dovranno attenersi ai criteri ivi indicati, l'attuazione del suddetto piano.

12. Le ricorrenti hanno articolato le proprie doglianze nel modo che segue.

La Regione Piemonte ha prospettato la lesione degli artt. 117, 118 e 120 Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

La ricorrente assume che l'art. 64, in tutti i suoi commi, pretermetterebbe le competenze regionali in materia di istruzione, con violazione del terzo comma dell'art. 117 Cost. (è richiamata la sentenza n. 13 del 2004).

In particolare, i criteri elencati nel comma 4, in relazione alle finalità di risparmio finanziario di cui ai commi 2 e 3, previsti senza la preventiva intesa con la Conferenza unificata, non costituirebbero “norme generali sull'istruzione”, ma integrerebbero norme organizzative, come tali lesive delle competenze regionali e del principio di leale collaborazione.

Inoltre, essendo stati già approvati in sede regionale i criteri per l'organica revisione del piano di dimensionamento scolastico, sarebbe da escludere che il legislatore costituzionale del 2001 abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita dall'art. 138 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante «Conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59» (è richiamata la sentenza n. 34 del 2005).

13. La Regione Emilia-Romagna, nell'impugnare i commi 3 e 4 del medesimo art. 64, deduce che la previsione del piano programmatico di interventi lederebbe gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost.

13.1. Tale piano, infatti, pur essendo volto ad una maggiore razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili, allo scopo di conferire una maggiore efficacia ed efficienza al sistema scolastico, non rientrerebbe comunque tra le “norme generali sull'istruzione” di cui all'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost., ma nella generale materia dell'istruzione, che l'art. 117, terzo comma, Cost., affida alla potestà legislativa regionale, salva la determinazione dei principi fondamentali da parte della legislazione statale.

Né potrebbe ritenersi che si sia in presenza delle condizioni per la chiamata in sussidiarietà, in quanto tale evenienza richiede il pieno coinvolgimento dei soggetti costituzionalmente titolari della potestà legislativa, mentre nella specie è stato previsto solo il parere della Conferenza unificata in luogo dell'intesa da raggiungere nella sede della Conferenza stessa.

13.2. Con riguardo, in particolare, alle disposizioni contenute nel comma 4, la difesa regionale deduce la violazione dell'art. 117, terzo e sesto comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione, con riferimento alla circostanza che, per l'adozione del piano di cui al comma 3, sia stata prevista l'adozione di regolamenti governativi diretti alla revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico.

Tale contenuto precettivo esulerebbe dall'ambito delle “norme generali sull'istruzione”, con la conseguenza che, ai sensi dell'art. 117, sesto comma, Cost., non potrebbe ritenersi sussistente il potere regolamentare dello Stato.

In ogni caso, qualora si ritenesse il contrario, la procedura prevista, contemplando solo il parere della Conferenza unificata, e non già l'intesa, non sarebbe costituzionalmente corretta.

Infine, la ricorrente rileva che la previsione dei suddetti regolamenti altera il sistema delle fonti delineato dalla Costituzione.

13.3. La stessa Regione prospetta poi specifiche censure in ordine alla lettera *f-bis*) del comma in questione, introdotta in sede di conversione in legge del decreto-legge n. 112 del 2008, deducendo la violazione dell'art. 117, comma sesto, Cost.

A sostegno delle proprie argomentazioni la ricorrente richiama le sentenze n. 13 del 2004 e n. 34 del 2005.

14. Anche la Regione Toscana deduce che il comma 4, demandando a regolamenti statali la revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico, violerebbe l'art. 117, terzo e sesto comma, Cost.

15. La Regione Lazio, dal canto suo, afferma che le disposizioni impugnate non si limiterebbero a dettare norme di carattere generale, né individuerebbero principi e criteri direttivi, sicché esse lederebbero l'art. 117, terzo comma, Cost. Si afferma, in particolare, che se «il regolamento ministeriale dovrà intervenire su aspetti strettamente attinenti all'organizzazione scolastica, tale regolamento andrà a disciplinare materie che dovrebbero essere disciplinate dalla legge regionale, sulla base dei principi e criteri direttivi individuati dalla legge statale».

Sarebbe così violato, l'art. 117, sesto comma, Cost., non vertendosi in un'ipotesi in cui è ammessa la potestà regolamentare dello Stato.

16. Infine, la Regione Puglia deduce che il comma 4 violerebbe la competenza concorrente delle Regioni, in quanto, sulla base dell'attuale assetto costituzionale delle competenze, le Regioni sono chiamate a svolgere un ruolo di indirizzo, programmazione e coordinamento, accompagnato da un'attività di monitoraggio dei processi e di valutazione degli esiti, nel quadro di un sistema legislativo regionale ispirato ai principi di sussidiarietà e di autonomia.

La norma impugnata, infine, lederebbe l'art. 117, sesto comma, Cost., in quanto attribuisce allo Stato una potestà regolamentare in una materia oggetto di potestà legislativa concorrente.

17. In tutti i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, il quale, nel dedurre l'inammissibilità e comunque l'infondatezza delle prospettate questioni di costituzionalità, rileva che le disposizioni censurate si inseriscono nell'ambito di una complessa manovra finanziaria e quindi non possono che essere unitarie e debbono valere sia per le amministrazioni statali, sia per le Regioni e gli altri enti pubblici.

Le norme in questione costituirebbero, inoltre, principi fondamentali nella materia dell'istruzione, anche con riferimento a quanto affermato dalla Corte con la sentenza n. 279 del 2005.

Né la normativa sulla riorganizzazione della rete scolastica potrebbe ritenersi di dettaglio, atteso il suo carattere generale e il fine di garantire la necessaria omogeneità dell'offerta formativa del sistema scolastico, che deve valere per tutte le Regioni.

Quanto poi alle disposizioni relative alle dotazioni organiche del personale della scuola, esse si inquadrano nell'ambito della materia "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato", di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.

18. Infine, la difesa dello Stato osserva che la disciplina censurata è rivolta ad assicurare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale, di esclusiva potestà legislativa dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

Secondo l'Avvocatura dello Stato resterebbe evidentemente fermo che l'adozione dei provvedimenti di riorganizzazione della rete scolastica nei singoli ambiti territoriali rientra nelle competenze regionali e delle autonomie locali, come confermato, tra l'altro, dalla lettera *f-ter*) del suddetto art. 64.

Da quanto sopra discenderebbe, altresì, la non fondatezza della censura di violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost.

19. In definitiva, alla luce di quanto sin qui esposto, è necessario sottolineare, ai fini della delimitazione del *thema decidendum*, come le censure prospettate dalle Regioni ricorrenti si incentrino, principalmente, sulla violazione dell'art. 117, terzo e sesto comma, Cost., in quanto le norme impugnate atterrebbero, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., alla materia istruzione,

rimessa alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni e non a quella esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *n*); ciò che escluderebbe la possibilità per lo Stato di adottare disposizioni regolamentari.

20. Le questioni promosse dalle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio e Puglia, con riferimento alle disposizioni contenute nell'art. 64, sono fondate solo nei limiti di seguito precisati.

Al riguardo, occorre procedere alla ricostruzione del quadro ordinamentale e legislativo in materia alla luce degli orientamenti della giurisprudenza costituzionale, al fine di stabilire se le disposizioni impugnate rientrano o meno nella categoria delle "norme generali sull'istruzione".

21. In proposito, va ricordato, innanzitutto, che il riferimento alla predetta categoria si rinviene già nell'art. 33, secondo comma, Cost., in base al quale «la Repubblica detta le norme generali sull'istruzione (...)».

Sul punto deve, invero, rilevarsi come il legislatore costituzionale abbia inteso individuare già negli artt. 33 e 34 della Costituzione le caratteristiche basilari del sistema scolastico, relative: a) alla istituzione di scuole per tutti gli ordini e gradi (art. 33, secondo comma, Cost.); b) al diritto di enti e privati di istituire scuole e istituti di educazione, senza oneri per lo Stato (art. 33, terzo comma, Cost.); c) alla parità tra scuole statali e non statali sotto gli aspetti della loro piena libertà e dell'uguale trattamento degli alunni (art. 33, quarto comma, Cost.); d) alla necessità di un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuola o per la conclusione di essi (art. 33, quinto comma, Cost.); e) all'apertura delle scuole a tutti (art. 34, primo comma, Cost.); f) alla obbligatorietà e gratuità dell'istruzione inferiore (art. 34, secondo comma, Cost.); g) al diritto degli alunni capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi (art. 34, terzo comma, Cost.); h) alla necessità di rendere effettivo quest'ultimo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso (art. 34, quarto comma, Cost.).

Dalla lettura del complesso delle riportate disposizioni costituzionali si ricava, dunque, una chiara definizione vincolante – ma ovviamente non tassativa – degli ambiti riconducibili al "concetto" di "norme generali sull'istruzione". In altri termini, il legislatore costituzionale ha assegnato alle prescrizioni contenute nei citati artt. 33 e 34 valenza necessariamente generale ed unitaria che identifica un ambito di competenza esclusivamente statale.

In questo contesto si colloca l'art. 117, secondo comma, Cost. lettera *n*), Cost., nel testo novellato dalla riforma del titolo V della parte seconda, che, utilizzando la medesima locuzione "norme generali sull'istruzione", stabilisce che titolare esclusivo della relativa potestà legislativa è lo Stato, in tal modo precisando il riferimento alla "Repubblica" contenuto nel citato art. 33, secondo comma, Cost. Inoltre, lo stesso art. 117, terzo comma, Cost., attribuisce la materia dell'istruzione, «salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale», alla potestà legislativa concorrente.

Sul piano della legislazione ordinaria, va sottolineato come la legge 28 marzo 2003, n. 53 (Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale) abbia delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi proprio per la definizione delle "norme generali sull'istruzione".

Ai sensi di questa legge, rientrano nelle norme generali sull'istruzione: la definizione generale e complessiva del sistema educativo di istruzione e formazione, delle sue articolazioni cicliche e delle sue finalità ultime; la regolamentazione dell'accesso al sistema ed i termini del diritto-dovere alla sua fruizione; la previsione generale del contenuto dei programmi delle varie fasi e dei vari cicli del sistema e del nucleo essenziale dei piani di studio scolastici per la "quota nazionale"; la previsione e la regolamentazione delle prove che consentono il passaggio ai diversi cicli; la definizione degli standard minimi formativi, richiesti per la spendibilità nazionale dei titoli professionali conseguiti all'esito dei percorsi formativi, nonché per il passaggio ai percorsi scolastici; la definizione generale dei "percorsi" tra istruzione e formazione che realizzano diversi profili educativi, culturali e professionali (cui conseguono diversi titoli e qualifiche, riconoscibili sul piano nazionale) e la possibilità di passare da un percorso all'altro; la valutazione periodica degli apprendimenti e del

comportamento degli studenti del sistema educativo di istruzione e formazione, attribuito agli insegnanti della stessa istituzione scolastica; i principi della valutazione complessiva del sistema; il modello di alternanza scuola-lavoro, al fine di acquisire competenze spendibili anche nel mercato del lavoro; i principi di formazione degli insegnanti.

Sulla base della citata delega legislativa sono stati emanati sei decreti legislativi volti a definire specificamente le norme generali e i livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione.

Si tratta, in particolare:

– del decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59 (Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53);

– del decreto legislativo 19 novembre 2004, n. 286 (Istituzione del Servizio nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione, nonché riordino dell'omonimo istituto, a norma degli articoli 1 e 3 della legge 28 marzo 2003, n. 53);

– del decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 76 (Definizione delle norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, a norma dell'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 28 marzo 2003, n. 53);

– del decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 77 (Definizione delle norme generali relative all'alternanza scuola-lavoro, a norma dell'articolo 4 della legge 28 marzo 2003, n. 53);

– del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226 (Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, a norma dell'articolo 2 della legge 28 marzo 2003, n. 53);

– del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 227 (Definizione delle norme generali in materia di formazione degli insegnanti ai fini dell'accesso all'insegnamento, a norma dell'articolo 5 della legge 28 marzo 2003, n. 53), poi abrogato dall'art. 2, comma 416, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008).

Inoltre, in via interpretativa, sono, in linea di principio, considerate norme generali sull'istruzione anche quelle sull'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche, di cui all'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), quelle sull'assetto degli organi collegiali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 1999, n. 233 (Riforma degli organi collegiali territoriali della scuola, a norma dell'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59), nonché quelle sulla parità scolastica e sul diritto allo studio e all'istruzione, di cui alla legge 10 marzo 2000, n. 62 (Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione).

Il complesso delle suindicate fonti legislative rappresenta, per la sua valenza sistematica volta a definire espressamente l'ambito materiale di intervento esclusivo dello Stato, un significativo termine di riferimento per valutare se nuove disposizioni, contenute in altre leggi, possano essere qualificate allo stesso modo.

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

Con la sentenza n. 13 del 2004, più volte richiamata dalle stesse ricorrenti, la Corte 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, nel richiamare la suindicata sentenza n. 13 del 2004, ha affermato che l'ampio decentramento delle funzioni amministrative delineato dalla

legge n. 59 del 1997, ed attuato con il decreto legislativo n. 112 del 1998, ha visto delegare importanti e nuove funzioni amministrative alle Regioni, fra cui anzitutto 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).

Occorre, inoltre, fare cenno anche alla sentenza n. 120 del 2005, con cui la Corte, pronunciandosi in tema di disciplina degli asili nido, ha chiarito che la 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»; ciò in quanto siffatta individuazione «presenta un contenuto essenzialmente diverso da quello *lato sensu* organizzativo nel quale si svolge la potestà legislativa regionale».

Infine, con la sentenza n. 279 del 2005, la Corte ha affermato che «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».

23. Emerge, dunque, da quanto sin qui precisato che, come ha posto in evidenza la citata sentenza di questa Corte n. 13 del 2004, nella materia dell'istruzione si intrecciano «norme generali, principi fondamentali, leggi regionali», oltre che «determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche».

24. In tale contesto assume particolare importanza la individuazione 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 nel quadro di una competenza di tipo concorrente con quella regionale. Al riguardo, prendendo le mosse dal complesso di disposizioni costituzionali e legislative qualificate espressamente quali norme generali sull'istruzione, alla luce dei principi enunciati dalla giurisprudenza di questa Corte sopra richiamata, può ritenersi che appartengono a tale categoria 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.

Le norme sin qui richiamate – che, dettando discipline che non necessitano di ulteriori svolgimenti normativi a livello di legislazione regionale, delineano le basi del sistema nazionale di istruzione – sono funzionali, anche nei loro profili di rilevanza organizzativa, ad assicurare, mediante – si ribadisce – la previsione di una offerta formativa sostanzialmente uniforme sull'intero territorio nazionale, l'identità culturale del Paese, nel rispetto della libertà di insegnamento di cui all'art. 33, primo comma, Cost.

È bene aggiungere, ma il punto verrà ripreso nel prosieguo, 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.

25. Appartengono, invece, alla categoria delle disposizioni espressive di principi fondamentali della materia dell'istruzione, anch'esse di competenza statale, 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, lo svolgimento attuativo dei predetti principi è necessario quando si tratta di disciplinare situazioni legate a valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle Regioni, anche sotto il profilo socio-economico. In questa prospettiva viene in rilievo, come si dirà oltre nell'analisi delle specifiche censure prospettate, sia il settore della programmazione scolastica regionale sia quello inerente al dimensionamento sul territorio della rete scolastica.

La relazione tra normativa di principio e normativa di dettaglio, negli ambiti sopra indicati, va intesa, come questa Corte ha avuto modo di affermare, 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 (sentenze n. 430 del 2007 e n. 181 del 2006). In altri termini, la funzione dei principi fondamentali è quella di costituire un punto di riferimento in grado di orientare l'esercizio del potere legislativo regionale (sentenza n. 177 del 1988). Ciò implica, nella concreta attuazione, che i principi fondamentali della materia, operando sostanzialmente da raccordo tra le "norme generali" e quelle di competenza regionale in tema di istruzione, passano attraverso il termine medio della legislazione delle Regioni, adottata nell'ambito di scelte riservate all'autonomia del legislatore regionale; scelte che, legate a valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle Regioni, anche sotto il profilo socio-economico, operino nel quadro di una discrezionalità volta a garantire la diretta presenza delle Regioni medesime nella disciplina del servizio scolastico sul territorio, nel rispetto dei principi fondamentali fissati dal legislatore statale, nonché, ovviamente, delle "norme generali sull'istruzione". In questa prospettiva, dunque, la legislazione di principio svolge una funzione di coordinamento e collegamento tra il sistema scolastico nazionale, nella sua essenza strutturale, e gli ambiti di disciplina, connessi alle specificità territoriali, demandati alla competenza delle Regioni (sul rapporto tra diversi livelli di competenza e sulla funzione dei principi fondamentali si veda, sia pure con riferimento a fattispecie diversa da quella in esame, la sentenza n. 102 del 2008).

26. In definitiva, deve ritenersi che il sistema generale dell'istruzione, per sua stessa natura, riveste carattere nazionale, non essendo ipotizzabile che esso si fondi su una autonoma iniziativa legislativa delle Regioni, limitata solo dall'osservanza dei principi fondamentali fissati dallo Stato, con inevitabili differenziazioni che in nessun caso potrebbero essere giustificabili sul piano della stessa logica. Si tratta, dunque, di conciliare, da un lato, basilari esigenze di "uniformità" di disciplina della materia su tutto il territorio nazionale, e, dall'altro, esigenze autonomistiche che, sul piano locale-territoriale, possono trovare soddisfazione mediante l'esercizio di scelte programmatiche e gestionali rilevanti soltanto nell'ambito del territorio di ciascuna Regione.

Resta fermo, beninteso, che, ai sensi dell'art. 116, comma terzo, Cost., possono essere attribuite alle Regioni a statuto ordinario – con legge dello Stato, approvata con le modalità ivi previste, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost. – ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti, tra l'altro, le "norme generali sull'istruzione".

27. Un distinto titolo di legittimazione dello Stato ad intervenire, con la sua legislazione, in materia è, inoltre, rinvenibile nella competenza legislativa esclusiva relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.).

Non vi è dubbio, infatti, che tra i suddetti "diritti civili e sociali" rientrano anche quelli connessi al sistema dell'istruzione, con riferimento ai quali deve essere garantito agli utenti del servizio scolastico un adeguato livello di fruizione delle prestazioni formative sulla base di standard uniformi applicabili sull'intero territorio nazionale; ferma comunque la possibilità delle singole Regioni, nell'ambito della loro competenza concorrente in materia, di migliorare i suddetti livelli di prestazioni e, dunque, il contenuto dell'offerta formativa, adeguandola, in particolare, alle esigenze locali. Tuttavia, la fissazione dei livelli essenziali di prestazione del servizio scolastico non può

includere la definizione dell'assetto organizzativo e gestorio del servizio (sentenza n. 120 del 2005), che comunque non rileva nella specie.

Ulteriori titoli di legittimazione dello Stato a dettare norme in materia possono, inoltre, essere rinvenuti nella competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere g) ed l), in materia di organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali ed in materia di ordinamento civile relativamente, in particolare, alla disciplina privatistica del rapporto di lavoro del personale della scuola.

28. L'analisi delle singole disposizioni oggetto di impugnazione da parte delle Regioni ricorrenti deve, dunque, essere condotta, in base a quanto sopra indicato, allo scopo di verificare se tutte le disposizioni contenute nell'art. 64 in questione (ma soprattutto quelle del comma 4, oggetto di specifiche censure da parte delle ricorrenti) siano alternativamente ascrivibili alla categoria delle norme generali sull'istruzione, a quella di principi fondamentali di tale materia ovvero alla normativa di dettaglio rientrante nella specifica competenza regionale.

29. L'articolo richiamato, nel suo complesso, reca norme in materia di organizzazione scolastica nazionale.

Il comma 1 precisa che, ai fini di una migliore qualificazione dei servizi scolastici e di una piena valorizzazione professionale dei docenti, a decorrere dall'anno scolastico 2009-2010, sono adottati interventi e misure volti a incrementare gradualmente di un punto il rapporto alunni/docente, allo scopo di accostarlo ai relativi standard europei, tenendo anche conto delle necessità relative agli alunni diversamente abili.

Il comma 2 prevede che si proceda alla revisione dei criteri e dei parametri fissati per la definizione delle dotazioni organiche del personale ATA, in modo da consentire, nel triennio 2009-2011, una riduzione complessiva del 17 per cento della consistenza numerica della dotazione organica determinata per l'anno scolastico 2007-2008; con decremento annuo non inferiore ad un terzo della riduzione complessiva da conseguire.

Il comma 3, a sua volta, come si è accennato, stabilisce che per la realizzazione delle suddette finalità, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia, sentita la Conferenza unificata e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario, deve predisporre un piano programmatico di interventi «volti ad una maggiore razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili, che conferiscano una maggiore efficacia ed efficienza al sistema scolastico».

Il comma 4, sul quale – come si è precisato – si appuntano in modo particolare le critiche delle Regioni ricorrenti, detta disposizioni per «l'attuazione del piano di cui al comma 3», mediante l'emanazione di regolamenti governativi ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), «su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata» anche modificando le disposizioni legislative statali vigenti, come stabilito dal citato art. 17, comma 2. E ciò al fine di provvedere ad una revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico, sulla base dei seguenti criteri:

«a. razionalizzazione ed accorpamento delle classi di concorso, per una maggiore flessibilità nell'impiego dei docenti;

b. ridefinizione di curricoli vigenti nei diversi ordini di scuola anche attraverso la razionalizzazione dei piani di studio e dei relativi quadri orari, con particolare riferimento agli istituti tecnici e professionali;

c. revisione dei criteri vigenti in materia di formazione delle classi;

d. rimodulazione dell'attuale organizzazione didattica della scuola primaria ivi compresa la formazione professionale per il personale docente interessato ai processi di innovazione ordinamentale senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica» (lettera modificata dalla legge di conversione n. 133 del 2008);

«e. revisione dei criteri e dei parametri vigenti per la determinazione della consistenza complessiva degli organici del personale docente ed ATA, finalizzata ad una razionalizzazione degli stessi;  
f. ridefinizione dell'assetto organizzativo-didattico dei centri di istruzione per gli adulti, ivi compresi i corsi serali, previsto dalla vigente normativa;

*f-bis.* definizione di criteri, tempi e modalità per la determinazione e l'articolazione dell'azione di ridimensionamento della rete scolastica prevedendo, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, l'attivazione di servizi qualificati per la migliore fruizione dell'offerta formativa» (lettera aggiunta dalla legge di conversione n. 133 del 2008);

«*f-ter.* nel caso di chiusura o accorpamento degli istituti scolastici aventi sede nei piccoli comuni, lo Stato, le regioni e gli enti locali possono prevedere specifiche misure finalizzate alla riduzione del disagio degli utenti» (lettera aggiunta dalla legge di conversione n. 133 del 2008).

30.— Così precisato il contenuto specifico delle disposizioni impugnate, deve rilevarsi come dall'esame dei ricorsi proposti emerge che la sola Regione Piemonte ha coinvolto nell'impugnazione proposta anche i commi 1 e 2 dell'art. 64 del decreto-legge n. 112 del 2008, quali risultano dalle modificazioni disposte in sede di conversione in legge, deducendo la violazione degli artt. 117, 118 e 120 Cost.

L'impugnazione di detti commi deve essere dichiarata inammissibile, in quanto priva di consistenti elementi argomentativi atti a suffragarla. La ricorrente, infatti, si è limitata a coinvolgere i due commi citati in una generica deduzione d'insieme con la quale afferma che sarebbero state pretermesse «le competenze regionali in materia di istruzione» rientranti «nella previsione del terzo comma dell'art. 117 della Costituzione».

Analogamente inammissibile, per mancanza di deduzioni sul punto, è l'impugnazione dei commi da 1 a 4, promossa dalla medesima Regione in riferimento all'art. 120 Cost.

31. Ammissibili sono, invece, le impugnazioni dei commi 3 e 4, ma soprattutto 4, proposte dalla stessa Regione Piemonte, nonché dalle Regioni Emilia-Romagna, Toscana, Lazio e Puglia.

I suindicati commi prevedono, da un lato, l'adozione di un piano programmatico di settore per la realizzazione di interventi volti ad una maggiore razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili, che conferiscano una maggiore efficacia ed efficienza al sistema scolastico; dall'altro, stabiliscono i criteri che debbono orientare tale razionalizzazione, per l'attuazione della quale è prevista l'adozione di regolamenti governativi.

32. Prima di procedere all'analisi specifica di tali norme è necessario sottolineare che il comma 4, nel suo *incipit*, dispone che, ai fini dell'attuazione del piano programmatico previsto al comma 3, si provvede con regolamenti di delegificazione «a una revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico» attenendosi ai criteri indicati nelle lettere che seguono nel comma stesso.

Sul punto è indispensabile precisare che la disposizione in questione, correttamente interpretata, deve essere intesa nel senso che oggetto di revisione sono le «le caratteristiche basilari» dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico. Ciò in coerenza con la natura di norma generale che deve essere riconosciuta alla disposizione stessa e proprio perché essa è diretta, nel suo insieme, ad assicurare unitarietà ed uniformità nell'intero territorio nazionale all'ordinamento scolastico.

33. Ciò chiarito, le disposizioni impugnate devono essere esaminate sotto un duplice profilo: in primo luogo, sotto il profilo sostanziale; e, in secondo luogo, in relazione allo strumento previsto perché esse siano operanti.

Seguendo tale impostazione si procederà ad una analisi disgiunta delle disposizioni inserite nelle lettere da *a)* a *f)* del predetto comma 4, da quella contenuta nelle lettere *f-bis)* ed *f-ter)*, aggiunte in sede di conversione in legge del decreto-legge n. 112 del 2008.

34. Quanto al primo gruppo di disposizioni è da ritenere, sotto un profilo d'ordine sostanzialistico, che esse possano essere senz'altro qualificate come «norme generali sull'istruzione», dal momento che, per evidenti ragioni di necessaria unità ed uniformità della disciplina in materia scolastica, sono preordinate ad introdurre una normativa operante sull'intero territorio nazionale in tema: di

razionalizzazione ed accorpamento delle classi di concorso, al fine di garantire una maggiore flessibilità nell'impiego di docenti; di ridefinizione dei "curricoli vigenti nei diversi ordini di scuola" attraverso la razionalizzazione dei piani di studio e degli orari; di revisione dei criteri di formazione delle classi; di rimodulazione dell'organizzazione didattica delle scuole primarie; di revisione di criteri e parametri per la determinazione complessiva degli organici; di ridefinizione dell'assetto organizzativo-didattico dei centri di formazione per gli adulti.

Si tratta, dunque, di disposizioni che contribuiscono a delineare la struttura di base del sistema di istruzione: esse non necessitano di un'ulteriore normazione a livello regionale, e dunque non possono essere qualificate come espressive di principi fondamentali della materia dell'istruzione. Si tratta, infatti, di norme che, pur avendo un impatto indiretto su profili organizzativi del servizio scolastico, rispondono alla esigenza essenziale, cui si è fatto precedentemente riferimento, di fissare standard di qualità dell'offerta formativa volti a garantire un servizio scolastico uniforme sull'intero territorio nazionale.

In definitiva, dette disposizioni si sottraggono alle censure di incostituzionalità sollevate dalle ricorrenti nei termini in cui le stesse sono state proposte.

35. Il secondo profilo di esame della normativa, oggetto di censure da parte delle ricorrenti, attiene alle modalità procedurali previste nel suindicato comma 4 e nel precedente comma 3.

Quest'ultimo, in particolare, stabilisce che, per realizzare le finalità dell'intero art. 64, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, predisponga «un piano programmatico di interventi volti ad una maggiore razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili, che conferiscano una maggiore efficacia ed efficienza al sistema scolastico».

Il comma 4, a sua volta, dispone che «per l'attuazione del piano di cui al comma 3» (e per assicurarne la puntuale attuazione) lo Stato è legittimato ad emanare regolamenti governativi di delegificazione, ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, «sentita la Conferenza unificata», anche modificando le disposizioni legislative vigenti sulla base dei criteri innanzi indicati.

Le suindicate disposizioni, sia per la parte in cui prevedono e disciplinano una attività di programmazione nazionale degli interventi diretti a rendere uniforme la normativa in tema di istruzione sull'intero territorio nazionale, sia per quella in cui prevedono la possibilità di utilizzare lo strumento del regolamento governativo, si sottraggono alle censure di incostituzionalità sollevate dalle Regioni ricorrenti. Ciò in quanto la riconosciuta natura di "norme generali sull'istruzione", nei limiti di quanto sopra precisato, delle disposizioni contenute nel comma 4, lettere da *a*) ad *f*), dell'art. 64 legittima tanto l'adozione dell'atto di programmazione, quanto la previsione della fonte regolamentare statale per la loro concreta esecuzione.

35.1.— Più in particolare, con riferimento al predetto atto di programmazione, non varrebbe, al fine di infirmare le conclusioni cui si è pervenuti, fare riferimento a quanto affermato da questa Corte con la sentenza n. 13 del 2004, richiamata dalle ricorrenti a sostegno delle loro tesi difensive.

Infatti, dall'esame della suindicata pronuncia emerge indiscutibilmente che la «programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e istruzione professionale» di competenza delle Regioni è, come già posto in evidenza, quella operante – sulla base anche delle proposte degli enti locali interessati – sul *territorio regionale*, vale a dire «in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa e, soprattutto, alla programmazione, sul *piano regionale*, (...) sulla base dei piani provinciali, assicurando il coordinamento con la programmazione dell'offerta formativa integrata» (evidentemente, quest'ultima, di livello nazionale).

In altri termini, la citata sentenza opera una netta distinzione tra programmazione nazionale, che, come si è già precisato, non può spettare ad altri che allo Stato, e programmazione regionale, originariamente delegata alle Regioni per effetto dell'art. 138 del d.lgs. n. 112 del 1998 e poi, dopo la riforma costituzionale del 2001, di competenza propria delle Regioni stesse per effetto dell'art. 117, terzo comma, Cost.

La sentenza stessa non può, dunque, essere di per sé invocata per dedurre la illegittimità costituzionale, nel loro insieme, delle disposizioni ora impugnate, le quali, sotto l'indicato aspetto, sono dirette a disciplinare la pianificazione, sul piano nazionale, dell'offerta formativa.

Pertanto, alla luce delle considerazioni che precedono, la circostanza che con il d.lgs. n. 112 del 1998 le Regioni siano state delegate dallo Stato, sul piano meramente amministrativo, a provvedere in materia di programmazione scolastica (in particolare, dell'offerta formativa), e in materia di organizzazione scolastica territoriale, non toglie che, in sede nazionale, lo Stato abbia un autonomo titolo di legittimazione a dettare una disciplina legislativa generale concernente tanto la programmazione nazionale in tema di istruzione, quanto le linee generali sulla organizzazione scolastica a livello nazionale. Oggetto di quella delega, lo si ribadisce, era, né poteva essere diversamente, l'attività amministrativa di programmazione dell'offerta formativa a livello regionale, non già quella generale prevista per l'intero territorio nazionale.

35.2. Con riguardo, invece, alla potestà regolamentare, il legislatore ha fatto espresso riferimento ai regolamenti di delegificazione contemplati nel comma 2 dell'art. 17 della legge n. 400 del 1998.

Sul punto, è bene chiarire che il sesto comma dell'art. 117 Cost., da un lato, autorizza il legislatore statale, come già sottolineato, ad esercitare la potestà regolamentare in tutte le materie di legislazione esclusiva dello Stato; dall'altro, non pone limitazioni, in linea con la sua funzione di norma di riparto delle competenze, in ordine alla tipologia di atto regolamentare emanabile. Ne consegue che risulta conforme al sistema delle fonti la previsione di regolamenti di delegificazione anche in presenza dell'ambito materiale in esame. Deve, anzi, ritenersi che le "norme generali sull'istruzione" – essendo fonti di regolazione di fattispecie relative alla struttura essenziale del sistema scolastico nazionale – si prestano a ricevere "attuazione" anche mediante l'emanazione di atti regolamentari di delegificazione, purché in concreto vengano rispettati il principio di legalità sostanziale e quello di separazione delle competenze.

Tali principi nella specie sono stati rispettati, in quanto il legislatore statale ha posto una disciplina in linea con il modello di delegificazione prefigurato dal citato art. 17, comma 2.

Infatti, deve rilevarsi come la normativa in esame abbia, in primo luogo, autorizzato l'emanazione di atti normativi secondari delegati in una materia che non è coperta da riserva assoluta di legge.

In secondo luogo, la disposizione censurata, contenendo «norme generali regolatrici della materia», cui fa riferimento il citato art. 17, rispetta il richiamato principio di legalità sostanziale. In particolare, a tale proposito, il legislatore – nello stabilire che, mediante lo strumento dei regolamenti di delegificazione, si debba provvedere ad una revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico, da intendersi riferito, come già rilevato, alle sole modifiche relative alle caratteristiche generali del sistema nazionale dell'istruzione – ha provveduto ad una predeterminazione contenutistica puntuale dei «criteri» cui deve rigorosamente attenersi il Governo nell'esercizio della potestà regolamentare delegata. La chiara delimitazione dei settori di materia, dei presupposti e delle condizioni cui sono strettamente vincolati ad attenersi i regolamenti in questione consente, pertanto, di ritenere che le disposizioni risultanti dalla concorrenza delle predette fonti, nel loro combinato disposto, possono essere ascritte alla categoria delle norme generali.

Inoltre, in linea con quanto prescritto dall'art. 17, comma 2, l'effetto modificativo delle «disposizioni vigenti» in materia è, secondo ben noti principi generali, riconducibile alla fonte primaria, con la peculiarità, insita nel sistema della delegificazione, che tale modificazione sarà concretamente operativa soltanto al momento dell'effettiva vigenza dell'atto regolamentare. Né varrebbe, nella specie, rilevare che il richiamo generico alle «disposizioni legislative vigenti» finisce per assegnare di fatto al regolamento un potere di individuazione degli atti, anche primari, da modificare non ammissibile alla luce del richiamato principio di legalità. Infatti, nella specie, la puntuale indicazione dei criteri che vincolano l'esercizio del potere regolamentare, unitamente alla delimitazione degli ambiti settoriali di intervento autorizzati, consente di ritenere che il legislatore statale abbia individuato il complesso delle fonti di regolazione di cui si prevede la possibile modificazione.

Infine, è necessario puntualizzare che il comma in esame, nella parte in cui consente l'intervento di modifica delle «disposizioni vigenti», si riferisce ovviamente – in ragione dell'ambito materiale che viene in esame e in ossequio al principio della separazione delle fonti che non permette, tra l'altro, l'incidenza di una fonte secondaria in ambiti che la Costituzione attribuisce alla competenza di fonti regionali (da ultimo, sentenza n. 401 del 2007) – a disposizioni “statali” e non anche a quelle eventualmente emanate dalle singole Regioni.

Rimane comunque fermo – è bene precisare – il controllo di legittimità dell'esercizio del potere regolamentare innanzi alle competenti sedi giudiziarie ed eventualmente, ricorrendone i necessari presupposti, anche innanzi a questa Corte mediante ricorso per conflitto di attribuzione.

36.— Neppure può ritenersi condivisibile la tesi delle ricorrenti secondo cui gli interventi e le misure di razionalizzazione del sistema scolastico, di cui innanzi, dovrebbero essere comunque adottati «d'intesa» con la Conferenza unificata. Difatti, proprio perché si verte in materia di competenza esclusiva dello Stato, data la valenza delle disposizioni in esame sull'intero territorio nazionale per le rilevate esigenze di unitarietà ed uniformità della disciplina afferente al servizio scolastico, deve ritenersi sufficiente – ai fini di garantire il coinvolgimento delle Regioni in tale operazione – la sola acquisizione del parere della Conferenza unificata.

37.— Né può ritenersi sussistente la dedotta violazione del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, primo comma, Cost.

Non è, infatti, irragionevole la scelta di assegnare allo Stato le funzioni amministrative, considerate le esigenze di esercizio unitario dettate dal programma di razionalizzazione della rete scolastica, che richiede unitarietà sia di disegno, sia di realizzazione. Nella specie la normativa impugnata ha ravvisato come maggiormente adatto, in ragione delle obiettive esigenze di gestione unitaria sull'intero territorio nazionale delle funzioni di programmazione, proprio il livello statale. Sul piano procedimentale, la normativa stessa ha, inoltre, previsto un sufficiente coinvolgimento dei livelli di governo territoriali nella fase amministrativa mediante la previsione dell'acquisizione del parere della Conferenza unificata.

38.— A diversa conclusione deve, invece, pervenirsi per quanto concerne le disposizioni (aggiunte in sede di conversione) contenute nelle lettere f-bis) ed f-ter) del medesimo comma 4, attesa la loro diretta incidenza su ambiti di specifica competenza regionale.

38.1— Quanto, infatti, alla lettera f-bis), è pure vero che essa prevede che, con atto regolamentare, si dovrà provvedere alla «definizione di criteri, tempi e modalità per la determinazione e l'articolazione dell'azione di ridimensionamento della rete scolastica»; tuttavia, agli effetti del riparto di competenza legislativa tra lo Stato e le Regioni, ciò che rileva è il riferimento al dimensionamento della rete delle istituzioni scolastiche, vale a dire ad un ambito che deve ritenersi di spettanza regionale.

Sul punto, infatti, questa Corte ha avuto modo di rilevare che, da un lato, l'art. 138, comma 1, lettere a) e b), del d.lgs. n. 112 del 1998 aveva già delegato alle Regioni, nei limiti sopra esposti, funzioni amministrative in materia, tra l'altro, di programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale, nonché di programmazione della rete scolastica; dall'altro, l'art. 3 del d.P.R. 18 giugno 1998 n. 233 (Regolamento recante norme per il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche e per la determinazione degli organici funzionali dei singoli istituti, a norma dell'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59) aveva disposto che «i piani di dimensionamento delle istituzioni scolastiche (...) sono definiti in conferenze provinciali di organizzazione della rete scolastica, nel rispetto degli indirizzi di programmazione e dei criteri generali, riferiti anche agli ambiti territoriali, preventivamente adottati dalle Regioni» (sentenza n. 34 del 2005).

Avendo riguardo alle riportate disposizioni legislative, la Corte ha così ritenuto, con la citata sentenza, che «proprio alla luce del fatto che già la normativa antecedente alla riforma del Titolo V prevedeva la competenza regionale in materia di dimensionamento delle istituzioni scolastiche, e quindi postulava la competenza sulla programmazione scolastica di cui all'art. 138 del d.lgs. n. 112

del 1998, è da escludersi che il legislatore costituzionale del 2001 abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita» sia pure soltanto sul piano meramente amministrativo. In altri termini, la definizione del riparto delle competenze amministrative attuato con il citato decreto legislativo fornisce un tendenziale criterio utilizzabile per la individuazione e interpretazione degli ambiti materiali che la riforma del titolo V ha attribuito alla potestà legislativa concorrente o residuale delle Regioni.

Ed in effetti, se si ha riguardo all'obiettivo perseguito dalla disposizione in esame, si deve constatare che la preordinazione dei criteri volti alla attuazione di tale dimensionamento ha una diretta ed immediata incidenza su situazioni strettamente legate alle varie realtà territoriali ed alle connesse esigenze socio-economiche di ciascun territorio, che ben possono e devono essere apprezzate in sede regionale, con la precisazione che non possono venire in rilievo aspetti che ridondino sulla qualità dell'offerta formativa e, dunque, sulla didattica.

E non è senza significato che il comma 4-quater dello stesso art. 64, introdotto dall'art. 3, comma 1, del successivo decreto-legge n. 154 del 2008, come convertito nella legge n. 189 del 2008, abbia previsto – in sostanziale discontinuità con quanto contenuto nella disposizione censurata – che le Regioni e gli enti locali, «nell'ambito delle rispettive competenze (...) assicurano il dimensionamento delle istituzioni scolastiche».

La disposizione in questione, pertanto, lungi dal poter essere qualificata come “norma generale sull'istruzione” nel senso prima precisato, 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.

39.2.— Analoghe considerazioni devono essere fatte anche per quanto attiene alla lettera f-ter) del comma in esame, la 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.

È, però, bene puntualizzare, 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.

39.3. Conclusivamente, poiché si è in presenza di disposizioni che, nei limiti innanzi precisati, non sono riconducibili alla categoria delle norme generali di cui all'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost. e non possono, quindi, formare oggetto di disciplina regolamentare da parte dello Stato, deve essere dichiarata la illegittimità costituzionale delle lettere f-bis) e f-ter) del comma 4 dell'art. 64 del d.l. n. 112 del 2008, aggiunte entrambe dalla relativa legge di conversione n. 133 del 2008, mentre, per il resto, devono essere respinti i ricorsi proposti nei confronti del comma 3 e del comma 4, lettere da a) a f), del medesimo comma.

40. L'istanza di sospensione formulata dalle Regioni Piemonte e Calabria deve ritenersi assorbita dalla presente pronuncia.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

riservate a separate decisioni le restanti questioni di legittimità costituzionale sollevate con i ricorsi indicati in epigrafe;

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 64, comma 4, lettera f-bis) e f-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), come convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133;

2) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 64, commi 1 e 2, del citato decreto-legge n. 112 del 2008, come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, promossa, in riferimento agli artt. 117, 118 e 120 Cost., dalla Regione Piemonte con il ricorso di cui in epigrafe (ric. n. 68 del 2008);

3) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 64, commi 3 e 4, del citato decreto-legge n. 112 del 2008, come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, promossa, in riferimento all'art. 120 Cost., dalla Regione Piemonte con il ricorso di cui in epigrafe (ric. n. 68 del 2008);

4) *dichiara* 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, come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, promosse, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Piemonte (ric. n. 68 del 2008), Emilia-Romagna, Toscana (ric. n. 74 del 2008), Lazio e Puglia, con i ricorsi di cui in epigrafe;

5) *dichiara* estinto il giudizio concernente l'art. 64, comma 6-bis, del decreto-legge n. 112 del 2008, come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, introdotto dall'art. 3 del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154 (Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali), promosso dalla Regione Abruzzo con il ricorso indicato in epigrafe;

6) *dichiara* 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, in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 5, 70, 76, 77, primo e secondo comma, 81, terzo comma, 89, primo comma, 97, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, 119, primo e secondo comma, 120 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Emilia-Romagna, Piemonte (ric. n. 75 del 2008), Toscana (ric. n. 91 del 2008), Calabria, Campania e Basilicata, con i ricorsi indicati in epigrafe;

7) *dichiara* 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, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, introdotto dall'art. 3 del decreto-legge n. 154 del 2008, nonché dell'art. 4 del decreto-legge 1° settembre 2008, n. 137 (Disposizioni urgenti in materia di istruzione e università), come convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2008, n. 169, promossa dalla Regione Siciliana, in riferimento agli artt. 14, lettera r) e 17, lettera d), del decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana), agli artt. 1, 4 e 6 del decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 1985, n. 246 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di pubblica istruzione), all'art. 117, terzo comma, 118 e 120, secondo comma, Cost., con riguardo all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché ai principi di ragionevolezza,

di buon andamento dell'attività amministrativa e di leale collaborazione, con il ricorso di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Alfonso QUARANTA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 2 luglio 2009

<b>Sentenza del 14 luglio 2009, n. 215</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Campania	
<b>Materie</b>	tutela della salute stabilizzazione del personale sanitario dirigenziale	
<b>Norme impugnate</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>
art. 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)	art. 117, comma, 3, Cost. artt.3, comma 1 e 97, commi 1 e 3, Cost.	<b>illegittimità costituzionale</b>
<b>Sintesi</b>		
<p>La Corte costituzionale, ritenuta fondata la questione, con riferimento alla dedotta violazione degli artt. 3, primo comma, e 97, primo e terzo comma, Cost., con conseguente assorbimento delle altre censure di costituzionalità, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'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).</p> <p>Le disposizioni impugnate, modificando quanto originariamente previsto dall'articolo 81 della l.r. 1/2008, estendono anche al personale dirigenziale la trasformazione delle posizioni di lavoro a tempo determinato in posizioni di lavoro dipendente a tempo indeterminato.</p> <p>La Corte, preliminarmente, dopo aver dichiarato inammissibile l'intervento in giudizio dell'associazione "Federazione dei precari della regione Campania" e disattesa l'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dalla regione Campania, ricostruisce il quadro normativo nel quale devono essere inserite le disposizioni impugnate.</p> <p>Al riguardo, ricorda la Corte che costituisce regola generale, desumibile dall'art. 15, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), quella secondo la quale 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). La stessa richiama, poi, l'art 2, comma 4, della legge 29 dicembre 2000, n. 401 (Norme sull'organizzazione e sul personale del settore sanitario) in forza del quale "si applicano anche al comparto della sanità" le "disposizioni di cui all'articolo 28 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, come sostituito dall'articolo 10 del decreto legislativo 29 ottobre 1998, n. 387" (come poi trasfuso nell'art. 28 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»). In virtù di tali disposizioni, l'"accesso alla qualifica di dirigente di ruolo nelle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e negli enti pubblici non economici avviene esclusivamente a seguito di concorso per esami".</p> <p>Ciò premesso, la Corte, richiamando quanto precedentemente affermato nella sentenza n. 205 del 2004, ribadisce che, "pure in regime di impiego pubblico privatizzato, il collocamento in ruolo costituisce la modalità attraverso la quale si realizza l'inserimento stabile dell'impiegato in un posto della pianta organica di una pubblica amministrazione, cosicché la garanzia del concorso</p>		

pubblico non può che riguardare anche l'ipotesi di mera trasformazione di un rapporto contrattuale in una posizione di ruolo.”.

A giudizio della Corte, il disposto del comma 2 dell'art. 81 della legge regionale n. 1 del 2008, che, per un verso, stabilisce che la prevista stabilizzazione riguarda soltanto «coloro che sono stati in servizio per almeno tre anni (...) purché assunti mediante procedure selettive di natura concorsuale o previste da norme di legge» e, per altro verso, che alle «iniziative di stabilizzazione del personale assunto a tempo determinato mediante procedure diverse si provvede previo espletamento di procedure selettive definite dall'assessore regionale alla sanità», “non offre sufficienti garanzie per assicurare che la disposta trasformazione del rapporto di lavoro riguardi soltanto soggetti che siano stati selezionati *ab origine* mediante procedure concorsuali preordinate al conferimento di funzioni dirigenziali di primo livello, ancorché senza il requisito della stabilità del rapporto.”.

Inoltre, sostiene la Corte, la menzionata disposizione, facendo espressamente salva l'ipotesi di assunzioni «previste da norme di legge», contempla, ai fini della stabilizzazione del personale non assunto mediante concorso, «procedure selettive definite dall'assessore regionale alla sanità» che, per la loro genericità, non sono assimilabili a quella del concorso pubblico.

Le eccezioni alla generalità della regola del pubblico concorso, conclude la Corte, devono essere sempre delimitate in modo estremamente rigoroso, soprattutto per quanto riguarda la posizione dei dirigenti sanitari. Infatti, la fruizione delle prestazioni rese all'utenza sono condizionate, sotto molteplici aspetti, dalla capacità, dalla professionalità e dall'impegno di tutti i sanitari addetti ai servizi preordinati alla tutela della salute degli utenti del servizio sanitario.

SENTENZA N. 215

ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Francesco	AMIRANTE	Presidente
- Ugo	DE SIERVO	Giudice
- Paolo	MADDALENA	”
- Alfio	FINOCCHIARO	”
- Alfonso	QUARANTA	”
- Franco	GALLO	”
- Luigi	MAZZELLA	”
- Gaetano	SILVESTRI	”
- Sabino	CASSESE	”
- Maria Rita	SAULLE	”
- Giuseppe	TESAURO	”
- Paolo Maria	NAPOLITANO	”
- Giuseppe	FRIGO	”
- Alessandro	CRISCUOLO	”
- Paolo	GROSSI	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'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), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso

notificato il 27 giugno – 4 luglio 2008, depositato in cancelleria il 3 luglio 2008 ed iscritto al n. 33 del registro ricorsi 2008.

*Visti* l'atto di costituzione della Regione Campania nonché l'atto di intervento, fuori termine, dell'associazione "Federazione dei precari della Regione Campania";

*udito* nell'udienza pubblica del 23 giugno 2009 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

*uditi* l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Vincenzo Cocozza per la Regione Campania.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto – in riferimento all'articolo 117, terzo comma, ed agli articoli 3, primo comma, e 97, primo e terzo comma, della Costituzione – questione di legittimità costituzionale dell'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).

1.1.— Deduce il ricorrente che le impugnate disposizioni – 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 promuova «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».

In particolare, il Presidente del Consiglio dei ministri si duole del fatto che, a fronte di una iniziale previsione – quella contenuta nel testo originario del citato art. 81 della legge finanziaria regionale per il 2008 – che limitava tale trasformazione delle posizioni di lavoro al solo «personale precario dipendente non dirigente degli enti del servizio sanitario regionale», la duplice estensione operata dalle norme impugnate (la prima, in favore di tutto il personale precario dipendente degli enti del servizio sanitario, con la sola eccezione dei dirigenti delle strutture complesse, la seconda, a beneficio anche 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), violerebbe gli invocati parametri costituzionali.

1.2.— È ipotizzata, in primo luogo, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Si assume, infatti, che la Regione, nell'intervenire nella materia – di competenza concorrente – costituita dalla "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", pur dichiarando di operare «nell'ambito di quanto previsto dall'articolo 1, comma 565, lettera c), punto 3, della legge 27 dicembre 2006, n. 297» (norma che consente alle Regioni di verificare «la possibilità di trasformare le posizioni di lavoro già ricoperte da personale precario in posizioni di lavoro dipendente a tempo indeterminato», ma comunque facendo «riferimento ai principi desumibili dalle disposizioni di cui ai commi da 513 a 543» del medesimo art. 1), non si sarebbe attenuta al principio fondamentale ricavabile dai commi da 513 a 543 (ed in particolare da 519 a 526) del citato art. 1 della legge n. 297 del 2006. Sarebbe stato, infatti, disatteso il principio che limita il ricorso alla stabilizzazione al solo personale non dirigenziale, specificamente

ribadito dall'art. 3, comma 94, dalla legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2008), secondo cui le amministrazioni pubbliche «predispongono, sentite le organizzazioni sindacali, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni per gli anni 2008, 2009 e 2010, piani per la progressiva stabilizzazione» di «personale non dirigenziale».

In termini analoghi è formulata anche l'ulteriore censura di violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., e cioè ipotizzando che le norme impugnate contrastino con quel principio fondamentale della materia "tutela della salute", che imporrebbe «di riservare la selezione senza concorso a categorie professionali la cui attività non coinvolge direttamente la salute dei cittadini». Si assume, infatti, che «il personale dei ruoli professionali e sanitari, quali medici, biologi, farmacisti, sociologi e psicologi» (vale a dire quello interessato dall'intervento posto in essere dalla legge impugnata) dovrebbe «essere selezionato attraverso rigorose procedure concorsuali, le quali sole possono garantire che la scelta cada sui soggetti tecnicamente più idonei».

Infine, è dedotta la violazione degli artt. 3, primo comma, e 97, primo e terzo comma, Cost., giacché la prevista stabilizzazione dei dirigenti degli enti del Servizio sanitario regionale (e delle Aziende Ospedaliere Universitarie della Campania) introdurrebbe una deroga, priva di razionale giustificazione, al principio che individua nel pubblico concorso la forma generale e ordinaria di reclutamento per le pubbliche amministrazioni.

2.— La Regione Campania, costituitasi in giudizio, ha chiesto che la questione proposta sia dichiarata inammissibile ovvero non fondata.

Quanto, in particolare, al primo profilo, la Regione deduce che, già alla stregua del testo originario dell'art. 81 della legge regionale n. 1 del 2008, sarebbe stato evidente «che la volontà del legislatore regionale era nel senso di escludere dal beneficio» (consistente nella prevista stabilizzazione) «solo il personale dirigenziale di strutture complesse».

Ne conseguirebbe che, costituendo quelle impugnate norme di interpretazione autentica, il ricorso statale avrebbe dovuto indirizzarsi avverso il suddetto art. 81, donde il suo carattere tardivo.

Nel merito, si contesta la ricorrenza di ciascuno dei profili di censura dedotti dal ricorrente.

3.— In via preliminare, deve essere dichiarata l'inammissibilità dell'intervento in giudizio dell'associazione "Federazione dei precari della Regione Campania".

Tale intervento è stato effettuato oltre il termine previsto dall'art. 4, comma 4, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, donde la sua inammissibilità (da ultimo, sentenza n. 250 del 2008).

Né in senso contrario può addursi il rilievo – fatto valere dall'interveniente – che l'atto costitutivo della predetta associazione sia stato posto in essere il 17 settembre 2008 e registrato il successivo 25 settembre, giacché attribuire rilievo ad una simile circostanza significherebbe, in sostanza, rimettere alla disponibilità degli stessi soggetti intervenienti l'osservanza del termine previsto dalla richiamata disposizione.

4.— Sempre in via preliminare, deve essere disattesa l'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dalla Regione Campania.

Le norme impugnate – diversamente da quanto sostenuto dalla Regione – hanno chiaramente carattere innovativo e non interpretativo, come reso evidente dal fatto che la suddetta legge regionale n. 5 del 2008 reca il titolo «Modifiche all'articolo 81 della legge regionale 30 gennaio 2008, n. 1, concernenti norme per la stabilizzazione del personale precario del servizio sanitario regionale», ed il suo articolo 1 fa espressamente riferimento ad una "sostituzione" e non ad una "interpretazione" del testo del predetto articolo 81.

5.— Nel merito, la questione è fondata, con riferimento alla dedotta violazione degli artt. 3, primo comma, e 97, primo e terzo comma, Cost., con conseguente assorbimento delle altre censure di costituzionalità.

6.— Al riguardo, è necessario, anzitutto, ricostruire il quadro normativo di riferimento nel quale si inseriscono le impugnate disposizioni.

In tale prospettiva, occorre partire dalla considerazione 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).

A sua volta, l'art. 2, comma 4, della legge 29 dicembre 2000, n. 401 (Norme sull'organizzazione e sul personale del settore sanitario) stabilisce che «si applicano anche al comparto della sanità» le «disposizioni di cui all'articolo 28 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, come sostituito dall'articolo 10 del decreto legislativo 29 ottobre 1998, n. 387» (come poi trasfuso nell'art. 28 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»); disposizioni in virtù delle quali l'«accesso alla qualifica di dirigente di ruolo nelle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e negli enti pubblici non economici avviene esclusivamente a seguito di concorso per esami».

Tanto premesso, deve osservarsi che, sebbene il legislatore statale abbia 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), 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).

7.— L'intervento legislativo della Regione Campania si pone in controtendenza, dunque, rispetto ad un sistema che richiede non solo procedure concorsuali di selezione dei dirigenti, ma anche strumenti di verifica del loro operato.

Con le impugnate disposizioni, infatti, 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 da 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.

Ha affermato, però, questa Corte che, pure in regime di impiego pubblico privatizzato, «il collocamento in ruolo costituisce la modalità attraverso la quale si realizza l'inserimento stabile dell'impiegato in un posto della pianta organica di una pubblica amministrazione, cosicché la garanzia del concorso pubblico non può che riguardare anche l'ipotesi di mera trasformazione di un rapporto contrattuale» in una posizione di ruolo (sentenza n. 205 del 2004).

Vero è, peraltro, che la citata sentenza – come ha rammentato la Regione Campania nei suoi scritti difensivi – reputa non incompatibile con l'art. 97 Cost. «la previsione per legge di condizioni di accesso intese a consentire il consolidamento di pregresse esperienze lavorative maturate nella stessa amministrazione», purché «l'accesso al suddetto rapporto non di ruolo non sia a sua volta avvenuto mediante una procedura concorsuale».

In tal senso, tuttavia, non può invocarsi nel caso di specie – come invece assume la difesa regionale – il disposto del comma 2 del medesimo art. 81 della legge regionale n. 1 del 2008, che, per un verso, stabilisce che la prevista stabilizzazione riguardi soltanto «coloro che sono stati in servizio per almeno tre anni (...) purché assunti mediante procedure selettive di natura concorsuale o previste da norme di legge» e, per altro verso, che alle «iniziative di stabilizzazione del personale assunto a tempo determinato mediante

procedure diverse si provvede previo espletamento di procedure selettive definite dall'assessore regionale alla sanità».

Difatti, tale norma non offre sufficienti garanzie per assicurare che la disposta trasformazione del rapporto di lavoro riguardi soltanto soggetti che siano stati selezionati *ab origine* mediante procedure concorsuali preordinate al conferimento di funzioni dirigenziali di primo livello, ancorché senza il requisito della stabilità del rapporto. Inoltre, la disposizione stessa, facendo espressamente salva l'ipotesi di assunzioni «previste da norme di legge», contempla, ai fini della stabilizzazione del personale non assunto mediante concorso, «procedure selettive definite dall'assessore regionale alla sanità» che – per la loro genericità – non sono assimilabili a quella del concorso pubblico.

Ne consegue la necessità di fare applicazione, nel caso di specie, di quanto affermato da questa Corte nello scrutinare la legittimità costituzionale di una disposizione della Provincia autonoma di Bolzano che consentiva alla Giunta provinciale di immettere stabilmente, nei ruoli dell'amministrazione, i dirigenti che la stessa Giunta aveva assunto a tempo determinato senza concorso. Deve, dunque, ribadirsi che per assicurare «la generalità della regola del concorso pubblico disposta dall'art. 97 Cost., l'area delle eccezioni» va «delimitata in modo rigoroso» (sentenza n. 363 del 2006).

Nel caso in esame, tuttavia, «non sono 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 debbono essere, vieppiù, 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.

Ha sottolineato, infatti, questa Corte «la stretta inerenza» che le norme relative alla dirigenza sanitaria «presentano con l'organizzazione del servizio sanitario regionale e, in definitiva, con le condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all'utenza, essendo queste ultime condizionate, sotto molteplici aspetti, dalla capacità, dalla professionalità e dall'impegno di tutti i sanitari addetti ai servizi» preordinati alla tutela della salute degli utenti del servizio sanitario (sentenza n. 181 del 2006).

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* inammissibile l'intervento nel presente giudizio dell'associazione “Federazione dei precari della Regione Campania”;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'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).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 luglio 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Alfonso QUARANTA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 luglio 2009

<b>Sentenza del 14 luglio 2009, n. 216</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Piemonte	
<b>Materie</b>	sistema tributario e contabile dello Stato sistema tributario e contabile regionale e locale	
<b>Norme impugnate</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>
art. 2 legge della regione Piemonte 23 maggio 2008, n. 12 (Legge finanziaria per l'anno 2008)	art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.	<b>illegittimità costituzionale</b>
<b>Sintesi</b>		
<p>Nella sentenza la Corte costituzionale, confermando la sua precedente giurisprudenza in materia, dichiara l'illegittimità costituzionale della norma della regione Piemonte che disciplina la base imponibile per il calcolo dell'imposta regionale sulle attività produttive. Come più volte affermato dalla Corte, infatti, essendo l'IRAP istituita e disciplinata con legge dello Stato, è un tributo che, ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera e), Cost. rientra nella potestà legislativa esclusiva statale in materia di sistema tributario e contabile dello Stato. La circostanza che gran parte del gettito sia destinato alle regioni e che ad esse siano affidate alcune funzioni di riscossione è del tutto irrilevante ai fini della qualificazione dell'IRAP quale tributo proprio della Regione ai sensi dell'art. 119 Cost.. La collocazione dell'IRAP nella potestà legislativa esclusiva dello Stato comporta che la disciplina anche di dettaglio di questa imposta è di competenza dello Stato e che al legislatore regionale è consentito intervenire solo negli ambiti circoscritti fissati dalle leggi statali, che riguardano la possibilità di modificare l'aliquota, le detrazioni e le deduzioni, nonché di introdurre speciali agevolazioni, ma non di modificare la base imponibile, come fa, invece la disposizione regionale impugnata. Ininfluenza è considerata anche la norma della legge finanziaria statale per il 2008 che qualifica l'IRAP come tributo proprio della regione e stabilisce che a partire dal 2010 sarà istituita con legge regionale: su questa previsione, infatti, non ancora operativa, è ritenuta prevalente la vigente e compiuta disciplina statale del tributo.</p> <p>L'illegittimità costituzionale della norma impugnata è valutata e dichiarata dalla Corte con riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera e) Cost., restando assorbite le altre censure sollevate dal ricorrente relativamente all'asserita violazione dell'art. 119 Cost. e del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost..</p>		

SENTENZA N. 216  
ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Francesco	AMIRANTE	Presidente
- Ugo	DE SIERVO	Giudice
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"

- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"
- Giuseppe	FRIGO	"
- Alessandro	CRISCUOLO	"
- Paolo	GROSSI	"

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Piemonte 23 maggio 2008, n. 12 (Legge finanziaria per l'anno 2008), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 21-24 luglio 2008, depositato in cancelleria il 29 luglio 2008 ed iscritto al n. 39 del registro ricorsi 2008.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

*udito* nell'udienza pubblica del 23 giugno 2009 il Giudice relatore Sabino Cassese;

*udito* l'avvocato dello Stato Fabio Tortora per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso – in riferimento agli articoli 3, 117, secondo comma, lettera *e*), e 119 della Costituzione – questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Piemonte 23 maggio 2008, n. 12 (Legge finanziaria per l'anno 2008), a norma del quale «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». Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata, disciplinando la base imponibile dell'imposta regionale sulle attività produttive (Irap), che è un tributo statale, lede la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di sistema tributario e contabile dello Stato, con conseguente violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera *e*), e 119 Cost., e viola altresì il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., in quanto introduce un ingiustificato privilegio per i cittadini della Regione Piemonte.

2. – La questione è fondata con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. Questa Corte ha più volte affermato 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. 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. (sentenze n. 193 del 2007, n. 155 del 2006 e nn. 431, 381 e 241 del 2004).

Dalla potestà legislativa esclusiva dello Stato 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 (sentenza n. 396 del 2003). 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.

Né a conclusioni diverse può condurre 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» e in futuro – a partire dal 2010, a norma dell'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 – sarà «istituita con legge regionale». A prescindere dal fatto che l'«istituzione» con legge regionale non è ancora operativa, queste 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 compiutamente la materia e a circoscrivere con precisione gli ambiti di intervento del legislatore regionale. Le disposizioni appena menzionate, 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. La disposizione impugnata, modificando la base imponibile dell'Irap, esula quindi 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.

3. – Restano assorbite le residue censure, riferite agli artt. 3 e 119 Cost.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Piemonte 23 maggio 2008, n. 12 (Legge finanziaria per l'anno 2008).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 luglio 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 luglio 2009

<b>Sentenza del 22 luglio 2009, n. 225</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrenti</b>	Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Liguria, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria e Valle d'Aosta	
<b>Resistente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Materia</b>	tutela dell'ambiente e dell'ecosistema principio di leale collaborazione	
<b>Norme impugnate</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>
decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale)	artt. 5 e 76, Cost. principio di leale collaborazione	non fondatezza della questione
d. lgs. 152/2006	art. 76, Cost. principio di leale collaborazione	inammissibilità della questione
d.lgs. 152/2006	artt. 76 e 117, primo e quinto comma, Cost.	inammissibilità della questione
art. 3, comma 2, d.lgs. 152/2006	art. 117, sesto comma, Cost. principio di leale collaborazione	non fondatezza della questione
art. 3, comma 4, d.lgs. 152/2006	artt. 117 e 118, Cost. principio di leale collaborazione	inammissibilità della questione
art. 4, comma 1, lettera a), numero 3, d.lgs. 152/2006	artt. 11, 76 e 117, primo comma, Cost. art. 3, paragrafo 1, direttiva 01/42/CE	non fondatezza della questione
art. 4, comma 1, lettera b) e art. 5, comma 1, lettere q) ed r), d.lgs. 152/2006	artt. 76 e 77, primo comma, Cost.	non fondatezza della questione
artt. 4, comma 1, lettera a), 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 e 22 e allegati I e II, parte II, d.lgs. 152/2006	artt. 76 e 77, primo comma, Cost.	non fondatezza della questione
art. 5, comma 1, lettera e), d. lgs. 152/2006	artt. 3, 5, 76, 97, 114, 117, 118, 119 e 120, Cost. art. 2, comma 1, e punto 13, allegato II, direttiva 85/337/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1985, relativa alla valutazione di impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati principio di leale collaborazione	inammissibilità della questione
art. 5, comma 1, lettera g), d.lgs. 152/2006	punto 22, allegato I, direttiva 85/337/CEE	inammissibilità della questione
artt. 5, comma 1, lettera m), e 12, comma 2, I parte, d.lgs. 152/2006	art. 117, terzo comma, Cost. art. 2, direttiva 01/42/CE	non fondatezza della questione
art. 7, comma 3, d.lgs. 152/2006	artt. 117 e 118, Cost. principio di leale collaborazione	non fondatezza della questione
art. 7, comma 8, d.lgs. 152/2006	artt. 11, 76, 117, terzo comma, e 118, Cost. art. 3, direttiva 01/42/CE del Parlamento europeo e del	inammissibilità della questione

	Consiglio, del 27 giugno 2001, relativa alla valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente	
art. 8, d.lgs. 152/2006	artt. 3, 5, 11, 76, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 Cost. principio di leale collaborazione	non fondatezza della questione
artt. 8, 9, 10, 11, 12, 13 e 14, d.lgs. 152/ 2006	art. 117, secondo comma, lettera s) e terzo comma, e 118 Cost. principio di leale collaborazione	non fondatezza della questione
artt. 9, commi 2, secondo periodo, 4 e 6, 10, commi 2, secondo periodo, e 3, 12, commi 2, 3 e 4, 14, comma 3 e allegato I, parte II, d.lgs. 152/20006	principio di leale collaborazione	non fondatezza della questione
artt. 10, comma 1, e 16, comma 2, d.lgs. 152/2006	artt. 11, 76 e 117, primo e quinto comma, Cost. artt. 4 e 6 direttiva 01/42/CE	inammissibilità della questione
art. 10, comma 5, d.lgs. 152/2006	artt. 117 e 118 Cost. art. 2, lettera g), l. cost. 4/1948	non fondatezza della questione
art. 12, comma 2, parte I, d.lgs. 152/2006	artt. 3, 5, 76, 97, 114, 117, 118, 119 e 120, Cost. principio di leale collaborazione	inammissibilità della questione
art. 12, comma 2, parte II, d.lgs. 152/2006	artt. 3, 5, 76, 97, 114, 117, 118, 119 e 120, Cost. principio di leale collaborazione art. 2, lettera g), legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta)	inammissibilità della questione
artt. 16 e 17 d.lgs. 152/2006	principio di leale collaborazione	non fondatezza della questione
artt. 21 e 22 d.lgs. 152/2006	artt. 3, 5, 76, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 Cost. principio di leale collaborazione	non fondatezza della questione
artt. 25, comma 1, 35, comma 1, 42, comma 3, 55, comma 2, 58, comma 3, 63, commi 3 e 4, 64, 65, comma 3, lettera e), 95, comma 5, 96, comma 1, 101, comma 7, 148, 149, 153, comma 1, 154, 155, 160, 166, comma 4, 181, commi da 7 a 11, 183, comma 1, 186, 189, comma 3, 195, comma 1, 202, comma 6, 214, commi 3 e 5, d.lgs. 152/2006	art. 76 Cost. principio di leale collaborazione	non fondatezza della questione

artt. 58, 59, 63, 64, 65, 67, 69, 74, 91, comma 1, lettera d), 96, 113, 114, 116, 117, 121, 124, comma 7, 148, commi 4 e 5, 149, comma 6, 154, 181, commi da 7 a 11, 183, comma 1, 186, 189, comma 3, 205, comma 2, 240, comma 1, lettere b), c) e g), 242, 243, 244, 246, 252 e 257 d.lgs. 152/2006	art. 76 Cost. principio di leale collaborazione	non fondatezza della questione
artt. 63, 64, 101, comma 7, 154, 155, 181, commi da 7 a 11, 183, comma 1, 186, 189, comma 3, 214, commi 3 e 5, d.lgs. 152/2006	art. 76 Cost. principio di leale collaborazione	non fondatezza della questione

### Sintesi

La Corte riunisce in un'unica decisione i ricorsi proposti da dodici regioni nei confronti del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), impugnato sia nel suo complesso che in alcune sue specifiche disposizioni.

Dopo aver ricostruito la vicenda normativa del decreto legislativo 152 del 2006 la Consulta, considerata la centralità del tema della tutela dell'ambiente nella disamina delle singole censure, opera una ricognizione della propria giurisprudenza in materia.

La Corte in più occasioni ha affermato che la materia della tutela dell'ambiente ha un contenuto oggettivo, in quanto riferito al bene "ambiente", e finalistico, perché tende a migliorarne la conservazione. Ciò comporta che sullo stesso bene, 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" e che, in conformità al disegno del legislatore costituzionale, allo Stato spetta la tutela e la conservazione, mediante la fissazione di livelli «adeguati e non riducibili di tutela» (sentenza n. 61 del 2009) e alle regioni la fruizione, attraverso l'esercizio delle proprie competenze nel rispetto dei medesimi livelli.

Inoltre, sempre in via preliminare, la Corte chiarisce in che termini il principio di leale collaborazione incida sul conferimento delle funzioni amministrative ex articolo 118 della Costituzione.

In particolare, richiamandosi alla sua precedente giurisprudenza ed in conformità alla medesima, la Corte afferma che l'articolo 118 Cost. "nell'imporre un livello dell'azione amministrativa verso il basso, ha stabilito, comunque, che, nel rispetto del principio di legalità, una diversa distribuzione della funzione amministrativa possa avvenire, quando occorra assicurarne l'esercizio unitario, con legge statale e regionale, secondo le competenze legislative previste dall'art. 117 Cost. e nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza".

Ne discende che, nel caso della tutela dell'ambiente, materia alla quale afferiscono le censure in esame, spetta allo Stato, in quanto titolare di una competenza legislativa esclusiva sulla stessa, decidere se trattenere a sé o conferire ad altri enti territoriali le relative funzioni amministrative o, invece, esercitare le stesse attraverso il coinvolgimento di organi statali, regionali o locali.

Alla luce di tali premesse la Corte procede ad esaminare le diverse questioni di legittimità costituzionale che, per facilità di trattazione, sono riordinate dalla stessa in quattro gruppi.

Un primo gruppo è costituito dalle censure proposte avverso il decreto legislativo nel suo complesso che, a detta delle ricorrenti, risulterebbe illegittimo per i vizi del relativo procedimento di formazione e della legge delega nonché per violazione del principio di leale collaborazione.

Le Regioni, in particolare, lamentano che il tempo concesso alla Conferenza unificata Stato-città e autonomie locali e Stato-regioni per esaminare in maniera adeguata lo schema del decreto non sia stato sufficiente e che, constatata la mancanza del parere della Conferenza, il relativo procedimento si sarebbe dovuto interrompere.

La questione è dichiarata infondata. Sostiene infatti la Corte che il termine di sedici giorni concesso alla Conferenza unificata per l'esame del decreto legislativo "è stato certamente breve, ma non al punto da essere incongruo" e tale da non consentire alla Conferenza stessa di esprimere il proprio parere; inoltre non può ravvisarsi, sempre a giudizio della Corte, una lesione del principio di leale collaborazione considerato che "l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione", come già rilevato in precedenti sentenze.

Una delle regioni ricorrenti, il Piemonte, lamenta, altresì, che il provvedimento adottato dal Governo violi l'articolo 76 Cost. in quanto prevede «nuovi principi, nuove istituzioni, nuove funzioni o procedimenti», non ricompresi nell'oggetto della delega, che incidono in senso limitativo sulle attribuzioni costituzionali regionali.

La Corte, pur ritenendo tale questione inammissibile per la sua genericità ed indeterminatezza, sottolinea, comunque, il carattere innovativo della delega che conferisce al Governo il mandato non solo di riordinare e integrare la normativa in materia ambientale, ma anche di modificare l'assetto delle relative funzioni amministrative.

Un secondo gruppo di questioni è proposto in riferimento a specifiche disposizioni del decreto 152 del 2006..

In particolare la Regione Calabria censura le disposizioni che rimettono al Governo l'adozione di regolamenti di attuazione in materia ambientale in riferimento al principio di leale collaborazione.

La Corte dichiara la questione non fondata in quanto, come già affermato in precedenti pronunce, "non sussiste un obbligo di coinvolgimento delle Regioni nella fase di esercizio della potestà regolamentare dello Stato nelle materie riservate alla sua competenza esclusiva".

Le altre questioni ricomprese in questo secondo gruppo sono giudicate dalla Corte inammissibili, o per carenza argomentativa in merito alla violazione dei parametri costituzionali invocati o perché non spiegano come le prospettate violazioni risulterebbero pregiudizievoli per le regioni.

Un terzo gruppo riguarda le questioni relative alle disposizioni del decreto 152 del 2006 concernenti la disciplina della VAS, impugnate per violazione del termine di attuazione della delega e per vizi procedurali.

Le ricorrenti ritengono tali disposizioni illegittime in quanto il Governo si sarebbe avvalso di una delega tacitamente abrogata da una successiva delega, a sua volta scaduta.

La Corte non condivide le argomentazioni sostenute dalle regioni e giudica le questioni non fondate. Infatti tale delega, secondo la Corte, non può ritenersi tacitamente abrogata avendo un contenuto sostanzialmente diverso rispetto a quello della delega intervenuta successivamente.

Un quarto ed ultimo gruppo di censure riguarda alcune specifiche disposizioni in materia di VAS contenute nel decreto 152 del 2006. Diverse sono le questioni di legittimità sollevate, alcune dichiarate dalla Corte inammissibili, altre non fondate.

Tra quest'ultime, in particolare, si segnalano quelle relative alle disposizioni che definiscono la composizione della Commissione tecnica statale per le valutazioni ambientali e quelle che disciplinano, in via generale, la VAS. Le regioni lamentano, nel primo caso, la mancata previsione di una loro partecipazione alla Commissione citata, nel secondo una lesione delle proprie competenze costituzionali e del principio di leale collaborazione in quanto le disposizioni impugnate introdurrebbero una disciplina di dettaglio in una materia, quale quella della VAS, che dovrebbe essere ricondotta, in prevalenza, nelle materie di competenza concorrente "governo del territorio" e "tutela della salute".

La Corte dichiara le questioni non fondate. Infatti, come già precisato in premessa ed in precedenti sentenze, la VAS rientra nella materia della tutela dell'ambiente e, 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 non è tuttavia riferibile a nessuno di questi",

trattandosi di procedure finalizzate a valutare “in concreto e preventivamente, la sostenibilità ambientale” di un determinato intervento.

Ne consegue che lo Stato, in quanto titolare di una competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell’ambiente ex art. 117, secondo comma, lett. s) Cost., non è tenuto a “concordare” con le regioni né la composizione di un proprio organo che svolge funzioni amministrative inerenti tale materia, né “le norme di dettaglio di una disciplina riconducibile alla sua competenza legislativa esclusiva”.

SENTENZA N. 225  
ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Francesco	AMIRANTE	Presidente
- Ugo	DE SIERVO	Giudice
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"
- Giuseppe	FRIGO	"
- Alessandro	CRISCUOLO	"
- Paolo	GROSSI	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. — Con ricorso n. 56 del 2006 la Regione Emilia-Romagna ha proposto, in via principale, questioni di legittimità costituzionale degli articoli 63, 64, 101, comma 7, 154, 155, 181, commi da 7 a 11, 183, comma 1, 186, 189, comma 3, 214, commi 3 e 5, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), in relazione, tra gli altri, al principio di leale collaborazione ed all'art. 76 Cost., in riferimento all'art. 1, comma 4, 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), chiedendo, altresì, la sospensione dell'efficacia delle norme impugnate.

1.1. — Con ricorso n. 68 del 2006 la Regione Calabria ha proposto, in via principale, questione di legittimità costituzionale dell'intero d.lgs. n. 152 del 2006, nonché, tra gli altri, degli articoli 3, comma 2, 4, comma 1, lettera *a*) e lettera *b*) – limitatamente all'inciso «e con direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003» –, 5, comma 1, lettere *q*) e *r*), 6,

commi 6, 7 ed 8, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 ed allegati I e II della parte seconda, chiedendone, altresì, la sospensione dell'efficacia.

1.2. — Con ricorso n. 69 del 2006, la Regione Toscana ha proposto, in via principale, questione di legittimità costituzionale, tra gli altri, degli articoli 3, comma 4, 6, comma 6, 7, commi 3 e 8, 10, commi 3 e 5, e 17 del d.lgs. n. 152 del 2006.

1.3. — Con ricorso n. 70 del 2006 la Regione Piemonte ha proposto, in via principale, questioni di legittimità costituzionale dell'intero d.lgs. n. 152 del 2006, nonché, tra gli altri, degli articoli 5, comma 1, lettera *e*), 6, comma 6, 12, 21 e 22.

1.4. — Con ricorso n. 71 del 2006 la Regione Valle d'Aosta ha proposto, in via principale, questioni di legittimità costituzionale dell'intero d.lgs. n. 152 del 2006, nonché, tra gli altri, degli articoli 4, comma 1, lettera *a*), n. 3, 6 (nonché degli articoli da 15 a 22, nella parte in cui richiamano detto art. 6), 7, comma 3, 12, comma 2, 10 e 16.

1.5. — Con ricorso n. 72 del 2006 la Regione Umbria ha proposto, in via principale, questioni di legittimità costituzionale degli articoli 25, comma 1, 35, comma 1, 42, comma 3, 55, comma 2, 58, comma 3, 63, commi 3 e 4, 64, 65, comma 3, lettera *e*), 95, comma 5, 96, comma 1, 101, comma 7, 148, 149, 153, comma 1, 154, 155, 160, 166, comma 4, 181, commi da 7 a 11, 183, comma 1, 186, 189, comma 3, 195, comma 1, 202, comma 6, 214, commi 3 e 5, del d.lgs. n. 152 del 2006, in relazione, tra gli altri, all'art. 76 della Costituzione (in riferimento all'art. 1, comma 4, della legge n. 308 del 2004) ed al principio di leale collaborazione.

1.6. — Con ulteriore ricorso, iscritto al n. 73 del registro ricorsi dell'anno 2006, la Regione Emilia-Romagna ha proposto, in via principale, questioni di legittimità costituzionale, tra gli altri, anche degli articoli 5, comma 1, lettere *e*), *g*) ed *m*) e 12, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006.

1.7. — Con ricorso n. 74 del 2006 la Regione Liguria ha proposto, in via principale, questioni di legittimità costituzionale degli articoli 58, 59, 63, 64, 65, 67, 69, 74, 91, comma 1, lettera *d*), 96, 113, 114, 116, 117, 121, 124, comma 7, 148, commi 4 e 5, 149, comma 6, 154, 181, commi da 7 a 11, 183, comma 1, 186, 189, comma 3, 205, comma 2, 240, comma 1, lettere *b*), *c*) e *g*), 242, 243, 244, 246, 252 e 257 del d.lgs. n. 152 del 2006, in relazione all'art. 76 Cost. (in riferimento all'art. 1, comma 4, della legge n. 308 del 2004) ed al principio di leale collaborazione.

1.8. — Con ricorso n. 75 del 2006 la Regione Abruzzo ha, tra l'altro, proposto, in via principale, questione di legittimità costituzionale dell'intero d.lgs. n. 152 del 2006, chiedendone, altresì, la sospensione.

1.9. — Con ricorso n. 76 del 2006 la Regione Puglia ha proposto, in via principale, questione di legittimità costituzionale, tra gli altri, degli articoli 6, 15, comma 1, e 19 del d.lgs. n. 152 del 2006.

1.10. — Con ricorso n. 78 del 2006 la Regione Campania ha proposto, in via principale, questione di legittimità costituzionale dell'intero d.lgs. n. 152 del 2006.

1.11. — Con ricorso n. 79 del 2006 la Regione Marche ha proposto, in via principale, questioni di legittimità costituzionale, tra gli altri, degli articoli 3, comma 4, 6, comma 6, 7, commi 3 e 8, 10, commi 3 e 5, e 17 del d.lgs. n. 152 del 2006.

1.12. — Con ricorso n. 80 del 2006 la Regione Basilicata ha proposto, in via principale, tra l'altro, questione di legittimità costituzionale dell'intero d.lgs. n. 152 del 2006.

1.13. — La presente decisione ha ad oggetto le impugnazioni, in via generale, dell'intero testo del d.lgs. n. 152 del 2006, nonché quelle relative alle specifiche disposizioni in precedenza indicate, essendo oggetto di separati giudizi la trattazione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale proposte dalle ricorrenti Regioni Calabria, Toscana, Piemonte, Valle d'Aosta, Abruzzo, Puglia, Campania, Marche, Basilicata nonché dalla Regione Emilia-Romagna nel ricorso n. 73 del 2006.

Le censure proposte dalla Regione Emilia-Romagna nel ricorso n. 56 del 2006 e dalle Regioni Umbria e Liguria avverso le disposizioni sopra indicate sono, invece, trattate in questa sede solo in riferimento ai parametri sopra richiamati ovvero all'art. 76 Cost. ed al principio di leale collaborazione, essendo oggetto di separate decisioni la trattazione delle ulteriori censure proposte da dette ricorrenti avverso le medesime disposizioni, ma in riferimento a differenti parametri.

1.14. — Ciò precisato, dato che i predetti ricorsi pongono questioni in larga parte analoghe, deve essere disposta la riunione dei relativi giudizi ai fini di una trattazione unitaria e di un'unica decisione.

2. — Con ordinanza letta nella pubblica udienza del 5 maggio 2009 e allegata alla presente sentenza, in conformità al costante orientamento di questa Corte, è stato dichiarato inammissibile l'intervento spiegato dalla Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) – Onlus in tutti i giudizi (ad eccezione di quello promosso dalla Regione Calabria), nonché quello spiegato da Biomasse Italia S.p.a., Società Italiana Centrali Termoelettriche – SICET S.r.l., Ital Green Energy S.r.l. ed E.T.A. Energie Tecnologiche Ambiente S.p.a. nel giudizio promosso dalla Regione Piemonte. Il giudizio di costituzionalità delle leggi, promosso in via di azione, è, infatti, configurato come svolgentesi esclusivamente 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 a questa Corte in via incidentale (sentenze n. 405 del 2008 e n. 469 del 2005).

3. — In via preliminare deve, anzitutto, essere rigettata l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura dello Stato con riguardo al ricorso promosso dalla Regione Piemonte in ragione della asserita tardività della notifica dell'atto introduttivo.

Posto che anche nei giudizi in via principale vige il principio della scissione fra il momento in cui la notificazione deve intendersi perfezionata nei confronti del notificante rispetto al momento in cui essa lo è per il destinatario dell'atto (sentenze n. 477 del 2002 e n. 300 del 2007), deve, infatti, rilevarsi che, nella specie, la notifica è stata effettuata tempestivamente dalla Regione, in quanto il ricorso risulta spedito a mezzo posta in data 12 giugno 2006, e dunque nel termine di sessanta giorni dalla pubblicazione del decreto legislativo impugnato, avvenuta il 14 aprile 2006.

3.1. — Preliminarmente alla trattazione nel merito delle varie questioni, è, poi, opportuno ricostruire la vicenda normativa relativa all'impugnato d.lgs. n. 152 del 2006, recante norme in materia ambientale.

3.2. — Tale decreto, per espressa indicazione contenuta nelle premesse, risulta emanato in virtù della delega contenuta nella legge n. 308 del 2004.

L'art. 1, comma 1, della suddetta legge, in particolare, delega il Governo ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge stessa (e, pertanto, entro l'11 luglio 2006) uno o più decreti legislativi di riordino, coordinamento e integrazione, anche mediante la redazione di testi unici, delle disposizioni legislative in materia di: *a*) gestione dei rifiuti e bonifica dei siti contaminati; *b*) tutela delle acque dall'inquinamento e gestione delle risorse idriche; *c*) difesa del suolo e lotta alla desertificazione; *d*) gestione delle aree protette, conservazione e utilizzo sostenibile degli esemplari di specie protette di flora e di fauna; *e*) tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente; *f*) procedure per la valutazione di impatto ambientale (VIA), per la valutazione ambientale strategica (VAS) e per l'autorizzazione ambientale integrata (IPPC); *g*) tutela dell'aria e riduzione delle emissioni in atmosfera.

L'art. 1, comma 4, della medesima legge prevede che tali decreti legislativi siano adottati «su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica, con il Ministro per le politiche comunitarie e con gli altri Ministri interessati, sentito il parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281».

Il successivo art. 1, comma 6, prevede che «entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e criteri direttivi stabiliti dalla presente legge, il Governo può emanare, ai sensi dei commi 4 e 5, disposizioni integrative o correttive dei decreti legislativi emanati ai sensi del comma 1, sulla base di una relazione motivata presentata alle Camere dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, che individua le disposizioni dei decreti legislativi su cui si intende intervenire e le ragioni dell'intervento normativo proposto».

L'art. 1, comma 8, prevede, invece, che «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» a taluni principi e criteri direttivi generali, tra i quali, ai fini del presente giudizio, assumono particolare rilievo quelli di cui all'art. 1, comma 8, lettera e), (relativo alla «piena e coerente attuazione delle direttive comunitarie, al fine di garantire elevati livelli di tutela dell'ambiente e di contribuire in tale modo alla competitività dei sistemi territoriali e delle imprese, evitando fenomeni di distorsione della concorrenza») e quelli di cui all'art. 1, comma 9, lettera f) (avente ad oggetto il «garantire il pieno recepimento della direttiva 85/337/CEE del 27 giugno 1985 del Consiglio, e della direttiva 97/11/CE del 3 marzo 1997 del Consiglio, in materia di VIA e della direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, in materia di VAS»).

**3.3.** — Il Governo ha dato attuazione a tale delega predisponendo un unico decreto, articolato in oltre trecento articoli e suddiviso in sei parti (e vari allegati a ciascuna parte), la prima delle quali (artt. 1-3) reca disposizioni comuni, mentre la seconda (artt. 4-52) è relativa alla disciplina della VAS, a quella della valutazione di impatto ambientale (d'ora in poi VIA) ed a quella della autorizzazione ambientale integrata (d'ora in poi IPPC oppure AIA).

Lo schema del testo di tale decreto, approvato dal Consiglio dei ministri, a seguito dei pareri delle Commissioni parlamentari, in data 18 novembre 2005, è stato trasmesso in data 29 novembre 2005 alle Regioni ed agli enti locali, mentre lo schema degli allegati al decreto stesso è stato immesso in rete informatica in data 7 dicembre 2005, in vista della riunione del 15 dicembre 2005 della Conferenza unificata.

Nel corso della riunione della Conferenza del 15 dicembre 2005:

a) i rappresentanti delle Regioni nonché quelli degli enti locali hanno chiesto un rinvio del termine per l'espressione del parere, in ragione della estrema complessità della materia e dell'esiguità del tempo concesso per l'esame dell'ampio *corpus* normativo inserito nel decreto;

b) il rappresentante governativo (nella specie il Viceministro dell'ambiente e della tutela del territorio) si è opposto alla proroga, argomentando, da un lato, che la tutela dell'ambiente è di esclusiva competenza dello Stato, dall'altro, che la delega sarebbe scaduta il giorno stesso;

c) il Presidente della Conferenza delle Regioni ha fatto presente che il termine di scadenza della delega era, in realtà, l'11 luglio 2006 e che il procedimento di emanazione del decreto non poteva essere proseguito senza il parere della Conferenza unificata, ma il Viceministro dell'ambiente e della tutela del territorio ha ribattuto che la Conferenza era stata sentita e che non si trattava di parere vincolante.

Il Consiglio dei ministri in data 19 gennaio 2006 ha approvato, quindi, «in via definitiva» il testo del decreto legislativo.

Nella riunione del 26 gennaio 2006 della Conferenza unificata i rappresentanti delle Regioni hanno presentato un ordine del giorno recante un parere negativo sullo schema di decreto, motivandolo sia in ordine al merito sia in ordine al metodo procedimentale seguito, ed il rappresentante del Governo si è limitato a dichiarare di prenderne atto.

In data 10 febbraio 2006 il Consiglio dei ministri ha, peraltro, riapprovato, di nuovo «in via definitiva», lo schema di decreto, senza apportarvi modifiche o riesaminarlo nel merito.

A seguito della richiesta di alcuni chiarimenti da parte del Presidente della Repubblica in ordine al procedimento di formazione ed al merito dell'atto normativo, il Consiglio dei ministri in data 29 marzo 2006 ha riapprovato nuovamente il decreto, a dire delle Regioni ricorrenti «con alcune modifiche». Ed esso è stato, infine, emanato in data 3 aprile 2006 come d.lgs. n. 152 del 2006, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 88 del 14 aprile 2006.

**3.4.** — L'entrata in vigore della parte seconda del d.lgs. n. 152 del 2006, recante, tra l'altro l'impugnata disciplina della VIA e della VAS, è stata, inizialmente, fissata (art. 52), in centoventi

giorni dalla pubblicazione. Tale termine è stato, poi, differito, prima dall'art. 1-*septies* del decreto-legge 12 maggio 2006, n. 173 (Proroga di termini per l'emanazione di atti di natura regolamentare e legislativa) – articolo aggiunto dalla legge di conversione 12 luglio 2006, n. 228, alla data del 31 gennaio 2007 – e, successivamente, dall'art. 5, comma 2, del decreto-legge 28 dicembre 2006, n. 300 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni diverse), convertito dalla legge 26 febbraio 2007, n. 17, alla data del 31 luglio 2007.

Il d.lgs. n. 152 del 2006 è stato oggetto di ampie modificazioni da parte del decreto legislativo 8 novembre 2006, n. 284 (Disposizioni correttive ed integrative al d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale), le quali non hanno, tuttavia, riguardato le disposizioni esaminate nel presente giudizio.

L'intera parte seconda del d.lgs. n. 152 del 2006 è stata, invece, abrogata dall'art. 4, comma 2, del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale) ed è stata sostituita dagli artt. 1, comma 2, e 4, comma 3, del medesimo decreto correttivo, che hanno introdotto, in materia di VAS, una disciplina (attuali artt. 4-18 e 30-36, nonché allegati da I a V della parte seconda) largamente differente (e lo stesso è a dire, in ordine agli artt. 19-29, per quanto attiene alla disciplina della VIA e dell'AIA) da quella oggetto di impugnazione da parte delle Regioni ricorrenti.

Le disposizioni impugnate in materia di VAS e di VIA hanno, pertanto, avuto vigenza dal 31 luglio 2007 al 13 febbraio 2008, data di entrata in vigore della nuova disciplina introdotta dal decreto correttivo n. 4 del 2008.

Nessuna delle ricorrenti ha proposto in via principale questione di legittimità costituzionale della nuova disciplina introdotta dal decreto legislativo correttivo n. 4 del 2008.

4. — Prima di entrare nella disamina delle singole questioni, è anche opportuno operare una ricognizione dello stato della giurisprudenza di questa Corte sul tema della “tutela dell'ambiente”, ponendone in evidenza i contenuti più rilevanti e le correlate precisazioni terminologiche.

Il primo problema che si pone è, ovviamente, quello della individuazione della materia di cui si tratta ed a tal fine occorre guardare all'oggetto della disciplina (statale o regionale), nonché alla sua *ratio*, confrontandola con l'elenco contenuto nell'art. 117 Cost. (sentenze n. 411, n. 449 e n. 450 del 2006; n. 30, n. 285 e n. 319 del 2005).

A proposito della materia “tutela dell'ambiente”, è da osservare che essa ha un contenuto allo stesso tempo oggettivo, in quanto riferito ad un bene, l'ambiente (sentenze n. 367 e n. 378 del 2007; n. 12 del 2009), e finalistico, perché tende alla migliore conservazione del bene stesso (vedi sentenze n. 104 del 2008; n. 10, n. 30 e n. 220 del 2009).

L'individuazione nei termini appena descritti della materia tutela dell'ambiente pone in evidenza un dato di rilevante importanza: sullo stesso bene (l'ambiente) (sentenze n. 367 e n. 378 del 2007) “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 (vedi sentenze n. 367 e n. 378 del 2007, n. 104 e n. 105 del 2008, n. 12 e n. 61 del 2009).

Questo fenomeno evidenzia che, secondo il disegno del legislatore costituzionale, da una parte 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'altra compete alle Regioni, nel rispetto dei livelli di tutela fissati dalla disciplina statale (sentenze n. 62 e n. 214 del 2008), di esercitare le proprie competenze, dirette essenzialmente a regolare la fruizione dell'ambiente, evitando compromissioni o alterazioni dell'ambiente stesso.

In questo senso può dirsi che la competenza statale, quando è espressione della tutela dell'ambiente, costituisce “limite” all'esercizio delle competenze regionali (sentenze n. 180 e n. 437 del 2008 nonché n. 164 del 2009).

A questo proposito, è peraltro necessario precisare che, se è vero che le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, non debbono violare i livelli di tutela dell'ambiente posti dallo Stato, è altrettanto vero, che, una volta che questi ultimi siano stati fissati dallo Stato medesimo, le Regioni stesse, purché restino nell'ambito dell'esercizio delle loro competenze, possono pervenire a livelli di tutela

più elevati (sentenze n. 104 del 2008, n. 12, n. 30 e n. 61 del 2009), così incidendo, in modo indiretto sulla tutela dell'ambiente.

Strettamente collegata alla tutela dell'ambiente è la tutela della salute, poiché è indubbio che la salubrità dell'ambiente condiziona la salute dell'uomo. E' da sottolineare, comunque, che le due competenze hanno oggetti diversi: per l'appunto, l'ambiente e la salute, e che la fissazione, da parte delle Regioni, di livelli più elevati di tutela ambientale ai fini della tutela della salute umana solo indirettamente produce effetti sull'ambiente, che è già adeguatamente tutelato dalle norme statali.

Tale possibilità è, peraltro, esclusa nei casi in cui la legge statale debba ritenersi inderogabile, essendo frutto di un bilanciamento tra più interessi eventualmente tra loro in contrasto.

Per quanto in particolare riguarda l'incidenza del principio di leale collaborazione, è da tener presente che l'art. 118 Cost., nell'eliminare il principio del parallelismo tra competenza legislativa ed amministrativa ai fini del riparto delle funzioni amministrative tra Stato e Regioni ordinarie e nell'imporre un livello dell'azione amministrativa verso il basso, ha stabilito, comunque, che, nel rispetto del principio di legalità, una diversa distribuzione della funzione amministrativa possa avvenire, quando occorra assicurarne l'esercizio unitario, con legge statale o regionale, secondo le competenze legislative previste dall'art. 117 Cost. e nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (sentenze n. 303 del 2003; n. 172 del 2004).

Ne consegue che, nel caso della tutela ambientale, lo Stato, in quanto titolare di una competenza esclusiva, ai sensi dell'art. 118 Cost., nel rispetto dei suddetti principi, può conferire a sé le relative funzioni amministrative, ovvero conferirle alle Regioni o ad altri enti territoriali, ovvero ancora prevedere che la funzione amministrativa sia esercitata mediante il coinvolgimento di organi statali ed organi regionali o degli enti locali.

Alla luce di quanto sopra, appare del tutto agevole la soluzione del problema della individuazione della materia, nella quale devono essere collocati gli istituti della VAS e della VIA. Infatti, trattandosi di procedure che valutano in concreto e preventivamente la "sostenibilità ambientale", non può dubitarsi che esse rientrino nella materia della tutela dell'ambiente, di cui all'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost.

5. — Tanto premesso in linea generale, al fine di una più chiara ed organica trattazione delle numerose questioni proposte dalle dodici Regioni ricorrenti nei loro tredici ricorsi, appare opportuno, anzitutto, ordinare le stesse in quattro gruppi.

5.1. — Un primo gruppo è costituito dalle censure proposte avverso l'intero decreto legislativo (o avverso tutte le disposizioni impugnate dalle ricorrenti) per presunti vizi del procedimento di formazione del decreto ovvero per presunte violazioni della legge delega, che inficerebbero l'intero d.lgs. n. 152 del 2006.

5.2. — Un secondo gruppo di questioni sono proposte in riferimento a disposizioni della prima e della seconda parte del d.lgs. n. 152 del 2006, ma estranee alla disciplina della valutazione ambientale strategica (VAS).

5.3. — Un terzo gruppo di questioni riguarda una presunta violazione del termine di attuazione della delega, nonché presunte violazioni procedurali, che inficerebbero (non l'intero decreto, ma solo) la parte del decreto legislativo n. 152 del 2006 recante l'attuazione della direttiva 27 giugno 2001, n. 2001/42/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente) ovvero la disciplina della VAS.

5.4. — Un quarto gruppo di questioni riguarda, infine, specifiche disposizioni in materia di VAS.

6. — Venendo ora al primo gruppo di questioni sopra individuate, una prima censura viene proposta dalle Regioni Calabria, Campania, Valle d'Aosta, Abruzzo, Basilicata e Piemonte avverso l'intero d.lgs. n. 152 del 2006 e dalle Regioni Umbria e Liguria, nonché dalla Regione Emilia-Romagna nel ricorso n. 56 del 2006, avverso tutte le disposizioni rispettivamente da loro impugnate, in quanto il procedimento di adozione dell'atto normativo non avrebbe rispettato i contenuti minimi della garanzia di partecipazione della Conferenza unificata.

Le ricorrenti, in particolare, lamentano che il tempo concesso alla Conferenza unificata per l'esame del testo del decreto sia stato incongruo per consentirne un esame adeguato, considerata l'ampiezza e

la complessità dell'intervento normativo, ed imputano al Governo, nella persona del Viceministro dell'ambiente, di avere rifiutato il rinvio della trattazione della questione alla successiva seduta della Conferenza. Esse ritengono, inoltre, che il procedimento di adozione del decreto non avrebbe potuto proseguire, avendo la Conferenza affermato di non essere in grado di rendere il prescritto parere, e sostengono che tale vizio invaliderebbe l'intero decreto legislativo.

La censura è proposta: in riferimento al solo principio di leale collaborazione dalla Regione Calabria, in riferimento all'art. 76 Cost. (in relazione all'art. 1, comma 4, della legge delega n. 308 del 2004, che impone di sentire la Conferenza unificata nel procedimento di formazione del decreto) da parte della Regione Campania, in riferimento ad entrambi tali parametri dalle Regioni Piemonte, Valle d'Aosta, Abruzzo, Basilicata, Umbria, Liguria ed Emilia-Romagna (nel ricorso n. 56 del 2006). La Regione Piemonte prospetta, per le stesse ragioni, pure la violazione dell'art. 5 della Costituzione. Tutte le ricorrenti sostengono che la disciplina recata dal decreto legislativo in questione coinvolgerebbe non solo la tutela dell'ambiente, di competenza esclusiva statale, ma pure varie competenze regionali, inestricabilmente connesse con quella statale (*in primis* quelle in materia di governo del territorio e di tutela della salute). Per molte ricorrenti, inoltre, in materia ambientale, il principio di leale collaborazione richiederebbe la messa in opera di procedimenti nei quali tutte le istanze costituzionalmente rilevanti possano trovare applicazione; il sistema delle Conferenze sarebbe una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione e questo principio, seppure possa essere organizzato in modi diversi, per forme e intensità della pur necessaria collaborazione, non potrebbe comunque essere ridotto, come avvenuto nel caso di specie, ad una ritualità puramente formale.

6.1. — La questione è infondata in riferimento al principio di leale collaborazione, posto che, come costantemente chiarito dalla giurisprudenza di questa Corte, l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione (cfr. sentenze n. 159 del 2008 e n. 401 del 2007).

Anche in riferimento agli artt. 5 e 76 Cost. la questione è infondata.

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

In assenza di un preciso termine legale (minimo o massimo) ed una volta stabilito che quello in concreto concesso alla Conferenza unificata sia stato non incongruo, deve, d'altra parte, escludersi che tale Conferenza possa rifiutarsi di rendere il parere e con ciò procrastinare il termine, giacché si verrebbe a configurare un potere sospensivo o addirittura di veto in capo alla Conferenza, non conciliabile con la attribuzione costituzionale al Governo del potere legislativo delegato.

6.2. — Una seconda censura viene proposta, in riferimento al principio di leale collaborazione ed all'art. 76 Cost. (sempre in relazione all'art. 1, comma 4, della legge delega n. 308 del 2004), dalle Regioni Valle d'Aosta, Basilicata ed Abruzzo, le quali sostengono che il testo del decreto emanato sarebbe diverso da quello su cui è stato richiesto il parere alla Conferenza unificata, essendo stato modificato dal Governo dopo taluni rilievi del Presidente della Repubblica senza essere stato nuovamente sottoposto alla Conferenza unificata.

La medesima censura viene proposta dalla Regione Emilia-Romagna nel ricorso n. 56 del 2006 e dalla Regione Campania (che, però, invoca come parametro il solo art. 76 della Costituzione) nelle memorie depositate in prossimità dell'udienza pubblica del 5 maggio 2009.

La circostanza della presunta diversità tra il testo sottoposto all'esame della Conferenza e quello emanato è, peraltro, enunciata anche nei ricorsi delle Regioni Calabria e Piemonte, le quali, tuttavia, non articolano uno specifico motivo di ricorso al riguardo, e nei ricorsi delle Regioni Umbria e Liguria e nello stesso ricorso n. 56 del 2006 della Regione Emilia-Romagna, che, espressamente, specificano che tale vizio procedurale non ridonderebbe in una lesione delle attribuzioni regionali.

6.2.1. — In ordine alla censura irrualmente proposta nelle memorie dalle Regioni Campania e Emilia-Romagna questa Corte non può pronunciarsi stante la impossibilità per le ricorrenti di modificare o integrare i motivi dei ricorsi nel prosieguo del giudizio di legittimità costituzionale.

La questione proposta dalle altre ricorrenti è inammissibile, per la genericità dell'assunto. In nessuno dei ricorsi, infatti, viene indicato dove o in che misura il testo emanato sarebbe diverso da quello sottoposto all'esame della Conferenza. Il che impedisce di verificare la incidenza di tali presunte modifiche su ambiti materiali di pertinenza regionale e, di conseguenza, la stessa rilevanza della prospettata violazione della legge delega sulle attribuzioni costituzionali delle ricorrenti (cfr. sentenza n. 401 del 2007).

6.3. — 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.:

a) in relazione all'art. 1, comma 1, della legge delega n. 308 del 2004, che autorizza il Governo ad emanare uno o più decreti di riordino, coordinamento ed integrazione, in quanto il Governo avrebbe ecceduto dalla delega introducendo «nuovi principi, nuove istituzioni, nuove funzioni o procedimenti»;

b) in relazione all'art. 1, comma 8, della legge delega n. 308 del 2004, nella parte in cui prevede il rispetto delle attribuzioni regionali e degli enti locali, come definite dall'art. 117 Cost., dalla legge n. 59 del 1997 e dal d.lgs. n. 112 del 1998, ed in relazione ai principi di buon andamento della pubblica amministrazione e di ragionevolezza, a causa «dell'ingiustificato rivolgimento apportato ad organi, funzioni e procedure attualmente vigenti ed efficacemente operative in ambito regionale»;

c) in relazione all'art. 1, comma 8, della legge delega n. 308 del 2004, nella parte in cui impone il rispetto del principio di sussidiarietà al legislatore delegato, in quanto l'attrazione in sede ministeriale compiuta dal decreto legislativo «per molte importanti e svariate funzioni, sia di nuova previsione sia già esercitate in sede comunale, provinciale e regionale, non sarebbe oggettivamente giustificata da esigenze di considerazione unitaria a livello nazionale degli interessi coinvolti».

6.3.1. — Le questioni, a tacere della evidente inconferenza di taluni dei parametri invocati, non attinenti la sfera di attribuzione regionale, sono inammissibili per la loro genericità ed indeterminatazza.

La ricorrente Regione Piemonte non indica, infatti, quale sarebbe il contenuto innovativo del d.lgs. n. 152 del 2006, in che misura esso «rivolgerebbe ingiustificatamente» (non meglio indicati) organi, funzioni e procedure regionali, né quali sarebbero le «molte importanti e svariate funzioni» attratte a livello statale in contrasto con il principio di sussidiarietà.

Comunque, contrariamente a quanto assumono la Regione Piemonte e molte altre ricorrenti, la delega in di cui all'art. 1, comma 1, della legge n. 308 del 2004 ha contenuto innovativo e consente non solo il coordinamento, ma anche il riordino e l'integrazione della normativa in materia ambientale. Il carattere innovativo della delega è non solo consentito, ma addirittura imposto al fine di assicurare il rispetto dei criteri direttivi e dei principi generali dettati dal comma 8 e, soprattutto, di quelli specifici recati dal comma 9 dell'art. 1 della legge n. 308 del 2004, che in maniera implicita o esplicita presuppongono o impongono la modifica sostanziale della normativa ambientale, anche per quanto riguarda l'assetto delle competenze in materia (vedi sentenze n. 350 del 2007 e n. 303 del 2005).

L'art. 1, comma 8, della legge n. 308 del 2004, peraltro, individua un principio e criterio generalissimo nel suo *incipit* ed una successiva serie (indicata con lettere da *a* ad *n*) di criteri, sempre generali, quanto all'oggetto, ma più specifici e conformativi del potere legislativo delegato.

Nell'*incipit* dell'art. 1, comma 8, in particolare, si prevede che i decreti legislativi di cui al comma 1 si conformano agli ulteriori principi e criteri direttivi indicati «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».

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 la competenza esclusiva in tema di «tutela dell'ambiente») e del flessibile principio di sussidiarietà (che, ai sensi dell'art. 118 Cost., consente,

come si è detto, 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 sussista l'esigenza di un loro esercizio unitario) esclude che possa riconoscersi, come invece assunto dalla Regione Piemonte, carattere di intangibilità alle predette norme ordinarie. Se così non fosse, la pretesa immutabilità della distribuzione delle funzioni amministrative in materia ambientale nel d.lgs. n. 112 del 1998 impedirebbe l'attuazione di gran parte dei principi indicati subito dopo nello stesso comma 8 e nel successivo comma 9.

Pertanto i criteri indicati nell'*incipit* dell'art. 1, comma 8, della legge n. 308 del 2004 debbono essere valutati e coordinati alla luce degli ulteriori criteri espressi dalla legge di delega, nel senso che il legislatore delegato era abilitato a modificare le attribuzioni già conferite alle Regioni quando la modifica fosse coerente con uno dei principi direttivi indicati nelle lettere progressive che compongono i commi 8 e 9 dell'art. 1. Ad esempio, se l'attuazione di una direttiva comunitaria rendeva necessario, in coerenza con il principio di sussidiarietà, uno spostamento, nel settore interessato, delle funzioni amministrative, la riallocazione poteva legittimamente essere disposta dal legislatore delegato anche presso il livello statale.

Dalle considerazioni che precedono deriva, allora, che sarebbe stato onere della ricorrente indicare puntualmente quali funzioni sarebbero state riallocate a livello centrale e, quantomeno, prospettare gli specifici profili di contrasto tra tale riallocazione ed il principio di sussidiarietà verticale, non bastando, pertanto, la mera prospettazione del carattere riduttivo della disciplina di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006 rispetto a quella del decreto legislativo n. 112 del 1998. Come si è rilevato, il ricorso della Regione Piemonte è, invece, sul punto, meramente assertivo, indeterminato e generico. Di qui l'inammissibilità delle questioni.

6.4. — L'ultima censura avverso l'intero decreto legislativo è, infine, proposta ancora dalla Regione Piemonte, in riferimento agli artt. 76 (in relazione all'art. 1, comma 8, lettera *e*, della legge delega n. 308 del 2004, che impone la piena e coerente attuazione delle direttive comunitarie) e 117, primo e quinto comma, Cost., in quanto il legislatore delegato non avrebbe dato, in diversi punti, piena attuazione al diritto comunitario.

6.4.1. — La questione è inammissibile, sia per la sua evidente genericità, non essendo indicati nel ricorso dove e sotto quale profilo il decreto legislativo impugnato contrasterebbe con il diritto comunitario, sia per la mancata individuazione della ridondanza di tale presunto ed indeterminato contrasto sulle attribuzioni della Regione ricorrente.

7. — Nel secondo gruppo di questioni, cioè quelle rivolte avverso specifiche disposizioni del d.lgs. n. 152 del 2006, ma non relative alla disciplina della VAS, rientrano le censure degli artt. 3, commi 2 e 4, 4, comma 1, lettera *b*), art. 5, comma 1, lettere *e*), *g*), *q*) ed *r*), del d.lgs. n. 152 del 2006.

7.1. — L'art. 3, comma 2, prevede che il Governo, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, adotta i necessari provvedimenti per la modifica e l'integrazione dei regolamenti di attuazione ed esecuzione in materia ambientale.

L'art. 3, comma 4, prevede, invece, che il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio provvede alla modifica ed all'integrazione delle norme tecniche in materia ambientale con uno o più regolamenti.

La Regione Calabria censura l'art. 3, comma 2, in riferimento all'art. 117, sesto comma, Cost., in quanto legittimerebbe regolamenti governativi in una materia, quella ambientale, nella quale prevarrebbero o, comunque, concorrerebbero titoli di competenza regionale (in particolare in materia di governo del territorio e di tutela della salute) ed, in via subordinata, qualora tali regolamenti dovessero ritenersi riferibili alla sola competenza statale in materia di tutela dell'ambiente, in riferimento al principio di leale collaborazione, in quanto «l'indeterminatezza del contenuto degli emanandi regolamenti e comunque la contiguità della competenza statale con le competenze regionali» esigerebbero che su tali regolamenti si pronunciasse, in sede di parere, la Conferenza unificata.

Le Regioni Marche e Toscana censurano, invece, l'art. 3, comma 4, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost. e al principio di leale collaborazione, in quanto la disposizione, non prevedendo un

coinvolgimento delle «Regioni e/o della Conferenza», comporterebbe l'adozione di provvedimenti unilaterali in materie rispetto alle quali sussiste, inestricabilmente intrecciata, anche la competenza delle Regioni.

La Regione Toscana, peraltro, nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica del 5 maggio 2009, ha dichiarato di non avere più interesse a tale censura, in ragione della introduzione nell'articolato del d.lgs. n. 152 del 2006 degli articoli da *3-bis* a *3-sexies*. Tale dichiarazione non esime, tuttavia, questa Corte dall'esame della relativa questione, posto che essa non rappresenta una formale rinuncia parziale al ricorso (né, d'altra parte, sussiste una formale accettazione della stessa da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, ritualmente costituito) e neppure può essere intesa (come, invece, vedi *infra* sub 9.1.) quale prova della mancata applicazione dei regolamenti in oggetto nell'ambito territoriale della Regione Toscana.

7.1.1. — Le questioni proposte dalla Regione Calabria non sono fondate.

Ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. lo Stato ha competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, mentre ai sensi dell'art. 117, sesto comma, Cost. esso ha competenza regolamentare nelle materie di propria esclusiva competenza.

Se non è, pertanto, possibile negare la sussistenza in capo allo Stato del potere regolamentare contestato, trattandosi di regolamenti di attuazione ed integrazione in materia ambientale, deve anche ribadirsi ciò che la giurisprudenza di questa Corte ha da tempo chiarito (sentenze n. 401 del 2007 e n. 134 del 2006), cioè che non sussiste un obbligo di coinvolgimento delle Regioni nella fase di esercizio della potestà regolamentare dello Stato nelle materie riservate alla sua competenza esclusiva.

Le questioni poste dalle Regioni Toscana e Marche sono, invece, inammissibili.

Queste ricorrenti lamentano, infatti, una lesione meramente eventuale delle loro attribuzioni costituzionali, riferita cioè non all'astratta attribuzione del potere regolamentare, ma al possibile concreto contenuto lesivo degli emanandi regolamenti, in quanto invasivo della propria sfera di competenza, e che potrebbe, all'occorrenza, essere fatta valere con i previsti rimedi giurisdizionali.

7.2. — L'art. 4, comma 1, lettera *b*), prevede che le norme di cui alla parte seconda del d.lgs. n. 152 del 2006 costituiscono attuazione, tra l'altro, della «direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003».

L'art. 5, comma 1, lettere *q*) ed *r*), definisce, invece, i concetti di pubblico e di pubblico interessato ai fini della disciplina della VIA e della VAS.

Tali disposizioni vengono censurate dalla Regione Calabria, in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., in quanto costituirebbero attuazione della direttiva 26 maggio 2003, n. 2003/35/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica le direttive del Consiglio 85/337/CEE e 96/61/CE relativamente alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia), mentre il recepimento di tale direttiva non rientrerebbe espressamente nella delega di cui alla legge n. 308 del 2004.

Peraltro, secondo la Regione Calabria, anche qualora dovesse ritenersi che l'art. 1, comma 9, lettera *f*), della legge n. 308 del 2004, che indica tra i principi e criteri generali della delega la piena e coerente attuazione delle direttive comunitarie, avesse implicitamente legittimato il Governo alla attuazione anche della direttiva 2003/35/CE, gli artt. 4, comma 1, lettera *b*), e 5, comma 1, lettere *q*) ed *r*), sarebbero nondimeno illegittimi.

Ciò in quanto l'art. 1 e l'allegato B della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004), che hanno espressamente delegato il Governo all'attuazione della direttiva in questione, avrebbero abrogato *in parte qua* la delega del 2004 e, posto che le due deleghe prevedono due diversi procedimenti per la adozione del decreto legislativo, le disposizioni impugnate sarebbero in contrasto con l'art. 76 Cost., dato che il Governo avrebbe seguito il procedimento previsto dalla abrogata legge n. 308 del 2004, invece di quello di cui alla legge n. 62 del 2005, che garantirebbe meglio la posizione di autonomia costituzionale delle Regioni.

7.2.1. — Le questioni non sono fondate.

La legge delega n. 308 del 2004 autorizza, specificamente, il Governo alla piena attuazione della disciplina comunitaria in materia di VIA di cui alla direttiva 27 giugno 1985, n. 85/337/CEE (Direttiva del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati), come modificata dalla direttiva 3 marzo 1997, n. 97/11/CE (Direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 85/337/CEE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati) (art. 1, comma 9, lettera *f*) e, in via più generale, indica tra i principi e criteri generali della delega la piena e coerente attuazione delle direttive comunitarie (art. 1, comma 8, lettera *e*). Deve, pertanto, ritenersi che essa, implicitamente, autorizzi il Governo anche alla attuazione della direttiva 2003/35/CE (che modifica, in parte, la predetta direttiva 85/337/CEE).

La delega contenuta nella legge n. 308 del 2004 non può, poi, ritenersi abrogata tacitamente da parte del combinato disposto dell'art. 1 e dell'allegato B della legge n. 62 del 2005, posto che essa ha un oggetto sostanzialmente diverso, riguardando non solo il recepimento di questa direttiva nell'ambito della disciplina della VIA, ma anche la complessiva ridefinizione di tutte le valutazioni di compatibilità ambientale ed il loro reciproco coordinamento o accorpamento.

Peraltro, la procedura prevista dalla legge n. 62 del 2005 non differisce significativamente da quella contemplata dalla legge n. 308 del 2004 per quanto riguarda la posizione delle Regioni, sicché giammai potrebbe sostenersi che il rispetto della disciplina procedimentale prevista dalla legge n. 62 del 2005 avrebbe garantito un diverso grado di autonomia o di coinvolgimento alle Regioni.

7.3. — L'art. 5, comma 1, lettera *e*) 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, oltre agli ulteriori elementi comunque ritenuti utili per lo svolgimento della valutazione di impatto ambientale.

La Regione Emilia-Romagna (nel ricorso n. 73 del 2006) lamenta il contrasto di questa disposizione 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.

7.3.1. — Le questioni sono inammissibili, perché, a prescindere dalla carenza argomentativa in merito alla violazione dei parametri costituzionali invocati dalla Regione Piemonte e della mancata indicazione di alcun parametro costituzionale da parte della Regione Emilia-Romagna, i ricorsi non spiegano in alcun modo come la prospettata violazione della citata direttiva comunitaria ridonderebbe sulle attribuzioni costituzionali delle Regioni.

7.4. — L'art. 5, comma 1, lettera *g*), ai fini della disciplina della VIA, definisce come modifica sostanziale di un'opera: «l'intervento su un'opera già esistente dal quale derivi un'opera con caratteristiche sostanzialmente diverse dalla precedente; per le opere o interventi per i quali nell'allegato III alla parte seconda del presente decreto sono fissate soglie dimensionali, costituisce modifica sostanziale anche l'intervento di ampliamento, potenziamento o estensione qualora detto intervento, in sé considerato, sia pari o superiore al trenta per cento di tali soglie».

La Regione Emilia-Romagna (ancora nel ricorso n. 73 del 2006) lamenta il contrasto di tale disposizione con il punto 22 dell'allegato I della direttiva 85/337/CEE come modificato dal punto 8 della direttiva 2003/35/CE, in quanto la disciplina comunitaria, ai fini della VIA, considera modifica sostanziale «ogni modifica o estensione dei progetti elencati nel presente allegato, ove la modifica o l'estensione di per sé sono conformi agli eventuali valori limite stabiliti dal presente allegato».

Anche tale questione è inammissibile posto che la Regione ricorrente non indica alcun parametro costituzionale, limitandosi a dedurre la violazione della disciplina comunitaria, e non spiega in che misura tale violazione ridonderebbe sulle proprie attribuzioni costituzionali.

8. — Nel terzo gruppo di questioni ovvero quelle preliminari alla intera disciplina della VAS vi sono le due censure proposte dalla Regione Calabria avverso gli artt. 4, comma 1, lettera *a*), 7, 8, 9, 10,

11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 e gli allegati I e II alla parte seconda del d.lgs. n. 152 del 2006.

8.1. — Una prima censura viene proposta avverso tutte le citate disposizioni, in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., perché la delega sarebbe stata esercitata dal Governo oltre il termine definito dal legislatore.

La ricorrente Regione Calabria argomenta tale tesi, sostenendo l'avvenuta abrogazione tacita della delega di cui all'art. 1, comma 1, lettera *f*), della legge n. 308 del 2004 (che autorizzava il Governo ad attuare nel termine di diciotto mesi, e pertanto fino al luglio 2006, la direttiva 2001/42/CE), da parte dell'art. 19 della legge n. 62 del 2005 (che imponeva, per tale attuazione, il più breve termine di sei mesi, con scadenza nell'ottobre 2005).

Il d.lgs. n. 152 del 2006, intervenuto nell'aprile 2006 ben oltre tale più breve termine, sarebbe pertanto illegittimo, nella parte in cui, avvalendosi di una delega abrogata da una successiva delega, a sua volta scaduta, pretenderebbe di recare l'attuazione della direttiva 2001/42/CE.

Tale violazione procedimentale, a dire della ricorrente, sarebbe deducibile in sede di giudizio di legittimità costituzionale in via di azione, posto che le previsioni introdotte in difetto di valida delega inciderebbero in senso limitativo sulle attribuzioni costituzionali regionali in materia di governo del territorio e di tutela della salute.

8.2. — La difesa regionale, peraltro, rileva che l'art. 1 della medesima legge n. 62 del 2005 autorizza il Governo ad attuare entro diciotto mesi le direttive comunitarie indicate negli elenchi allegati e, tra di esse (allegato B) nuovamente la direttiva 2001/42/CE.

Secondo la difesa regionale in ragione del principio di specialità dovrebbe trovare applicazione l'art. 19 (ed il suo più breve termine) piuttosto che l'art. 1 della stessa legge n. 62 del 2005. Ma anche laddove fosse questa seconda disposizione a dovere trovare applicazione, gli indicati artt. 4, comma 1, lettera *a*), 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 e 22, nonché gli allegati I e II alla parte seconda si porrebbero, comunque, in contrasto con l'art. 76 Cost., dato che il Governo avrebbe seguito il procedimento previsto dalla legge n. 308 del 2004, invece di quello più garantista per le posizioni di autonomia costituzionale delle Regioni di cui alla legge n. 62 del 2005.

8.3. — Le questioni non sono fondate.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, la delega contenuta nella legge n. 308 del 2004 (art. 1, comma 8, lettera *f*) non può ritenersi abrogata tacitamente né da parte dell'art. 19, né da parte del combinato disposto dell'art. 1 e dell'allegato B della legge n. 62 del 2005, posto che essa ha un oggetto sostanzialmente diverso riguardando non solo il recepimento della direttiva 2001/42/CE in materia di VAS, ma la complessiva ridefinizione di tutte le valutazioni di compatibilità ambientale ed il loro reciproco coordinamento o accorpamento.

9. — Venendo, infine, al quarto ed ultimo gruppo di questioni, cioè quelle riferite alla disciplina della VAS, deve, anzitutto, ricordarsi, oltre ai motivi già esposti in precedenza, che questa Corte (sentenza n. 398 del 2006) ha già avuto occasione di affermare «che la valutazione ambientale strategica, disciplinata dalla direttiva 2001/42/CE, attiene alla materia tutela dell'ambiente».

Se è vero, infatti, che la VAS interviene nell'ambito di piani o programmi statali o regionali, che possono afferire a qualsiasi ambito materiale (trasporti, energia, telecomunicazioni, agricoltura, etc.), essa non è tuttavia riferibile a nessuno di questi, giacché la valutazione ha ad oggetto unicamente profili di compatibilità ambientale e si pone solo come uno strumento conoscitivo e partecipativo nella scelta dell'autorità che propone il piano o programma, al solo fine di assicurare che venga salvaguardato e tutelato l'ambiente.

9.1. — Prima di passare alle specifiche censure deve, peraltro, rilevarsi:

– che, nelle memorie depositate in prossimità dell'udienza pubblica del 5 maggio 2009, le Regioni Toscana e Puglia hanno dichiarato di non avere più interesse alle censure proposte, rispettivamente, avverso l'art. 6, comma 6, 7, commi 3 e 8, 10, commi 3 e 5, e 17 ed avverso gli artt. 6, 15, comma 1, e 19, comma 2, del d. lgs. n. 152 del 2006, alla luce dell'abrogazione di tali disposizioni e della introduzione di una nuova disciplina, da esse ritenuta pienamente soddisfattiva, da parte del decreto legislativo correttivo n. 4 del 2008;

– che, nel corso della udienza pubblica del 5 maggio 2009, la difesa della Regione Valle d'Aosta, modificando in parte le proprie deduzioni contenute nella memoria depositata in prossimità dell'udienza stessa, ha dichiarato di non avere più interesse alla impugnazione degli articoli 6 e 7, comma 3, del decreto legislativo n. 152 del 2006, posto che il predetto art. 6 è stato abrogato e sostituito da parte degli artt. 14 e 9 del decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 90 (Regolamento per il riordino degli organismi operanti presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, a norma dell'articolo 29 del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla L. 4 agosto 2006, n. 248) ancor prima della entrata in vigore, in data 31 luglio 2007, della disciplina in materia di VAS contestata, e posto che il predetto art. 7, comma 3, era stato censurato solo in via derivata dalla dedotta illegittimità dell'art. 6.

Considerato che alcune disposizioni in questione sono state abrogate ed interamente sostituite dalla nuova disciplina recata dal d.lgs. n. 4 del 2008 prima ancora di entrare in vigore (art. 6) mentre le altre hanno avuto un breve periodo di vigenza (dal 31 luglio 2007 al 13 febbraio 2008), ritenuto che, in tale contesto, la manifestazione di mancanza di interesse da parte delle Regioni ricorrenti può essere interpretata quale affermazione della mancata applicazione di dette disposizioni nei territori regionali in questione, tenuto, altresì, conto che secondo la difesa erariale (ritualmente costituita nel giudizio promosso dalla Regione Toscana) tutte le predette disposizioni non hanno mai avuto applicazione prima della loro definitiva abrogazione, si deve affermare, in via preliminare, che per dette questioni è cessata la materia del contendere.

Per le stesse ragioni deve essere dichiarata cessata la materia del contendere in ordine alla questione proposta sempre dalla Regione Valle d'Aosta avverso l'intero capo II del titolo II della parte II (ovvero gli articoli da 15 a 20) del d.lgs. n. 152 del 2006, contenente disposizioni specifiche per la VAS in sede statale. Anche tale censura, infatti, è proposta dalla Regione Valle d'Aosta solo in via derivata dalla prospettata illegittimità dell'art. 6.

9.2. — Tra le specifiche disposizioni censurate, che vengono qui appresso trattate seguendo il loro ordine numerico, vi è, anzitutto, l'art. 4, comma 1, lettera *a*), n. 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale stabilisce che la normativa in esame ha l'obiettivo di promuovere l'utilizzo della valutazione ambientale nella stesura dei piani e dei programmi statali, regionali e sovracomunali.

La Regione Valle d'Aosta censura questa disposizione in riferimento agli artt. 11, 76 (in relazione all'art. 1, comma 8, della legge n. 308 del 2004, che impone al legislatore delegato il rispetto dei principi e delle norme comunitarie) e 117, primo comma, Cost. (in relazione all'art. 3, paragrafo 1, della direttiva comunitaria 2001/42/CE), in quanto, ridurrebbe l'ambito applicativo della VAS e non considererebbe «che sussistono aree urbane eccedenti la definizione comunitaria di “piccole aree a livello locale” la cui pianificazione, pur non rientrando nel concetto di “pianificazione sovracomunale”, può avere un significativo impatto sull'ambiente».

9.2.1. — La questione non è fondata in quanto poggia su di un erroneo presupposto interpretativo.

L'art. 7, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006, prevede, infatti, che è possibile sottoporre alla VAS «piccole aree a livello locale», se i piani o i programmi che ne determinano l'uso possono avere effetti significativi sull'ambiente, senza affatto distinguere tra aree di livello sovracomunale, comunale o infracomunale.

9.3. — L'art. 6, del citato d.lgs. n. 152 del 2006 disciplina la Commissione tecnica statale per le valutazioni ambientali, prevedendo: (comma 6) che, in ragione degli specifici interessi regionali coinvolti dall'esercizio di una attività soggetta alle norme di cui alla parte seconda dello stesso decreto, la relativa sottocommissione è integrata dall'esperto designato da ciascuna delle Regioni direttamente interessate per territorio dall'attività; (comma 7) che, ai fini di cui al comma 6, le amministrazioni regionali direttamente interessate per territorio segnalano al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio il proprio interesse; (comma 8) che qualora le amministrazioni di cui al comma 7 non abbiano provveduto alla designazione degli esperti, la sottocommissione è costituita nella composizione ordinaria e procede comunque all'istruttoria affidatale, ferma restando la possibilità di successiva integrazione della sua composizione, nel rispetto dello stadio di elaborazione e delle eventuali conclusioni parziali cui sia già pervenuta.

Le Regioni Calabria, Piemonte e Marche censurano tale disposizione, lamentando, in buona sostanza, la mancata previsione di una adeguata partecipazione regionale alla suddetta Commissione e, pertanto, di una loro adeguata partecipazione al procedimento di valutazione ambientale strategica (VAS) di piani e programmi di competenza statale.

La Regione Calabria, in particolare, censura l'articolo 6, commi 6, 7 e 8, in riferimento al principio di leale collaborazione, in quanto non prevederebbe una effettiva partecipazione dei rappresentanti delle autonomie territoriali nella Commissione tecnico-consultiva per le valutazioni ambientali, nonostante l'incidenza della attività di tale organo su settori (governo del territorio e tutela della salute) di competenza regionale.

La Regione Piemonte, invece, censura solo il comma 6 dell'art. 6, «laddove prevede che la commissione tecnico-consultiva nazionale, cui è affidato il compito dell'istruttoria per le valutazioni VAS, VIA, IPPC riguardanti opere ed interventi di rilievo nazionale, sia integrata per ogni sottocommissione da “un esperto” designato dalla Regione direttamente interessata dalla realizzazione dell'opera», in riferimento agli «artt. 3, 5, 76, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione», nonché ai «principi di leale collaborazione, ragionevolezza, adeguatezza, differenziazione, sussidiarietà, buon andamento della pubblica amministrazione, anche sotto l'aspetto della violazione di principi e norme di diritto comunitario e di convenzioni internazionali», in quanto assegnerebbe alla partecipazione regionale un «ruolo limitato e secondario».

La Regione Marche censura, infine, ancora il comma 6 dell'art. 6, unitamente al successivo art. 17 del d.lgs. n. 152 del 2006, che affida alla Commissione prevista dall'art. 6 la valutazione ambientale strategica in sede statale, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost. nonché in riferimento all'art. 11 Cost., in relazione alla direttiva 2001/42/CE ed all'art. 76 Cost. (è da ritenersi per violazione dell'art. 1, comma 8, lettere *e* ed *f*, della legge n. 308 del 2004, che prescrivono il rispetto della normativa comunitaria in materia di ambiente), giacché non prevederebbero una adeguata partecipazione delle Regioni al procedimento di valutazione ambientale strategica di piani e programmi di competenza statale.

9.3.1. — L'impugnato art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006 è stato abrogato e interamente sostituito, rispettivamente, dagli artt. 14 e 9 del regolamento di delegificazione recato dal d.P.R. n. 90 del 2007 ancor prima della entrata in vigore, in data 31 luglio 2007, della disciplina della VAS contestata.

L'attuale disciplina è data dall'art. 8 del d.lgs. n. 152 del 2006, introdotto dall'art. 1, comma 3, del d.lgs. correttivo n. 4 del 2008, il quale prevede che la Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale, istituita dall'art. 9 del d.P.R. n. 90 del 2007 assicura al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio il supporto tecnico-scientifico per l'attuazione delle norme di cui al presente decreto.

Anche nel nuovo regime risultante dal combinato disposto dell'art. 8 del d.lgs. n. 152 del 2006 e dell'art. 9 del d.P.R. n. 90 del 2007, è prevista, non diversamente dalla disciplina anteriore, una partecipazione meramente eventuale di un solo componente della Regione interessata (*rectius* di ciascuna Regione interessata) nella Commissione statale competente in materia di valutazioni ambientali.

Il carattere non soddisfacente della disciplina sopravvenuta impone, per il principio di effettività del giudizio costituzionale in via di azione, il trasferimento (espressamente richiesto, peraltro, dalla difesa della Regione Marche) delle proposte questioni di legittimità costituzionale sulla nuova disposizione di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 152 del 2006.

9.3.2. — Le questioni, trasferite pertanto sull'attuale art. 8 del d.lgs. n. 152 del 2006, non sono comunque fondate.

Come chiarito sopra *sub* 4 e *sub* 9, la disciplina della VAS rientra nella materia della tutela dell'ambiente di competenza dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. Le Regioni non hanno, perciò, alcun titolo per reclamare la partecipazione ad un organo statale, quale è, appunto, la predetta Commissione, che svolge funzioni amministrative dirette alla tutela e conservazione dell'ambiente, come tali, riferibili ad una materia di esclusiva competenza statale.

In questo contesto la possibilità per le Regioni (*rectius* per ciascuna Regione interessata) di designare un esperto in tale organo, non imposta dalla Costituzione, discende quindi dalla scelta discrezionale della legge statale.

9.4. — L'art. 7, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, prevede che siano sottoposti a VAS, oltre che i piani ed i programmi indicati al precedente comma 2 dell'art. 7, anche i piani e programmi concernenti la definizione del quadro di riferimento per la realizzazione di opere, le quali, pur non essendo sottoposte a VIA, possano avere effetti significativi per l'ambiente, secondo un giudizio (c.d. *screening*) espresso dalla sottocommissione statale competente per la VAS.

La Regione Marche censura questa disposizione in riferimento agli articoli 117 e 118 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, in quanto non prevederebbe una intesa con la Regione per sottoporre alla VAS anche i piani regionali e consentirebbe, pertanto, ad un organo dello Stato di ingerirsi in materia di governo del territorio.

9.4.1. — La questione non è fondata.

Anzitutto, è la stessa direttiva 2001/42/CE (art. 3, comma 4) ad imporre agli Stati di sottoporre a VAS anche quei piani o programmi che, seppure non ricompresi tra quelli che vi sono soggetti per legge, possono avere un rilevante impatto ambientale, e, poi, come si è appena chiarito, la sottoposizione a VAS di piani o programmi è da ascrivere alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e rientra nella discrezionalità del legislatore statale, pertanto, la individuazione dell'organo cui attribuire la funzione di c.d. *screening*.

E' da sottolineare, comunque, che la questione non si pone più dopo l'entrata in vigore del decreto correttivo n. 4 del 2008, per il quale la Commissione statale di cui all'art. 9 del d.P.R. n. 90 del 2007, richiamata dal novellato art. 8, valuta solo piani statali e non effettua più il c.d. *screening*, svolto, invece, dall'autorità regionale competente in ordine alla valutazione ambientale.

9.5. — L'art. 7, comma 8, del d.lgs. n. 152 del 2006 sottrae alla procedura di VAS i piani e programmi relativi ad interventi di telefonia mobile, già soggetti alle disposizioni di cui all'art. 87 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche).

La Regione Marche, sostenendo che tale sottrazione non è permessa dall'art. 3 della direttiva 2001/42/CE, censura questa disposizione in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost. nonché in riferimento agli artt. 11 e 76 Cost. (per violazione dell'art. 1, comma 8, lettere *e* ed *f*, della legge n. 308 del 2004, che, come si è detto, prescrivono il rispetto della normativa comunitaria in materia di ambiente), in quanto non sarebbe consentito sottrarre tale tipologia di piani alla procedura di VAS, con ciò compromettendo le competenze regionali in materia di tutela della salute e di governo del territorio.

9.5.1. — E' certamente esistente il contrasto tra la disposizione censurata e l'art. 3, comma 8, della direttiva 2001/42/CE (il che ha portato il legislatore delegato ad eliminare tale eccezione con il decreto correttivo n. 4 del 2008). La questione è, nondimeno, inammissibile.

Secondo questa Corte (sentenze n. 265 del 2006 e n. 336 del 2005) è legittima la sottrazione operata dal legislatore statale dei piani di telefonia mobile ai poteri regionali in materia di pianificazione urbanistica, ferma restando la loro sottoposizione ad altre forme di controllo da parte degli enti locali. Alla luce di tale giurisprudenza deve, allora, escludersi la ridondanza della dedotta violazione del diritto comunitario sulle attribuzioni regionali in materia di governo del territorio ovvero di quelle statutarie in materia di urbanistica. Di qui l'inammissibilità della questione.

9.6. — Gli articoli da 8 a 14 del d.lgs. n. 152 del 2006 recano la disciplina generale della VAS.

La Regione Calabria censura, in via generale, tali disposizioni in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera *s*), e terzo comma, e 118 Cost., nonché in riferimento al principio di leale collaborazione, in quanto recherebbero discipline di dettaglio in una materia, quella della valutazione ambientale strategica, che sarebbe riconducibile in prevalenza alle competenze regionali in materia di governo del territorio e tutela della salute.

Pertanto, secondo la Regione Calabria gli indicati parametri costituzionali sarebbero violati, anche laddove si volesse riconoscere una concorrenza di competenze su base paritaria tra lo Stato e le Regioni in materia di VAS, giacché anche in tale ipotesi non sarebbe comunque possibile una

disciplina unilaterale da parte dello Stato, se non per quanto riguarda la enucleazione di principi fondamentali, essendo la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. limitata alla predisposizione di «standards di tutela uniformi».

9.6.1. — Le questioni non sono fondate in quanto, come si è visto, la disciplina della VAS rientra nella materia della tutela dell'ambiente di competenza dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. ed in siffatta materia (vedi, da ultimo, sentenza n. 61 del 2009) la competenza dello Stato non è limitata alla fissazione di standard minimi di tutela ambientale, ma deve, al contrario, assicurare una tutela «adeguata e non riducibile».

9.7. — L'art. 9, commi 2, secondo periodo, 4 e 6, del d.lgs. n. 152 del 2006 specificano il contenuto del rapporto ambientale. L'art. 10, commi 2, secondo periodo, e 3, specificano le forme di pubblicità della sintesi non tecnica del rapporto ambientale. L'art. 12, commi 2, 3 e 4, specifica, tra l'altro, le modalità del giudizio di compatibilità ambientale. L'art. 14, comma 3, specifica le forme di pubblicità delle misure correttive dei piani adottati. L'allegato I alla parte seconda specifica, infine, le informazioni da inserire in detto rapporto.

La Regione Calabria censura tali disposizioni in riferimento al principio di leale collaborazione, in quanto esse, non avendo un contenuto di principio fondamentale («con l'eccezione forse dell'art. 12, commi 2, 3 e 4»), ma essendo «anzi di estremo dettaglio», avrebbero dovuto essere «concordate» con le istanze regionali.

9.7.1. — Per quanto appena rilevato sopra *sub* 9.6.1. anche tali questioni non sono fondate, non essendo lo Stato tenuto a concordare con le Regioni le norme di dettaglio di una disciplina riconducibile alla sua competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

9.8. — L'art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006 prevede che la valutazione di compatibilità ambientale viene effettuata prima dell'approvazione del piano o del programma, mentre il successivo art. 16, comma 2, prevede che prima dell'avvio del procedimento di approvazione, ai sensi dell'art. 10, commi 1 e 2, presso gli uffici delle Province e delle Regioni il cui territorio risulti anche solo parzialmente interessato dal piano o programma o dagli effetti della sua attuazione deve essere depositato un congruo numero di copie della sintesi non tecnica.

La Regione Valle d'Aosta censura queste disposizioni in riferimento agli artt. 4 e 6, paragrafo 1, della direttiva comunitaria 2001/42/CE e, conseguentemente, in riferimento agli artt. 11 e 117, primo e quinto comma, Cost., nonché in riferimento all'art. 76 Cost. (in relazione all'art. 1, comma 8, della legge n. 308 del 2004, che impone al legislatore delegato il rispetto dei principi e delle norme comunitarie), in quanto secondo la disciplina comunitaria la valutazione ambientale deve essere effettuata durante la fase preparatoria del piano o del programma ed anteriormente alla sua adozione o all'avvio della procedura legislativa e la proposta di piano o di programma ed il rapporto ambientale devono essere messi a disposizione «delle autorità di cui al paragrafo 3 del presente articolo e del pubblico», mentre in base alla disciplina statale la VAS interverrebbe «quando ormai l'elaborazione del piano è giunta nel suo stadio finale, impedendo, così, ai soggetti pubblici e privati che hanno diritto di prendere parte all'*iter* di approvazione del piano, di effettuare le proprie valutazioni anche sulla base della valutazione ambientale del piano medesimo espressa dall'autorità competente» ed in quanto, infine, la sintesi non tecnica sarebbe una forma pubblicitaria non idonea.

9.8.1. — Le questioni sono inammissibili, in quanto, la prospettata violazione della direttiva comunitaria non ridonda in una limitazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni.

9.9. — L'art. 10, commi 3 e 5, del d.lgs. n. 152 del 2006, prevede (comma 3) che le modalità di pubblicazione totale o parziale del piano o progetto sottoposto a VAS siano stabiliti con regolamento ministeriale e (comma 5) che i depositi e le pubblicazioni effettuate per la VAS sostituiscono ad ogni effetto le modalità di informazione e partecipazione eventualmente previste in via ordinaria dalle procedure di adozione e approvazione di detti piani e programmi.

La Regione Marche censura tali disposizioni in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., in quanto, sull'assunto che sarebbero riferibili anche ai procedimenti di VAS in sede regionale, esse inciderebbero sulla potestà della Regione di disciplinare i procedimenti di sua competenza.

La Regione Valle d'Aosta censura, invece, l'art. 10, comma 3, in riferimento all'art. 6, paragrafo 1, della direttiva 2001/42/CE e, conseguentemente, agli artt. 11 e 117, primo e quinto comma, Cost., nonché all'art. 76 Cost. (in relazione all'art. 1, comma 8, della legge n. 308 del 2004, che impone al legislatore delegato il rispetto dei principi e delle norme comunitarie), in quanto si porrebbe in contrasto con il principio comunitario di pubblicità del rapporto ambientale. E censura, poi, l'art. 10, comma 5, in riferimento all'art. 2, lettera g), dello statuto regionale, che riconosce la competenza esclusiva regionale in materia di urbanistica, in quanto, trattandosi di procedimenti regionali, questi non potrebbero che essere disciplinati con legge regionale anche per quel che concerne le forme di pubblicità.

9.9.1. — In ordine alle questioni riferite all'art. 10, comma 3, deve dichiararsi cessata la materia del contendere, perché il regolamento ministeriale, cui tale disposizione si riferisce, non risulta emanato prima della abrogazione della disposizione stessa da parte del d.lgs. n. 4 del 2008.

Le questioni riferite all'art. 10, comma 5, non sono, invece, fondate in quanto poggiano su di un erroneo presupposto interpretativo. La generica ed indeterminata prescrizione di tale disposizione deve, infatti, essere interpretata come riferita alle sole forme pubblicitarie e partecipative dei piani statali, non potendosi ritenere che lo Stato, in evidente violazione delle attribuzioni delle Regioni, abbia inteso sopprimere le forme pubblicitarie e gli istituti partecipativi degli atti pianificatori o programmatori regionali.

9.10. — L'art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006 prevede, nella sua parte iniziale, che l'autorità preposta alla valutazione ambientale emette il giudizio di compatibilità ambientale, che costituisce presupposto per la prosecuzione del procedimento di approvazione del piano e del programma.

La Regione Piemonte sostiene che tale disposizione sia in contrasto con «gli artt. 3, 5, 76, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, i principi di leale collaborazione, ragionevolezza, adeguatezza, differenziazione, sussidiarietà, buon andamento della pubblica amministrazione, anche sotto l'aspetto della violazione di principi e norme di diritto comunitario e di convenzioni internazionali», in quanto, nella logica della direttiva 2001/42/CE, la VAS non sarebbe un mero provvedimento autorizzativo, ma un processo decisionale della pubblica amministrazione che confronta le scelte da assumere in un determinato contesto ambientale, territoriale e socio-economico e non consentirebbe una reale intersezione tra la valutazione ambientale e la pianificazione o programmazione, le quali rimarrebbero «come fasi consequenziali e sostanzialmente separate».

La Regione Emilia-Romagna, nel ricorso n. 73 del 2006, censura la medesima disposizione, unitamente a quella di cui al precedente art. 5, comma 1, lettera m), del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale, a sua volta, definisce il giudizio di compatibilità ambientale come l'atto con il quale l'organo competente conclude la procedura di valutazione ambientale strategica o la valutazione di impatto ambientale, in riferimento alla direttiva 2001/42/CE (il riferimento è da ritenersi all'art. 2), in quanto definirebbero e configurerebbero la procedura di VAS ed il suo esito in termini essenzialmente assimilati a quelli della procedura di VIA, laddove, secondo la direttiva comunitaria indicata, la VAS dovrebbe essere concepita come un processo decisionale della stessa pubblica amministrazione che approva il piano o programma.

Il contrasto con il diritto comunitario ridonderebbe, poi, per la Regione Emilia-Romagna, in lesione delle proprie garanzie costituzionali (è da ritenersi, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.), in quanto tali disposizioni, da un lato, devono essere applicate dagli enti territoriali, dall'altro, costituiscono, ai sensi dell'art. 22 del d.lgs. n. 152 del 2006, un vincolo alla futura legislazione regionale.

9.10.1. — La questione proposta dalla Regione Piemonte è inammissibile, dato che nel ricorso non si evidenzia quale sia la lesione delle competenze regionali che deriverebbe dalla prospettata violazione del diritto comunitario, ma si afferma, genericamente, che la VAS atterrebbe non solo alla tutela dell'ambiente, ma anche al governo del territorio e che la legge delega imponeva il rispetto del diritto comunitario e delle attribuzioni regionali.

9.10.2. — Le questioni proposte dalla Regione Emilia-Romagna, a parte ogni considerazione sull'invocazione solo indiretta di un parametro costituzionale, non sono fondate.

L'art. 5, comma 1, lettera *m*), anzitutto, reca una definizione del giudizio di compatibilità ambientale neutra e priva di alcuna lesività.

Per quanto attiene all'art. 12, comma 2, invece, la questione proposta poggia su un evidente errore interpretativo.

Contrariamente a quanto assume la ricorrente, il giudizio di compatibilità ambientale deve essere inteso, non come una autorizzazione, bensì come presupposto per la prosecuzione del procedimento di pianificazione o programmazione. Ciò, in particolare, è desumibile dalle previsioni dell'art. 12, comma 3, il quale afferma che l'approvazione del piano «tiene conto» del parere contenuto nel giudizio di compatibilità ambientale e da quella dell'art. 4, comma 3, del medesimo d.lgs. n. 152 del 2006, il quale afferma che i provvedimenti di approvazione di piani e di programmi sono emessi sulla base della valutazione ambientale strategica.

9.11. — L'art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006 prevede, poi, nella sua parte finale, che, qualora l'autorità preposta alla valutazione ambientale non si esprima entro sessanta giorni, il Consiglio dei ministri è autorizzato, ad esercitare il potere sostitutivo ed ove il Consiglio dei ministri non si pronunci, si intende emesso parere negativo e che tale disciplina si applichi, fino all'emanazione della normativa regionale in materia, anche per le VAS di competenza regionale.

Per la Regione Piemonte questa disposizione violerebbe «gli artt. 3, 5, 76, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, i principi di leale collaborazione, ragionevolezza, adeguatezza, differenziazione, sussidiarietà, buon andamento della pubblica amministrazione, anche sotto l'aspetto della violazione di principi e norme di diritto comunitario e di convenzioni internazionali», in quanto la procedura avrebbe una impostazione meccanica, che ne ridurrebbe l'effettiva funzione delineata dalla normativa comunitaria di cui alla direttiva 2001/42/CE.

Per la Regione Valle d'Aosta, invece, essa violerebbe l'art. 2, lettera *g*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), che riconosce l'urbanistica quale materia di competenza esclusiva della Regione, e l'art. 97 Cost., in quanto implicherebbe il rischio che numerosi piani e programmi abbiano un giudizio negativo di compatibilità per mera scadenza del termine.

9.11.1. — Le questioni sono inammissibili, perché la censura prospettata si risolve essenzialmente in una censura di ragionevolezza della legge e non attiene alle competenze regionali.

9.12. — Gli artt. 16 e 17 del d.lgs. n. 152 del 2006 recano disposizioni specifiche per la VAS in sede statale.

La Regione Calabria censura queste disposizioni in riferimento al principio di leale collaborazione, in quanto esse, nel disciplinare il procedimento di valutazione ambientale strategica in sede statale, ometterebbero qualsiasi possibilità di intervento di istanze regionali nel procedimento che conduce alla approvazione del piano o del programma proposto e non terrebbero, pertanto, conto dell'incidenza di questo sul governo del territorio.

9.12.1. — Le questioni non sono fondate.

Infatti, la VAS, concludendosi con un “giudizio di compatibilità ambientale” (vedi sopra *sub* 9.10.2), rientra, come si è più volte ripetuto, nella materia della tutela dell'ambiente ed individua in concreto i limiti di tutela ambientale che devono essere rispettati, mentre, d'altro canto (oltre quanto già esposto sopra *sub* 9.3.2.), la Regione, ai sensi dell'originario art. 6, commi 6, 7 e 8, così come, ai sensi dell'attuale art. 8 del d.lgs. n. 152 del 2006 (in combinato disposto con l'art. 9 del d.P.R. n. 90 del 2007) può designare un componente della Commissione statale competente.

9.13. — L'articolo 21 del d.lgs. n. 152 del 2006, prevede che sono sottoposti a valutazione ambientale strategica in sede regionale o provinciale i piani e programmi di cui all'art. 7 la cui approvazione compete alle Regioni o agli enti locali.

Il successivo art. 22, prevede che, ferme restando le disposizioni di cui agli articoli 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 e 14, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano con proprie leggi e regolamenti le procedure per la valutazione ambientale strategica dei piani e programmi di

cui all'art. 21, e che, fino all'entrata in vigore delle discipline regionali e provinciali di cui al comma 1, trovano applicazione le disposizioni di cui alla parte seconda del “presente” decreto.

La Regione Piemonte censura queste disposizioni, sostenendo che esse violerebbero «gli artt. 3, 5, 76, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, i principi di leale collaborazione, ragionevolezza, adeguatezza, differenziazione, sussidiarietà, buon andamento della pubblica amministrazione, anche sotto l'aspetto della violazione di principi e norme di diritto comunitario e di convenzioni internazionali», in quanto lascerebbero uno spazio inesistente alla normativa regionale anche rispetto alle procedure di competenza della Regione.

9.13.1. — Le questioni, a parte ogni considerazione sulla sua genericità e sulla evidente inconferenza di numerosissimi parametri confusamente e solo assertivamente invocati dalla ricorrente, non sono, comunque, fondate, in quanto lo Stato, nel porre dette disposizioni, esercita una sua competenza esclusiva e le Regioni non hanno titolo per contestare le scelte discrezionali effettuate dal legislatore statale. Del resto, la stessa esistenza di una VAS in sede regionale ha il suo unico fondamento nella legge statale che, ad un tempo, la prescrive e la consente, e non nella Costituzione, che assegna, invece, allo Stato la competenza in materia di tutela dell'ambiente.

10. — Avendo la Corte deciso il merito dei vari ricorsi, non vi è luogo a procedere in ordine all'istanza di sospensione delle disposizioni impugnate del d.lgs. n. 152 del 2006, formulata dalle ricorrenti Regioni Calabria e Abruzzo.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi;*

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse, nei confronti del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) dalle Regioni Emilia-Romagna, Calabria, Toscana, Piemonte, Valle d'Aosta, Umbria, Liguria, Abruzzo, Puglia, Campania, Marche e Basilicata;

*dichiara* inammissibili gli interventi della Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) – Onlus (nei giudizi promossi dalle Regioni Emilia-Romagna, Toscana, Piemonte, Valle d'Aosta, Umbria, Liguria, Abruzzo, Puglia, Campania, Marche e Basilicata con i ricorsi indicati in epigrafe) e 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 Teclogiche Ambiente S.p.a. (nel giudizio promosso dalla Regione Piemonte con il ricorso indicato in epigrafe);

*dichiara* cessata la materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 6, comma 6, 7, commi 3 ed 8, 10, commi 3 e 5, e 17 del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* cessata la materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 6, 7, comma 3, 15, 16, 17, 18, 19 e 20 del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte dalla Regione Valle d'Aosta, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* cessata la materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 6, 15, comma 1, e 19 del d.lgs. n. 152 del 2006 proposte dalla Regione Puglia con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* cessata la materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte dalle Regioni Marche e Valle d'Aosta, con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'intero d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in relazione all'art. 76 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Valle d'Aosta, Basilicata ed Abruzzo, con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'intero d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in relazione agli artt. 76 e 117, primo e quinto comma, della Costituzione, dalla Regione Piemonte con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in relazione agli artt. 117 e 118 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Toscana e Marche, con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera e), del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in relazione agli artt. 3, 5, 76, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, nonché in relazione al principio di leale collaborazione, dalla Regione Piemonte con il ricorso indicato in epigrafe, ed, in relazione all'art. 2, comma 1, ed al punto 13 dell'allegato II della direttiva 27 giugno 1985, n. 85/337/CEE (Direttiva del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati), dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso n. 73 del 2006;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera g), del d.lgs. n. 152 del 2006, proposta, in relazione al punto 22 dell'allegato I della direttiva n. 85/337/CEE, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso n. 73 del 2006;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 8, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposta, in relazione agli artt. 11, 76 e 117, terzo comma, e 118 della Costituzione ed all'art. 3 della direttiva 27 giugno 2001, n. 2001/42/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente), dalla Regione Marche, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità degli artt. 10, comma 1, e 16, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in relazione agli artt. 11, 76 e 117, primo comma e quinto comma, della Costituzione ed agli artt. 4 e 6 della direttiva n. 2001/42/CE, dalla Regione Valle d'Aosta, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, prima parte, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposta in relazione agli artt. 3, 5, 76, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, nonché in relazione al principio di leale collaborazione, dalla Regione Piemonte, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, seconda parte, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte in relazione agli artt. 3, 5, 76, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, nonché in relazione al principio di leale collaborazione, dalla Regione Piemonte, ed, in relazione all'art. 2, lettera g), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) ed all'art. 97 della Costituzione, dalla Regione Valle d'Aosta con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'intero d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in relazione al principio di leale collaborazione, dalla Regione Calabria, in relazione all'art. 76 della Costituzione, dalla Regione Campania, in relazione all'art. 76 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Valle d'Aosta, Abruzzo e Basilicata, ed in relazione agli artt. 5 e 76 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, dalla Regione Piemonte, con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 63, 64, 101, comma 7, 154, 155, 181, commi da 7 a 11, 183, comma 1, 186, 189, comma 3, 214, commi 3 e 5, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposta, in relazione all'art. 76 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, dalla Regione Emilia-Romagna nel ricorso n. 56 del 2006;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 25, comma 1, 35, comma 1, 42, comma 3, 55, comma 2, 58, comma 3, 63, commi 3 e 4, 64, 65, comma 3, lettera e), 95, comma 5, 96, comma 1, 101, comma 7, 148, 149, 153, comma 1, 154, 155, 160, 166, comma 4, 181, commi da 7 a 11, 183, comma 1, 186, 189, comma 3, 195, comma 1, 202, comma 6, 214, commi 3 e 5, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposta, in relazione all'art. 76 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, dalla Regione Umbria con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 58, 59, 63, 64, 65, 67, 69, 74, 91, comma 1, lettera d), 96, 113, 114, 116, 117, 121, 124, comma 7, 148, commi 4 e 5, 149, comma 6, 154, 181, commi da 7 a 11, 183, comma 1, 186, 189, comma 3, 205, comma 2, 240,

comma 1, lettere b), c) e g), 242, 243, 244, 246, 252 e 257, proposta, in relazione all'art. 76 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, dalla Regione Liguria, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in relazione all'art. 117, sesto comma, della Costituzione e, in subordine, in relazione al principio di leale collaborazione, dalla Regione Calabria con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera a), n. 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposta, in relazione agli artt. 11, 76 e 117, primo comma, della Costituzione ed all'art. 3, paragrafo 1, della direttiva n. 2001/42/CE, dalla Regione Valle d'Aosta, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale, degli artt. 4, comma 1, lettera b), e 5, comma 1, lettere q) ed r), del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in relazione agli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione ed, in subordine, in relazione all'art. 76 della Costituzione, dalla Regione Calabria con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale, degli artt. 4, comma 1, lettera a), 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 e 22 e degli allegati I e II alla parte seconda del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in relazione agli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione ed, in subordine, in relazione all'art. 76 della Costituzione, dalla Regione Calabria con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 del d.lgs. n. 152 del 2006, come sostituito dall'art. 1 del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale), proposte, in relazione al principio di leale collaborazione, dalla Regione Calabria, in relazione agli artt. 3, 5, 76, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, nonché in relazione al principio di leale collaborazione, dalla Regione Piemonte, ed, in relazione agli artt. 11, 76, 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Marche con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposta, in relazione agli artt. 117 e 118 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, dalla Regione Marche, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 8, 9, 10, 11, 12, 13 e 14 del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in relazione agli artt. 117, secondo comma, lettera s) e terzo, e 118 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, dalla Regione Calabria, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 9, commi 2, secondo periodo, 4 e 6, 10, commi 2, secondo periodo, e 3, 12, commi 2, 3 e 4, e 14, comma 3 e dell'allegato I alla parte seconda del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in relazione, al principio di leale collaborazione, dalla Regione Calabria, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in relazione all'art. 2, lettera g), dello statuto speciale, dalla Regione Valle d'Aosta, ed, in relazione agli artt. 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Marche, con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, lettera m), e 12, comma 2, prima parte, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in relazione all'art. 117, terzo comma, della Costituzione ed all'art. 2 della direttiva n. 2001/42/CE, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso n. 73 del 2006;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 16 e 17 del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in relazione al principio di leale collaborazione, dalla Regione Calabria, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 21 e 22 del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in relazione agli artt. 3, 5, 76, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione,

nonché in relazione al principio di leale collaborazione, dalla Regione Piemonte, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 luglio 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 luglio 2009.

<b>Sentenza del 23 luglio 2009, n. 232</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrenti</b>	Regioni Emilia Romagna, Toscana, Calabria, Piemonte, Valle d'Aosta, Umbria, Liguria, Abruzzo, Puglia, Campania, Marche, Basilicata	
<b>Resistente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Materia</b>	tutela dell'ambiente e dell'ecosistema	
<b>Norme impugnate</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>
art. 55, comma 2 decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale)	principio di leale collaborazione	non fondatezza della questione
art. 55, comma 4, d.lgs. 152/2006	art.118 Cost.	non fondatezza della questione
art. 55, comma 5, d.lgs. 152/2006	art.118 Cost	inammissibilità della questione
art. 57, comma 1, lett. a), n.1 d.lgs. 152/2006	artt. 76 e 117 Cost. principio di legalità	non fondatezza della questione
art. 57, comma 1, lett. a), n.2 d.lgs. 152/2006	artt. 117 e 118 Cost. principio di leale collaborazione	non fondatezza della questione
art. 57, comma 1, lett. a), n.2 d.lgs. 152/2006	artt. 3, 5, 76, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 Cost principio di leale collaborazione	inammissibilità della questione
art. 57, comma 1, lett. a), n. 2, 3, 4 e 6 d.lgs. 152/2006	artt. 76, 117, 118, 120 Cost. principio di legalità	non fondatezza della questione
Art.57, commi 3 e 4 d.lgs. 152/2006	artt. 76 e 118 cost.	non fondatezza della questione
artt. 57, 63, 64, 65, 66, 67, 68 e 175 d.lgs. 152/2006	art.76 Cost.	inammissibilità della questione
art. 58 d.lgs. 152/2006	principio di leale collaborazione	inammissibilità della questione
art. 58, comma 2, lett.c) e comma 3, lett.c) d.lgs. 152/2006	artt. 117 e 118 Cost.	non fondatezza della questione
art. 58, comma 3, lett. a) e d) d.lgs. 152/2006	principio di leale collaborazione	<b>illegittimità costituzionale</b> nella parte in cui non prevede che le funzioni in esso indicate siano esercitate previo parere della Conferenza unificata
art. 58, comma 3, lett. b), e) g) d.lgs. 152/2006	artt. 76, 117, 118 principio leale collaborazione	inammissibilità della questione
art. 58, comma 3, lett. b) d.lgs. 152/2006	artt. 76, 117 e 118 cost. principio di leale collaborazione	non fondatezza della questione
art. 59 d.lgs. 152/2006	artt. 76, 117, terzo comma, 118 e 119 Cost. principio di leale collaborazione	non fondatezza della questione
art. 61 d.lgs. 152/2006	artt. 76, 117 e 118 Cost.	non fondatezza della questione
art. 61, comma 1, lettere d) ed e), d.lgs. 152/2006	artt. 76, 117 Cost.	non fondatezza della questione
art. 63 d.lgs. 152/2006	artt. 76, 117 e 118 Cost. principio di leale collaborazione	non fondatezza della questione

art. 63 d.lgs. 152/2006	artt. 3, 5, 76, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 Cost. principio di leale collaborazione	inammissibilità della questione
art. 63, commi 2 e 3, art. 64 d.lgs. 152/2006	artt. 117, commi terzo e sesto, 118 Cost.	non fondatezza della questione
art. 63 e 64 d.lgs. 152/2006	art.2, lett.d), e), f), g), i), m), q), art.3, lett.d) e art. 4 legge costituzionale 26 febbraio 1948, n.4 art.117, terzo comma Cost. art.1 d.lgs. 16 marzo 1999, n.89	inammissibilità della questione
art. 63 e 64 d.lgs. 152/2006	art.76 Cost.	non fondatezza della questione
art. 64 d.lgs. 152/2006	artt. 3, 11, 76, 117 primo e terzo comma, 118 Cost.	inammissibilità della questione
art. 64 d.lgs. 152/2006	artt. 3, 5, 76, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 Cost principio di leale collaborazione	non fondatezza della questione
art. 65 d.lgs. 152/2006	artt. 76, 117 e 118 Cost. principio di leale collaborazione	non fondatezza della questione
art. 65, comma 6 d.lgs. 152/2006	art.117 Cost. principio di leale collaborazione	inammissibilità della questione
artt.65, 66, 67 e 68 d.lgs. 152/2006	artt.3, 5, 76, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 Cost. principio di leale collaborazione	inammissibilità della questione
artt.65, 67, 69, 116 e 117 d.lgs. 152/2006	art. 76 Cost.	inammissibilità della questione
art. 66 d.lgs. 152/2006	art.117, terzo comma Cost.	inammissibilità della questione
art. 66 d.lgs. 152/2006	artt.117 e 118 Cost.	inammissibilità della questione
art. 67, commi 2, 3, 4, 5 e 6 d.lgs. 152/2006	art.117, terzo comma Cost. principio di leale collaborazione	non fondatezza della questione
art. 68 d.lgs. 152/2006	art. 11, 117, primo e terzo comma	inammissibilità della questione
art. 69, commi 2 e 3 d.lgs. 152/2006	art. 117, terzo comma e 119 Cost.	non fondatezza della questione
art. 70 d.lgs. 152/2006	art. 117, terzo comma Cost.	non fondatezza della questione
art. 70, commi 1 e 3 d.lgs. 152/2006	art. 117, terzo comma Cost.	non fondatezza della questione
art. 72, commi 3, 4 e 5 d.lgs. 152/2006	artt. 76, 117 e 118 Cost. principio di leale collaborazione	non fondatezza della questione

#### **Sintesi**

Le Regioni Emilia-Romagna, Calabria, Toscana, Piemonte, Valle d'Aosta, Umbria, Liguria, Abruzzo, Puglia, Campania, Marche, Basilicata propongono questioni di legittimità costituzionale di numerosi articoli del decreto legislativo n. 152 del 2006 (Norme in materia ambientale). Gli articoli impugnati appartengono tutti alla Parte terza del decreto, intitolata «Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche» e, in particolare, fanno parte della sezione I «Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione».

Pur nella molteplicità dei contenuti dei ricorsi, quasi tutte le regioni lamentano, preliminarmente, la lesione delle loro attribuzioni in materia di "governo del territorio", materia rimessa, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, alla potestà legislativa concorrente e sulla quale

allo Stato spetterebbe intervenire solo dettando principi fondamentali.

Secondo la Corte, invece, tutte le disposizioni contenute nella Parte terza del decreto sono riconducibili alla materia “tutela dell’ambiente” e, quindi, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Ciò emerge, in particolare, dalla lettura dell’articolo 53 laddove sono individuate le finalità delle disposizioni che compongono la sezione I: esse «sono volte ad assicurare la tutela ed il risanamento del suolo e del sottosuolo, il risanamento idrogeologico del territorio tramite la prevenzione dei fenomeni di dissesto, la messa in sicurezza delle situazioni a rischio e la lotta alla desertificazione». Tutti scopi che attengono, evidentemente, dice la Corte, alla tutela delle condizioni e qualità intrinseche del suolo e non già alla sua utilizzazione.

Si tratta, cioè, di interventi “miranti non già a disciplinare come e secondo quali regole l’uomo debba stabilire propri insediamenti (abitativi, industriali, eccetera) sul territorio, bensì a garantire un certo stato del suolo, così come le norme contro l’inquinamento delle acque mirano a garantire un determinato *standard* qualitativo dei corpi idrici, quelle contro l’inquinamento atmosferico uno specifico livello qualitativo dell’aria, e così via”.

Altrettanto omogenea è la posizione delle regioni ricorrenti nel denunciare, in riferimento a numerose disposizioni del decreto legislativo, le innovazioni da esso introdotte a fronte di una legge delega (legge n.308 del 2004) che riguardava il “riordino, coordinamento ed integrazione” della normativa preesistente, con conseguente violazione dei criteri direttivi contenuti nella stessa ed effetti sulle prerogative regionali. In quest’ottica impugnano, tra le altre, la disposizione che prevede la soppressione delle Autorità di bacino preesistenti e l’introduzione di un sistema radicalmente diverso dal precedente (art. 63); quella che attribuisce al Ministro dell’ambiente l’identificazione delle “linee fondamentali dell’assetto del territorio nazionale con riferimento ai valori naturali e ambientali e alla difesa del suolo...” (art.58), benchè tale compito, in base alla normativa preesistente, fosse esercitabile solo a seguito di intese da raggiungere in sede di Conferenza unificata; quella, ancora, che prevede che le regioni redigano, approvino e diano esecuzione ai progetti, interventi ed opere da realizzare nei distretti idrografici e organizzino il funzionamento del servizio di polizia idraulica “per la parte di propria competenza” (art. 61), in contrasto con la normativa preesistente che aveva trasferito alle regioni tutte le funzioni relative alle opere idrauliche di qualsiasi natura nonché tutti i compiti di polizia idraulica e di pronto intervento e di polizia delle acque.

La Corte, al riguardo, dapprima precisa la portata ed il contenuto dei principi enunciati dalla legge di delega, quindi conclude nel senso che la stessa, pur mirando al riordino della materia, ben consentiva al Governo di emanare norme innovative: ciò si ricava sia dal comma 1 dell’articolo 1 della legge delega, che attribuisce all’emanando decreto legislativo non solo il compito di «coordinamento» delle previgenti disposizioni ma anche quello di «riordino» e di «integrazione» della normativa, sia dagli ulteriori principi, richiamati dal medesimo articolo 1, nel rispetto dei quali la delega deve essere esercitata “molti dei quali, implicitamente o esplicitamente, presuppongono o impongono la modifica sostanziale della normativa ambientale all’epoca vigente”. A ciò va aggiunto l’esplicito richiamo al rispetto 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). Ciò, conclude la Corte, conferma l’ipotesi che nessun carattere di intangibilità può attribuirsi alle previsioni delle predette norme ordinarie. Se così non fosse, la pretesa immutabilità della distribuzione delle funzioni amministrative in materia ambientale contenuta nella normativa preesistente impedirebbe l’attuazione di gran parte dei principi precisati.

Dalle considerazioni che precedono discende che l’effetto riduttivo delle attribuzioni regionali derivante dalla disciplina posta dal d.lgs.152 del 2006 rispetto a quella contenuta nella normativa preesistente (essenzialmente nel d.lgs.112 del 1998), non è da solo sufficiente a far considerare illegittime le disposizioni del decreto, essendo necessario, invece, dimostrare che la riallocazione a livello statale di determinate competenze non costituisce attuazione di uno dei principi direttivi

indicati nell'art. 1 della legge di delega

La Corte riconosce invece la fondatezza di tre questioni sollevate dalle regioni al fine di rivendicare il loro coinvolgimento in alcuni procedimenti.

La prima concerne l'esclusiva attribuzione al Presidente del Consiglio dei ministri dell'approvazione del programma nazionale di interventi nel settore della difesa del suolo, in violazione dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione nonché del decreto legislativo n.112 del 1998 (che all'art. 88, comma 2, prevede diverse forme di coinvolgimento regionale). Il programma nazionale di intervento, afferma la Corte, "è un atto che, per l'ampiezza del proprio contenuto, è sicuramente suscettibile di produrre significativi effetti indiretti anche nella materia del governo del territorio, di competenza legislativa concorrente. Il principio di leale collaborazione istituzionale richiede, pertanto, il coinvolgimento delle Regioni". Alla luce di ciò, la Corte dichiara illegittimo l'articolo 57, comma 1, lettera b) del d.lgs. 152 del 2006 nei limiti in cui non prevede che il programma sia approvato previo parere della Conferenza unificata Stato-città e autonomie locali e Stato- regioni.

La seconda e la terza questione censurano due diverse disposizioni dell'articolo 58 del decreto legislativo e sono entrambe riconosciute fondate dalla Corte con argomentazioni analoghe a quelle con le quali ha accolto la prima questione.

In particolare, l'una riguarda la previsione di cui alla lettera a) del comma 3 dell'art. 58 che, in violazione degli artt. 117 e 118 Cost. e del principio di leale collaborazione, attribuisce al Ministro dell'ambiente funzioni di programmazione, finanziamento e controllo degli interventi in materia di difesa del suolo senza alcun coinvolgimento delle regioni; l'altra riguarda il comma 3, lettera d) dell'articolo 58, che riconosce al Ministro dell'ambiente il compito di identificare le «linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento ai valori naturali e ambientali e alla difesa del suolo, nonché con riguardo all'impatto ambientale dell'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali, delle opere di competenza statale e delle trasformazioni territoriali».

Si tratta in entrambi i casi di funzioni, afferma la Corte, tali da produrre effetti significativi sull'esercizio delle attribuzioni regionali in materia di governo del territorio. Anche in questo caso, quindi, il principio di leale collaborazione impone un coinvolgimento delle regioni che deve essere realizzato nella forma del parere della Conferenza unificata.

SENTENZA N. 232  
ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Francesco	AMIRANTE	Presidente
- Ugo	DE SIERVO	Giudice
- Paolo	MADDALENA	“
- Alfio	FINOCCHIARO	“
- Alfonso	QUARANTA	“
- Franco	GALLO	“
- Luigi	MAZZELLA	“
- Gaetano	SILVESTRI	“
- Sabino	CASSESE	“
- Maria Rita	SAULLE	“
- Giuseppe	TESAURO	“
- Paolo Maria	NAPOLITANO	“
- Giuseppe	FRIGO	“

- Alessandro CRISCUOLO “  
- Paolo GROSSI “  
ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 55, 57, 58, 59, 61, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 72, 116, 117 e 175 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), promossi dalle Regioni Emilia-Romagna (n. 2 ricorsi), Calabria, Toscana, Piemonte, Valle d’Aosta, Umbria, Liguria, Abruzzo, Puglia, Campania, Marche e Basilicata, con ricorsi notificati il 24 aprile, l’8, il 9, il 12, il 13, il 12-21 ed il 12-27 giugno 2006, depositati in cancelleria il 27 aprile, il 10, il 14, il 15, il 16, il 17, il 20, il 21 ed il 23 giugno 2006, ed iscritti ai nn. 56, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 78, 79 e 80 del registro ricorsi 2006.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché gli atti di intervento dell’Associazione Italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) - Onlus, della Biomasse Italia s.p.a. ed altre;

*udito* nell’udienza pubblica del 5 maggio 2009 il Giudice relatore Gaetano Silvestri, sostituito per la redazione della sentenza dal Giudice Luigi Mazzella;

*uditi* gli avvocati Giandomenico Falcon, Franco Mastragostino e Luigi Manzi per la Regione Emilia-Romagna, Maria Grazia Bottari Gentile per la Regione Calabria, Lucia Bora e Guido Meloni per la Regione Toscana, Luigi Manzi per la Regione Piemonte, Giampaolo Parodi per la Regione Valle d’Aosta, Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Regione Umbria, Giandomenico Falcon per la Regione Liguria, Fabrizio Lofoco per la Regione Puglia, Vincenzo Cocozza per la Regione Campania, Gustavo Visentini per la Regione Marche, Alessandro Giadrossi per l’Associazione Italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) - Onlus e l’avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. – Le Regioni Emilia-Romagna (con due distinti ricorsi), Calabria, Toscana, Piemonte, Valle d’Aosta, Umbria, Liguria, Abruzzo, Puglia, Campania, Marche, Basilicata, hanno proposto in via principale, tra l’altro, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 55, 57, 58, 59, 61, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 72, 116, 117 e 175 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), lamentando la violazione degli artt. 3, 5, 11, 76, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, dell’art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), degli artt. 2, lettere *d*), *e*), *f*), *g*), *i*), *m*), *q*), 3, lettera *d*), e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d’Aosta), del principio di leale collaborazione e del principio di legalità.

Stante la loro connessione oggettiva, i suddetti ricorsi devono essere riuniti ai fini di un’unica pronuncia.

2. – Riservata ad altre pronunce la decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale sollevate con i medesimi ricorsi, in via preliminare va dichiarata l’inammissibilità dell’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 dell’orientamento della giurisprudenza costituzionale, secondo cui il giudizio di costituzionalità in via principale si svolge «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 a questa Corte in via incidentale» (da ultimo, sentenza n. 405 del 2008).

3. – Le norme impugnate appartengono alla Parte III del d.lgs. n. 152 del 2006, intitolata «Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche» e, in particolare, fanno parte della sezione I «Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione» (il solo art. 175 è compreso nella sezione IV «Disposizioni transitorie e finali»).

Tutte le predette disposizioni sono riconducibili alla materia «tutela dell'ambiente».

In effetti, già la prima delle norme contenute nella sezione I della Parte III del d.lgs. n. 152 del 2006 (art. 53), nell'individuare le finalità delle disposizioni che compongono la sezione medesima, dichiara che esse «sono volte ad assicurare la tutela ed il risanamento del suolo e del sottosuolo, il risanamento idrogeologico del territorio tramite la prevenzione dei fenomeni di dissesto, la messa in sicurezza delle situazioni a rischio e la lotta alla desertificazione». Sono scopi che attengono con buona evidenza direttamente alla tutela delle condizioni e qualità intrinseche del suolo e non già alla sua utilizzazione.

Simile osservazione vale per tutte le disposizioni che compongono la sezione I. Si tratta di interventi (conservazione e recupero del suolo, difesa e sistemazione dei corsi d'acqua, moderazione delle piene, disciplina delle attività estrattive nei corsi d'acqua, nei laghi, nelle lagune ed in mare, al fine di prevenire il dissesto del territorio, difesa e consolidamento dei versanti e degli abitati contro frane, valanghe e altri fenomeni di dissesto, contenimento dei fenomeni di subsidenza dei suoli e di risalita delle acque marine lungo i fiumi e nelle falde idriche, protezione delle coste e degli abitati dall'invasione e dall'erosione delle acque marine, razionale utilizzazione delle risorse idriche superficiali e profonde, svolgimento funzionale dei servizi di polizia idraulica e di navigazione interna, nonché della gestione dei relativi impianti, manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere e degli impianti nel settore e conservazione dei beni; regolamentazione dei territori interessati dai predetti interventi ai fini della loro tutela ambientale, riordino del vincolo idrogeologico) miranti non già a disciplinare come e secondo quali regole l'uomo debba stabilire propri insediamenti (abitativi, industriali, eccetera) sul territorio, bensì a garantire un certo stato del suolo, così come le norme contro l'inquinamento delle acque mirano a garantire un determinato *standard* qualitativo dei corpi idrici, quelle contro l'inquinamento atmosferico uno specifico livello qualitativo dell'aria, e così via.

4. – Le ricorrenti hanno denunciato, in riferimento a numerose disposizioni del d.lgs. n. 152 del 2006, la violazione dei criteri direttivi della legge n. 308 del 2004. E' opportuno, pertanto, prima di esaminare le singole questioni, precisare la portata ed il contenuto dei principi enunciati dalla predetta legge di delega.

L'art. 1 di tale legge ha conferito al Governo il potere di adottare uno o più decreti legislativi in materia di: a) gestione dei rifiuti e bonifica dei siti contaminati; b) tutela delle acque dall'inquinamento e gestione delle risorse idriche; c) difesa del suolo e lotta alla desertificazione; d) gestione delle aree protette, conservazione e utilizzo sostenibile degli esemplari di specie protette di flora e di fauna; e) tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente; f) procedure per la valutazione di impatto ambientale, per la valutazione ambientale strategica e per l'autorizzazione ambientale integrata; g) tutela dell'aria e riduzione delle emissioni in atmosfera.

La delega, pur mirando al riordino della materia, consentiva al Governo di emanare norme innovative.

Ciò si ricava dal comma 1 dell'art. 1 della legge n. 308 del 2004, che attribuiva agli emanandi decreti legislativi, non solo il compito di «coordinamento» delle previgenti disposizioni, ma anche quello di «riordino» e di «integrazione» della normativa relativa ai settori elencati nello stesso comma 1.

Il 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.

Ad esempio, il comma 8, alla lettera *b*) impone al Governo il «conseguimento di maggiore efficienza e tempestività dei controlli ambientali»; alla lettera *d*) fissa, quale obiettivo del legislatore delegato, lo «sviluppo e coordinamento [...], delle misure e degli interventi che prevedono incentivi e disincentivi, finanziari o fiscali, volti a sostenere, ai fini della compatibilità ambientale, l'introduzione e l'adozione delle migliori tecnologie disponibili [...], nonché il risparmio e l'efficienza energetica, e a rendere più efficienti le azioni di tutela dell'ambiente e di sostenibilità dello sviluppo, anche attraverso strumenti economici, finanziari e fiscali»; alla lettera *e*) impone la «piena e coerente attuazione delle direttive comunitarie»; alla lettera *l*) richiede al Governo la «semplificazione, anche mediante l'emanazione di regolamenti, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, delle procedure relative agli obblighi di dichiarazione, di comunicazione, di denuncia o di notificazione in materia ambientale».

Con specifico riferimento all'assetto delle competenze in materia ambientale, poi, lo stesso comma 8, formula in apertura, un criterio generalissimo, secondo cui i decreti legislativi dovevano conformarsi a principi direttivi quali, a livello costituzionale, il rispetto: dei principi e delle norme comunitarie; 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; del principio di sussidiarietà, 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, in materia di legislazione ordinaria, il rispetto della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa) e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59).

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 flessibile 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. 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 dopo nello stesso comma 8 e nel successivo comma 9.

Pertanto i criteri indicati nell'*incipit* dell'art. 1, comma 8, della legge n. 308 del 2004, debbono essere valutati e coordinati alla luce degli ulteriori criteri espressi dalla legge di delega, nel senso che il legislatore delegato era abilitato a modificare le attribuzioni già conferite alle Regioni quando la modifica fosse coerente con uno dei principi direttivi indicati nelle lettere progressive che compongono i commi 8 e 9 dell'art. 1. Ad esempio, se l'attuazione di una direttiva comunitaria avesse richiesto, per assicurarne l'esercizio unitario, uno spostamento, nel settore interessato, delle funzioni amministrative, la riallocazione di competenze avrebbe potuto legittimamente essere disposta dal legislatore delegato anche presso il livello statale.

Tale conclusione è valida anche con riferimento al settore della difesa del suolo, rispetto al quale l'art. 1, comma 9, lettera *c*), detta, tra gli altri criteri, quello di «valorizzare il suolo e le competenze svolte dagli organismi a composizione mista statale e regionale». Questa previsione non deve intendersi nel senso che essa imponesse al legislatore delegato l'obbligo di conservare le precedenti competenze degli organismi in questione, né tantomeno quello di mantenere la precedente proporzione tra le componenti statale e regionale di questi organi. Essa comporta solamente che, nell'intervenire sulla disciplina del settore, il Governo doveva comunque riconoscere un ruolo e attribuire competenze ad organismi a composizione mista statale-regionale.

Dalle considerazioni che precedono discende che il mero effetto riduttivo delle attribuzioni regionali derivante dalla disciplina posta dal d.lgs. n. 152 del 2006 rispetto a quella contenuta nel d.lgs. n. 112

del 1998 non è sufficiente per considerare illegittima una disposizione del primo decreto legislativo, essendo necessario, invece, dimostrare che la riallocazione a livello statale di determinate competenze non costituisce attuazione di uno dei principi direttivi indicati nei commi 8 e 9 dell'art. 1 della legge di delega.

5. – Passando all'esame delle singole questioni, la Regione Umbria censura l'art. 55, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale stabilisce che l'attività conoscitiva per le finalità di cui all'art. 53 (tutela e risanamento del suolo e del sottosuolo, risanamento idrogeologico del territorio tramite la prevenzione dei fenomeni di dissesto, la messa in sicurezza delle situazioni a rischio e la lotta alla desertificazione) e riferita all'intero territorio nazionale, è svolta, secondo criteri, metodi e *standard* di raccolta, elaborazione e consultazione, nonché modalità di coordinamento e di collaborazione tra i soggetti pubblici comunque operanti nel settore, che garantiscano la possibilità di omogenea elaborazione ed analisi e la costituzione e gestione, ad opera del Servizio geologico d'Italia - Dipartimento difesa del suolo dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT), di un unico sistema informativo, cui vanno raccordati i sistemi informativi regionali e quelli delle province autonome.

La ricorrente deduce che la disposizione violerebbe il principio di leale collaborazione, in quanto accentrerebbe in un soggetto statale (l'APAT), senza coinvolgimento delle Regioni, le scelte di costituzione e gestione di un unico sistema informativo; inoltre essa censura l'obbligo del raccordo dei sistemi informativi regionali, «nella misura in cui questo accordo non sia bilaterale».

La questione non è fondata.

Lo Stato è abilitato a dettare norme in materia di «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» [art. 117, secondo comma, lettera *r*), Cost.]. L'art. 55, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006 mira appunto alla creazione di un sistema informativo avente ad oggetto la raccolta e l'elaborazione (secondo criteri e metodi diretti ad assicurare l'omogeneità necessaria per la loro proficua elaborazione ed utilizzazione) dei dati rilevanti nel settore della difesa del suolo. Trattandosi di norma appartenente ad un ambito materiale riservato alla competenza esclusiva dello Stato e considerata la natura eminentemente tecnica della disciplina di coordinamento statale, va escluso che il principio di leale collaborazione imponga nella fattispecie una forma di coinvolgimento delle Regioni. Si aggiunga che obblighi costituenti espressione di un coordinamento meramente informativo gravanti sulle Regioni non sono di per sé idonei a ledere sfere di autonomia costituzionalmente garantite (sentenza n. 376 del 2003).

6. – La Regione Calabria impugna l'art. 55, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006, secondo cui l'Associazione nazionale Comuni italiani (ANCI) contribuisce allo svolgimento dell'attività conoscitiva in tema di difesa del suolo ed ai fini della diffusione dell'informazione ambientale, lamentando che la norma violerebbe l'art. 118 Cost., poiché demanderebbe ad una associazione di categoria, rappresentativa degli interessi dei Comuni, un'attività che, secondo la ricorrente, deve trovare la sua sede naturale nella Conferenza Stato-città e nel normale esercizio delle funzioni amministrative da parte degli enti territoriali.

La stessa ricorrente invoca, poi, la dichiarazione di illegittimità in via consequenziale *ex art.* 27, secondo periodo, della legge n. 87 del 1953, dell'art. 55, comma 5, contenente disposizioni in tema di esercizio, da parte dell'ANCI, delle attività previste dal precedente comma 4.

6.1. – La questione relativa all'art. 55, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006 non è fondata.

La norma, infatti, si limita a prevedere che l'ANCI «contribuisce» allo svolgimento dell'attività conoscitiva, senza sottrarre alle Regioni alcuna competenza. Essa, dunque, è priva di idoneità lesiva delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite.

6.2. – La questione relativa al comma 5 dello stesso art. 55 è invece inammissibile, perché la ricorrente, anziché chiedere la dichiarazione di illegittimità della norma in via consequenziale, avrebbe dovuto impugnare direttamente la disposizione in oggetto.

7. – La Regione Piemonte propone un'unica questione impugnando congiuntamente gli artt. 57, 63, 64, 65, 66, 67, 68 e 175 del d.lgs. n. 152 del 2006 e lamentando che essi violerebbero l'art. 76 Cost., sia per contrasto con l'art. 1, comma 1, della legge n. 308 del 2004, che individua l'oggetto della

delega nel «riordino, coordinamento e integrazione» della normativa esistente, sia per contrasto con l'art. 1, comma 8, della stessa legge n. 308 – che impone il rispetto della attribuzioni regionali definite dall'art. 117 Cost., dalla legge n. 59 del 1997 e dal d.lgs. n. 112 del 1998 – e con l'art. 1, comma 9, lettera *c*), della medesima legge. L'eccesso di delega si sarebbe concretizzato nella «compressione delle prerogative istituzionali regionali ed in generale del ruolo delle autonomie territoriali nell'ambito considerato della difesa del suolo, stravolgendo l'ordinamento della legge-quadro n. 183 del 1989».

La questione è inammissibile per la genericità dei termini in cui è stata formulata.

Infatti la motivazione è riferita ad un complesso di norme dal contenuto eterogeneo e la ricorrente non puntualizza i motivi di illegittimità delle singole disposizioni impugnate.

8. – Le Regioni Emilia-Romagna (reg. ric. n. 73 del 2006), Calabria, Toscana, Piemonte e Marche propongono alcune questioni aventi ad oggetto varie disposizioni contenute nell'art. 57 d.lgs. n. 152 del 2006.

Tale articolo, tra l'altro, individua le competenze, in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione del Presidente del Consiglio dei ministri (comma 1) e del Comitato dei ministri per gli interventi nel settore della difesa del suolo (commi 3 e 4), e stabilisce la forma di partecipazione della Conferenza Stato-Regioni [comma 1, lettera *a*), n. 2) e comma 6].

8.1. – La Regione Piemonte censura, in particolare, l'art. 57, comma 1, lettera *a*), n. 2, nella parte in cui prevede che i piani di bacino siano approvati con un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, «sentita la Conferenza Stato-Regioni», deducendo che tale previsione contrasterebbe con gli artt. 3, 5, 76, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 Cost. ed i «principi di leale collaborazione, ragionevolezza, adeguatezza, differenziazione, sussidiarietà, buon andamento della P.A. anche sotto l'aspetto della violazione di principi e norme del diritto comunitario e di convenzioni internazionali», poiché esautorerebbe le Regioni di ogni potere.

Tale questione è inammissibile, perché non è specificato quale, tra i numerosi parametri costituzionali genericamente evocati dalla ricorrente, sarebbe leso dalla norma censurata sulla base della motivazione enunciata nel ricorso.

8.2. – Le questioni proposte dalle altre Regioni debbono invece essere esaminate nel merito.

Un primo gruppo di esse concerne le disposizioni in tema di atti di indirizzo e coordinamento contenute nell'art. 57. 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.

Le questioni non sono fondate.

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.

Deve poi essere escluso il rischio (paventato dalle Regioni Toscana e Marche) che il compito, assegnato dall'art. 57, comma 4, al Comitato dei ministri, di proporre gli indirizzi delle politiche settoriali riguardi anche piani di settore di competenza regionale; infatti, la norma si riferisce esclusivamente alle politiche settoriali che rientrano nelle materie di competenza statale.

Non sussiste neppure lesione dell'art. 76 della Costituzione.

In particolare, non è violato il principio direttivo relativo alla «riaffermazione del ruolo delle Regioni» [art. 1, comma 8, lettera *m*), della legge n. 308 del 2004]. Infatti, ricordato che si verte in materia di tutela dell'ambiente, il riconoscimento di un potere di indirizzo e coordinamento in capo allo Stato è connaturato all'attribuzione allo stesso Stato della competenza legislativa esclusiva in materia. Del resto, la medesima lettera *m*) precisa che la riaffermazione del ruolo delle Regioni deve avvenire «ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione», il quale, appunto, attribuisce la predetta competenza esclusiva allo Stato e, come detto (*supra*, n. 4), il mero effetto riduttivo delle precedenti attribuzioni regionali non è di per sé fonte di illegittimità delle previsioni del d.lgs. n. 152 del 2006 per violazione dell'art. 76 della Costituzione.

La Regione Emilia-Romagna individua un ulteriore motivo di violazione del precetto costituzionale da ultimo richiamato nel fatto che l'art. 52 del d.lgs. n. 112 del 1998 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», intese oggi non più previste. Ribadito quanto precedentemente detto in generale sul valore da assegnare al richiamo del d.lgs. n. 112 del 1998 contenuto nell'*incipit* del comma 8 dell'art. 1 della legge n. 308 del 2004, nella fattispecie ci troviamo di fronte proprio ad un caso nel quale le disposizioni di quel risalente decreto legislativo sono innovate da norme coerenti con il nuovo riparto di competenze definito dall'art. 117 Cost., così come novellato dalla legge cost. n. 3 del 2001. Con riferimento alle norme oggetto della presente questione, l'interpretazione coordinata dei vari criteri enunciati in apertura dal comma 8 dell'art. 1 della legge n. 308 del 2004, comporta l'impossibilità di ritenere rilevante, ai fini della valutazione del rispetto dell'art. 76 Cost., la previsione dell'art. 52 del d.lgs. n. 112 del 1998, secondo la quale le linee fondamentali dell'assetto del territorio dovevano essere individuate previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

8.3. – La Regione Emilia-Romagna censura specificamente, poi, l'art. 57, comma 1, lettera *a*), n. 1, nella parte in cui attribuisce al Presidente del Consiglio dei ministri il compito di deliberare i «metodi» ed i «criteri, anche tecnici», in relazione allo svolgimento delle attività di cui agli artt. 55 e 56, cioè delle attività conoscitive, di pianificazione, di programmazione e di attuazione, deducendo che tale disposizione violerebbe il principio di legalità (perché l'oggetto del conferimento sarebbe indeterminato) e l'art. 117, secondo, terzo, quarto e sesto comma, Cost. (poiché tale conferimento darebbe luogo ad un abnorme potere normativo non inquadrabile nella disciplina costituzionale dei rapporti tra legge statale e legge regionale e del potere regolamentare).

In subordine, qualora siffatto potere normativo fosse ammissibile, ad avviso della ricorrente l'art. 57, comma 1, lettera *a*), n. 1, violerebbe gli artt. 76 e 117 Cost., nella parte in cui non prevede il coinvolgimento delle Regioni nella forma dell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, 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 già l'art. 54, comma 2, del d.lgs. n. 112 del 1998, prevedeva che le funzioni relative alla identificazione dei criteri per la raccolta e l'informatizzazione di tutto il materiale cartografico ufficiale esistente fossero esercitate d'intesa con la Conferenza unificata.

La questione non è fondata.

Non sussiste violazione del principio di legalità, perché la norma, riferendosi espressamente agli artt. 55 e 56, non è fonte di alcuna incertezza circa le attività in relazione alle quali il Presidente del Consiglio dei ministri può deliberare.

Né l'attribuzione di un simile compito al Presidente del Consiglio dei ministri, in una materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato, viola il riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni definito dall'art. 117 Cost.

Nella fattispecie, poi, non è ravvisabile la necessità di un coinvolgimento regionale. In effetti, si tratta di indicazioni metodologiche, di natura anche tecnica, dirette ad uniformare ed omogeneizzare le attività in questione.

A proposito dell'asserita violazione dell'art. 76 Cost., oltre alle considerazioni già svolte, si deve aggiungere che la norma dalla quale la ricorrente desume un precedente maggior coinvolgimento regionale [art. 54, comma 2, lettera *b*), del d.lgs. n. 112 del 1998] riguarda semplicemente la «indicazione dei criteri per la raccolta e l'informatizzazione di tutto il materiale cartografico ufficiale esistente, e per quello in corso di elaborazione, al fine di unificare i diversi sistemi per una più agevole lettura dei dati» e, pertanto, non può costituire un valido termine di raffronto rispetto all'art. 57, comma 1, lettera *a*), n. 1, che concerne i metodi ed i criteri di svolgimento delle attività conoscitive, di pianificazione, di programmazione e di attuazione in materia di difesa del suolo.

8.4. – L'art. 57, comma 1, lettera *a*), n. 2, del d.lgs. n. 152 del 2006 nella parte in cui prevede che i piani di bacino siano approvati con un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, «sentita la Conferenza Stato-Regioni», è impugnato, per violazione degli artt. 117 e 118 Cost. e del principio di leale collaborazione, dalle Regioni Emilia-Romagna (reg. ric. n. 73 del 2006), Calabria e Toscana, le quali sostengono che, essendo i piani di bacino strettamente correlati alla tutela del territorio regionale, la loro approvazione dovrebbe essere condizionata all'acquisizione di un'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

La questione non è fondata.

Infatti i piani di bacino, costituendo il fondamentale strumento di pianificazione in materia di difesa del suolo e delle acque, anche al fine di assicurare l'esercizio unitario delle relative funzioni amministrative, rientrano a pieno titolo nell'ambito materiale della tutela dell'ambiente. Pertanto gli interessi regionali risultano adeguatamente tutelati dalla forma di collaborazione prevista dalla norma impugnata (parere della Conferenza Stato-Regioni).

8.5. – L'art. 57, comma 1, lettera *a*), n. 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, nella parte in cui prevede l'attività sostitutiva del Governo «in caso di persistente inattività dei soggetti ai quali sono demandate le funzioni previste dalla presente sezione», è impugnato dalla Regione Calabria per lesione degli artt. 117, quinto comma, 118 e 120, secondo comma, Cost. (perché esso, a causa della sua genericità, consentirebbe allo Stato di agire in via sostitutiva al di fuori delle fattispecie espressamente contemplate nelle disposizioni costituzionali sopra indicate) e dalla Regione Emilia-Romagna, qualora siffatta disposizione dovesse essere intesa come «norma di conferimento di effettivi poteri sostitutivi», per violazione del principio di legalità (in quanto generica ed indeterminata) e perché non sono previste modalità di collaborazione con le Regioni.

Le questioni non sono fondate.

La norma in oggetto si limita ad attribuire al Presidente del Consiglio dei ministri il potere di compiere gli atti volti a provvedere in via sostitutiva in caso di persistente inattività dei soggetti tenuti a provvedere, ma non configura una distinta fattispecie di potere sostitutivo statale esercitabile al di fuori delle condizioni previste dall'art. 120, secondo comma, della Costituzione.

8.6. – La Regione Emilia-Romagna (reg. ric. n. 73 del 2006), censura l'art. 57, comma 1, lettera *b*), del d.lgs. n. 152 del 2006, poiché esso, 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 questione è fondata nei limiti di seguito precisati.

Il programma nazionale di intervento è un atto che, per l'ampiezza del proprio contenuto, è sicuramente suscettibile di produrre significativi effetti indiretti anche nella materia del governo del territorio, di competenza legislativa concorrente. Il principio di leale collaborazione istituzionale richiede, pertanto, il coinvolgimento delle Regioni nella forma del parere, come era già previsto dall'art. 88, comma 2, del d.lgs. n. 112 del 1998.

Non è fondata, invece, la pretesa della ricorrente di ottenere la dichiarazione dell'illegittimità dell'art. 57, comma 1, lettera *b*), nella parte in cui non prevede l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni. Infatti, ricordato che era onere della ricorrente individuare le specifiche funzioni attribuite alle Regioni dal d.lgs. n. 112 del 1998 che sarebbero state illegittimamente sottratte ad esse dal d.lgs. n. 152 del 2006, le disposizioni del d.lgs. n. 112 all'uopo indicate nella fattispecie dalla Regione Emilia-Romagna, o sono norme già abrogate alla data di emanazione della legge n. 308 del 2004 (art. 86, comma 3, d.lgs. n. 112 del 1998) – e, dunque, non suscettibili di essere comprese nel rinvio al d.lgs. n. 112 del 1998 operato dall'art. 1, comma 8, della legge di delega –, oppure [art. 89, commi 1, lettera *h*), e 5 del d.lgs. n. 112 del 1998] concernevano funzioni diverse da quella generale di programmazione cui si riferisce la norma oggetto della presente questione che, invece, è omogenea a quella prevista dal citato art. 88, comma 2, del d.lgs. n. 112 del 1998, che prevedeva il semplice parere della Conferenza unificata.

Pertanto va dichiarata 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.

8.7. – La Regione Calabria impugna l'art. 57, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 152 del 2006, nella parte in cui attribuisce al Comitato dei ministri «funzioni di alta vigilanza» (comma 3) e nella parte in cui concreta tali funzioni prevedendo la verifica della «coerenza nella fase di approvazione» degli atti di pianificazione (comma 4), per contrasto con l'art. 118 Cost. (non potendosi prospettare l'esercizio in capo allo Stato delle funzioni di alta vigilanza in un ambito nel quale il principio di sussidiarietà impone l'attribuzione ai livelli di governo infra-statali delle funzioni amministrative) e con l'art. 76 Cost. (risultando violato l'art. 1, comma 8, della legge di delega n. 308 del 2004 che garantiva «agli enti infra-statali, come soglia minima a livello di autonomia, il mantenimento dello *status quo*» mentre, nella fattispecie, il previgente art. 4, comma 3, della legge n. 183 del 1989 limitava l'attribuzione delle funzioni di alta vigilanza del Comitato dei ministri ai soli «servizi tecnici nazionali»).

La questione non è fondata.

Per principio generale, la competenza in tema di funzioni di vigilanza coincide con quella relativa all'attività oggetto di vigilanza. Nei commi 3 e 4 dell'art. 57 non è contenuto alcun riferimento che possa indurre a ritenere che i compiti di vigilanza da essi attribuiti al Comitato dei ministri riguardino anche attività rientranti nelle attribuzioni delle Regioni. Pertanto, dovendosi ritenere che quei compiti di vigilanza abbiano ad oggetto esclusivamente attività di competenza statale, la norma non lede le prerogative garantite alle Regioni dalla Costituzione.

9. – Le Regioni Calabria, Toscana, Umbria, Emilia-Romagna, Liguria, Puglia e Marche propongono alcune questioni aventi ad oggetto disposizioni contenute nell'art. 58 del d.lgs. n. 152 del 2006, norma che individua le competenze del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio.

9.1. – La Regione Calabria afferma che l'art. 58 violerebbe il principio di leale collaborazione, perché la «marcata incidenza» delle competenze del Ministro sulla potestà legislativa delle Regioni renderebbe necessaria la partecipazione di queste ultime «ai procedimenti che si concludano con atti imputabili al Ministro».

La questione è inammissibile per la sua genericità, poiché la ricorrente impugna l'art. 58 nel suo complesso, senza indicare quali competenze del Ministro dell'ambiente sarebbero lesive delle attribuzioni regionali.

9.2. – Anche la questione avente ad oggetto l'art. 58, comma 3, lettere *b*), *e*) e *g*) sollevata dalla Regione Emilia-Romagna è inammissibile, perché la ricorrente non motiva in alcun modo la propria censura.

9.3. – Le altre questioni proposte sulle disposizioni dell'art. 58 del d.lgs. n. 152 del 2006 debbono essere esaminate nel merito.

In primo luogo, è censurata la previsione di cui alla lettera *a*) del comma 3 dell'art. 58, per violazione degli artt. 117 e 118 e del principio di leale collaborazione (Regioni Toscana, Umbria, Liguria, Puglia e Marche), 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. E' denunciata altresì la violazione dell'art. 76 Cost., poiché la disposizione impugnata, in contrasto con l'art. 1, comma 8, della legge di delega n. 308 del 2004, ha effetti peggiorativi per le Regioni (Regioni Umbria, Liguria e Puglia), le quali, in precedenza, potevano godere delle forme di coinvolgimento previste dagli artt. 86, comma 3, e 89, commi 1, lettera *h*), e 5, del d.lgs. n. 112 del 1998 (Regione Emilia-Romagna).

La questione è fondata, nei limiti di seguito precisati, per gli stessi motivi indicati (v., *supra*, n. 8.6) a proposito dell'approvazione del piano nazionale di intervento di cui all'art. 57, comma 1, lettera *b*). Infatti, ribadito che anche gli interventi in tema di difesa del suolo appartengono a pieno titolo alla materia della tutela dell'ambiente, le generali funzioni di programmazione e finanziamento che l'art. 58, comma 3, lettera *a*), assegna al Ministro dell'ambiente, sono tali da produrre effetti significativi sull'esercizio delle attribuzioni regionali in materia di governo del territorio. Nella fattispecie, pertanto, il principio di leale collaborazione impone un coinvolgimento delle Regioni e la norma va dichiarata illegittima nella parte in cui non stabilisce che la programmazione ed il finanziamento degli interventi in difesa del suolo avvengano sentita la Conferenza unificata, analogamente a quanto disposto in precedenza – per le stesse funzioni – dall'art. 88, comma 2, del d.lgs. n. 112 del 1998.

La declaratoria di illegittimità costituzionale non riguarda il potere di controllo, anch'esso attribuito al Ministro dell'ambiente dalla disposizione oggetto della presente questione, perché – per motivi analoghi a quelli illustrati con riferimento alla non fondatezza della questione sollevata relativamente alle funzioni di alta vigilanza attribuite al Comitato dei ministri dall'art. 57, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006 (v., *supra*, n. 8.7) – si deve ritenere che le funzioni di controllo del Ministro dell'ambiente riguardino esclusivamente attività di competenza statale.

Non è fondata la pretesa della ricorrente Emilia-Romagna di ottenere la dichiarazione dell'illegittimità dell'art. 58, comma 3, lettera *a*), nella parte in cui non prevede l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni. Infatti, come nel caso dell'impugnazione dell'art. 57, comma 1, lettera *b*), anche nella presente questione la Regione Emilia-Romagna indica norme del d.lgs. n. 112 del 1998 che erano già abrogate alla data di emanazione della legge n. 308 del 2004 (art. 86, comma 3, del d.lgs. n. 112 del 1998) oppure [art. 89, commi 1, lettera *h*), e 5 del d.lgs. n. 112 del 1998] concernevano funzioni diverse da quella generale di programmazione e finanziamento cui si riferisce la disposizione oggetto della presente questione che, invece, come si è detto, è omogenea a quella prevista dal citato art. 88, comma 2, del d.lgs. n. 112 del 1998.

9.4. – Le Regioni Umbria, Liguria e Puglia impugnano anche la disposizione di cui alla lettera *b*) del comma 3 dell'art. 58, che attribuisce al Ministro dell'ambiente i compiti di «previsione, prevenzione e difesa del suolo da frane, alluvioni e altri fenomeni di dissesto idrogeologico, nel medio e nel lungo termine al fine di garantire condizioni ambientali permanenti ed omogenee, ferme restando le competenze del Dipartimento della protezione civile in merito agli interventi di somma urgenza». Ad avviso delle ricorrenti, la norma violerebbe gli artt. 117 e 118 Cost. ed il principio di leale collaborazione (perché attribuisce al Ministro dell'ambiente funzioni amministrative di competenza regionale senza che sussistano esigenze di esercizio unitario) e l'art. 76 Cost. [per il carattere innovativo della norma e perché – in contrasto con quanto previsto dall'art. 1, comma 8, della legge

di delega n. 308 del 2004 – peggiora la posizione regionale così come definita dal previgente art. 108, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 112 del 1998].

Le questioni non sono fondate.

La norma attiene ad un particolare aspetto della più generale attività di difesa del suolo, e precisamente alla parte relativa ai rischi derivanti dal dissesto idrogeologico che spesso interessano più regioni. Rientra pertanto anch'essa nell'ambito materiale della tutela dell'ambiente. La disposizione non può invece essere ricondotta alla materia del governo del territorio, perché essa non attribuisce al Ministro dell'ambiente le funzioni in tema di utilizzazione del territorio, ma competenze dirette ad assicurare la salvaguardia dello stato del suolo, come affermato espressamente dalla stessa norma che individua il fine delle attribuzioni ministeriali in quello di «garantire condizioni ambientali permanenti ed omogenee».

Né l'art. 58, comma 3, lettera *b*) del d.lgs. n. 152 del 2006 invade le attribuzioni regionali in materia di protezione civile, perché esso fa salve le competenze del Dipartimento della protezione civile e, quindi, anche le corrispondenti attribuzioni delle Regioni.

Quanto al principio di leale collaborazione, la sua salvaguardia è assicurata dalla necessità del parere della Conferenza unificata per l'esercizio delle funzioni di programmazione e finanziamento, quale risulta a seguito della declaratoria di parziale illegittimità della lettera *a*) dello stesso art. 58, comma 3. Infatti, il parere sarà richiesto anche in caso di programmazione e finanziamento riguardanti la prevenzione del rischio idrogeologico.

Non sussiste neppure il denunciato contrasto con l'art. 76 Cost., poiché la norma impugnata non fa venir meno le competenze attribuite alle Regioni dall'art. 108, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 112 del 1998, che si riferiscono, in generale, all'attività di previsione e prevenzione dei rischi in materia di protezione civile. L'art. 58, comma 3, lettera *b*), del d.lgs. n. 152 del 2006 si riferisce, invece, all'attività di previsione e prevenzione funzionale allo specifico scopo della difesa del suolo. In quest'ambito, esso trova una corrispondenza con l'art. 88, comma 1, lettere *c*) e *z*), del d.lgs. n. 112 del 1998 che attribuiscono allo Stato i compiti relativi, rispettivamente, agli «indirizzi volti all'accertamento, ricerca e studio degli elementi dell'ambiente fisico e delle condizioni generali di rischio» e «alla determinazione di criteri, metodi e standard volti a garantire omogeneità delle condizioni di salvaguardia della vita umana, del territorio e dei beni».

9.5. – Le Regioni Calabria, Toscana, Emilia-Romagna (reg. ric. n. 73 del 2006) e Marche impugnano l'art. 58, comma 3, lettera *d*), del d.lgs. n. 152 del 2006, secondo cui al Ministro dell'ambiente compete identificare le «linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento ai valori naturali e ambientali e alla difesa del suolo, nonché con riguardo all'impatto ambientale dell'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali, delle opere di competenza statale e delle trasformazioni territoriali». Sarebbero violati gli artt. 117 e 118 Cost. ed il principio di leale collaborazione (poiché la norma interferirebbe in maniera rilevante con le attribuzioni regionali in materia di governo del territorio, onde sarebbe necessaria l'intesa con la Regione) e l'art. 76 Cost. (perché – in contrasto con quanto previsto dall'art. 1, comma 8, della legge di delega n. 308 del 2004 – peggiora la posizione regionale, in particolare non richiedendo l'intesa nella Conferenza unificata, invece richiesta dall'art. 52, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 112 del 1998).

La questione è fondata nei limiti di seguito precisati.

I compiti attribuiti al Ministro dell'ambiente dall'art. 58, comma 3, lettera *d*), del d.lgs. n. 152 del 2006 sono sicuramente tali da produrre effetti indiretti sulla materia del governo del territorio e dunque il loro esercizio richiede un cointeressamento delle Regioni che deve essere realizzato nella forma del parere della Conferenza unificata.

Né a esito diverso può pervenirsi per il tramite di una pretesa violazione dell'art. 76 Cost., perché, come già chiarito (v., *supra*, n. 8.2), l'art. 52 del d.lgs. n. 112 del 1998 (il quale prevedeva che l'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio con riferimento alla difesa del suolo dovesse avvenire «attraverso intese nella Conferenza unificata»), richiamato anche nell'ambito della presente questione a sostegno della denunciata lesione dei principi direttivi della legge di delega n. 308 del 2004, rappresenta una delle disposizioni del d.lgs. n. 112 del 1998 che può essere

legittimamente superata dalla nuova normativa in riferimento a esigenze di esercizio unitario ai sensi dell'art. 118 Cost.

9.6. – La Regione Calabria censura il comma 2, lettera *c*), ed il comma 3, lettera *c*), dell'art. 58 del d.lgs. n. 152 del 2006, sostenendo che essi violerebbero gli artt. 117 e 118 Cost., poiché attribuiscono al Ministro dell'ambiente il potere di adottare atti di indirizzo e coordinamento in un ambito materiale di potestà legislativa concorrente.

Le questioni non sono fondate.

La lettera *c*) del comma 2 dell'art. 58 dispone che il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio «opera, ai sensi dell'articolo 2, commi 5 e 6, della legge 8 luglio 1986, n. 349, per assicurare il coordinamento, ad ogni livello di pianificazione, delle funzioni di difesa del suolo con gli interventi per la tutela e l'utilizzazione delle acque e per la tutela dell'ambiente». Si tratta, pertanto, di un potere non riconducibile a quello di indirizzo, bensì a quello di coordinamento proprio del Ministro dell'ambiente in virtù della legge 8 luglio 1986, n. 349 (Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale).

La lettera *c*) del comma 3 dello stesso art. 58 stabilisce, invece, che il Ministro dell'ambiente svolge funzioni di «indirizzo e coordinamento dell'attività dei rappresentanti del Ministero in seno alle Autorità di bacino distrettuale di cui all'articolo 63». La norma, riferendosi esclusivamente all'indirizzo ed al coordinamento di rappresentanti ministeriali, non attribuisce al Ministro dell'ambiente un potere di emanare atti indirizzati alle Regioni.

10. – Le Regioni Emilia-Romagna (reg. ric. n. 73 del 2006), Puglia e Calabria impugnano l'art. 59 del d.lgs. n. 152 del 2006 che definisce le competenze della Conferenza Stato-Regioni.

Le prime due Regioni deducono la violazione dell'art. 76 Cost.: la Regione Puglia lamenta la violazione dei «principi generali richiamati dalla legge di delega»; la Regione Emilia-Romagna afferma che sarebbe violato, in particolare, l'art. 1, comma 9, lettera *c*), della legge n. 308 del 2004 che imponeva al legislatore delegato di valorizzare il ruolo e le competenze degli organismi a composizione mista statale e regionale, mentre l'art. 59 del d.lgs. n. 152 del 2006 attribuisce alla Conferenza un mero ruolo consultivo.

La Regione Puglia lamenta anche la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., a causa della preponderanza dei poteri riconosciuti al Ministro dell'ambiente.

La Regione Calabria denuncia la violazione del principio di leale collaborazione con riferimento alle previsioni contenute nelle lettere *a*), che degraderebbe la Conferenza Stato-Regioni a mero proponente per gli atti di cui all'art. 57, *b*), che consente alla Conferenza di esprimere solamente osservazioni sui piani di bacino e *d*), che prevede il mero parere della Conferenza nella ripartizione degli stanziamenti autorizzati da ciascun piano triennale. Ad avviso della ricorrente, quest'ultima previsione, incidendo su una materia di potestà legislativa concorrente, violerebbe anche l'art. 119 Cost., non prevedendo l'intesa.

Le questioni non sono fondate.

Non sussiste il contrasto con l'art. 1, comma 9, lettera *c*) della legge di delega dedotto dalla regione Emilia-Romagna, perché, come detto (*supra*, n. 4), quest'ultima disposizione non imponeva al Governo di conservare agli organismi a composizione mista Stato-Regioni tutte le attribuzioni che gli stessi vantavano in precedenza.

La deduzione della Regione Puglia secondo cui sarebbero lesi i principi generali richiamati dalla legge di delega è, invece, del tutto generica.

Non sono violati neppure gli artt. 117 e 118 Cost. ed il principio di leale collaborazione, perché l'art. 59 del d.lgs. n. 152 del 2006 prevede adeguate forme di collaborazione istituzionale (formulazione di pareri, proposte ed osservazioni), né può ritenersi costituzionalmente imposta la necessità dell'intesa. Infine, la censura svolta in riferimento all'art. 119 Cost. (peraltro formulata in termini meramente assertivi), si fonda sull'erroneo presupposto secondo cui si verterebbe in una materia di competenza legislativa concorrente.

11. – La Regione Calabria impugna l'art. 61 del d.lgs. n. 152 del 2006 per violazione degli artt. 76, 117 e 118 della Costituzione. La ragione del contrasto con tali precetti costituzionali risiederebbe nel

fatto che la norma non prevede più la competenza delle Regioni a delimitare i propri bacini idrografici, ad attivare la costituzione di comitati per i bacini di rilievo regionale e di rilievo interregionale ed a stabilire le modalità di consultazione di enti, organismi, associazioni e privati interessati, in ordine alla redazione dei piani di bacino [funzioni previste dal previgente art. 10, comma 1, lettere *a*) e *h*), della legge n. 183 del 1989], nonostante che la legge n. 308 del 2004 prescrivesse il rispetto delle attribuzioni di cui le Regioni e gli enti locali erano già titolari ai sensi della normativa vigente.

La questione non è fondata.

La mancata previsione, nel d.lgs. n. 152 del 2006, delle competenze regionali sopra ricordate è l'inevitabile conseguenza della modifica del sistema di pianificazione in materia di difesa del suolo e tutela delle acque introdotta dal d.lgs. n. 152 medesimo e, soprattutto, della modificazione dell'ambito territoriale cui si riferiscono gli strumenti di pianificazione. Una volta che, in conformità – come si dirà (*infra*, n. 13.1) – con la normativa comunitaria, il precedente sistema di ripartizione del territorio nazionale in bacini idrografici di rilievo nazionale, interregionale e regionale, è stato sostituito dalla ripartizione per distretti idrografici, non è più ragionevole l'attribuzione alle Regioni delle competenze che la Regione Calabria vorrebbe fossero mantenute nell'art. 61 d.lgs. n. 152 del 2006.

Tale considerazione consente di escludere, oltre alla sussistenza, nella fattispecie, della lesione delle attribuzioni regionali garantite dagli artt. 117 e 118 Cost., anche quella della violazione dell'art. 76 della Costituzione. Richiamando quanto detto a proposito della corretta interpretazione del generalissimo criterio enunciato all'inizio del comma 8 dell'art. 1 della legge n. 308 del 2004 (*supra*, n. 4), la fattispecie costituisce un'ipotesi di riallocazione al livello centrale di funzioni attribuite alle Regioni dal d.lgs. n. 112 del 1998 imposta dalla necessità di assicurarne l'esercizio unitario e coordinato.

12. – Le Regioni Toscana e Marche censurano l'art. 61, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006 laddove stabilisce che le Regioni «per la parte di propria competenza, dispongono la redazione e provvedono all'approvazione e all'esecuzione dei progetti, degli interventi e delle opere da realizzare nei distretti idrografici, istituendo, ove occorra, gestioni comuni» (lettera *d*), e «provvedono, per la parte di propria competenza, all'organizzazione e al funzionamento del servizio di polizia idraulica ed a quelli per la gestione e la manutenzione delle opere e degli impianti e la conservazione dei beni» (lettera *e*). Ad avviso delle ricorrenti, tali disposizioni violerebbero gli artt. 76 e 117 Cost., perché il d.lgs. n. 112 del 1998 aveva trasferito alle Regioni tutte le funzioni relative alla progettazione, realizzazione e gestione delle opere idrauliche di qualsiasi natura, ai compiti di polizia idraulica e di pronto intervento e alla polizia delle acque e l'art. 1, comma 8, della legge di delega n. 308 del 2004 imponeva il rispetto delle attribuzioni regionali come definite dal d.lgs. n. 112 del 1998.

Le questioni non sono fondate.

Le disposizioni impugnate non hanno effetti lesivi sulle attribuzioni regionali. Come reso evidente dall'utilizzo dell'espressione «per le parti di propria competenza», la norma non sottrae, né aggiunge alcunché alle attribuzioni delle Regioni.

13. – Tutte le Regioni ricorrenti propongono questioni aventi ad oggetto gli artt. 63 e 64 del d.lgs. n. 152 del 2006.

L'art. 63, disciplina l'Autorità di bacino distrettuale, disponendo che, in ciascun distretto idrografico di cui all'articolo 64, è istituita l'Autorità di bacino distrettuale, ente pubblico non economico, ed enumerandone gli organi e le funzioni rispettive.

L'art. 64, invece, suddivide il territorio nazionale in otto distretti idrografici.

13.1. – Le due norme attuano, pertanto, una riorganizzazione del sistema delle autorità di bacino.

In precedenza, ai sensi dell'art. 13 della legge 18 maggio 1989, n. 183 (Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo), l'intero territorio nazionale era ripartito in bacini idrografici che potevano essere di tre tipi: bacini di rilievo nazionale, bacini di rilievo interregionale e bacini di rilievo regionale. La legge individuava 11 bacini di rilievo nazionale (art. 14) e 18 bacini

di rilievo interregionale (art. 15); i bacini di rilievo regionale erano quelli non ricompresi nelle altre due categorie (art. 16).

Nei bacini di rilievo nazionale era istituita l'Autorità di bacino (art. 12), anche se, a tal fine, alcuni bacini erano raggruppati sotto un'unica Autorità (art. 14, comma 2).

Nei bacini di rilievo interregionale, le Regioni definivano d'intesa la formazione del comitato istituzionale di bacino e del comitato tecnico (art. 15, comma 3).

L'art. 64 del d.lgs. n. 152 del 2006, individuando otto distretti idrografici, procede all'accorpamento dei precedenti bacini nazionali, interregionali e regionali. Un'analoga riorganizzazione interessa automaticamente anche le Autorità di bacino, proprio perché l'art. 63 istituisce in ciascun distretto un'unica Autorità di bacino.

Tale riorganizzazione è stata attuata in coerenza con la normativa comunitaria (che il legislatore delegato doveva rispettare, ai sensi dell'art. 1, comma 8, della legge n. 308 del 2004).

Infatti, la direttiva 2000/60/CE, istitutiva di «un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque», all'art. 2, definisce «bacino idrografico» il «territorio nel quale scorrono tutte le acque superficiali attraverso una serie di torrenti, fiumi ed eventualmente laghi per sfociare al mare in un'unica foce», «sottobacino» il «territorio nel quale scorrono tutte le acque superficiali attraverso una serie di torrenti, fiumi ed eventualmente laghi per sfociare in un punto specifico di un corso d'acqua» e «distretto idrografico» la «area di terra e di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere» e stabilisce che quest'ultimo è «la principale unità per la gestione dei bacini idrografici».

All'interno di ciascun distretto deve essere individuata l'autorità competente per l'applicazione della direttiva (art. 3, comma 2) e l'elenco di tali autorità deve essere fornito alla Commissione europea (art. 3, comma 8); l'esame dell'impatto ambientale delle attività umane e l'analisi economica dell'utilizzo idrico deve essere effettuato su base distrettuale (art. 5); il registro delle aree protette deve essere tenuto per ciascun distretto (art. 6); l'art. 13 individua, quale strumento di pianificazione, il piano di gestione dei bacini idrografici che deve essere predisposto «per ciascun distretto idrografico».

In sostanza, la normativa comunitaria in materia di acque individua nel livello di distretto (più ampio di quello di bacino) la dimensione territoriale nella quale concentrare l'attività diretta alla tutela degli ecosistemi acquatici e di quelli terrestri direttamente dipendenti.

E ciò è quanto risulta anche dal quadro delineato dagli artt. 63 e 64 del d.lgs. n. 152 del 2006 che costituiscono l'adeguamento, sotto questo profilo, dell'ordinamento interno a quello comunitario. Tale conclusione non è contrastata dal fatto che la direttiva 2000/60/CE ha ad oggetto specifico la tutela delle acque e non anche la difesa del suolo. Infatti, posto che la delega interessava tanto la tutela delle acque dall'inquinamento, quanto la difesa del suolo e la desertificazione, è ragionevole che il legislatore delegato abbia configurato un unico sistema di distribuzione delle competenze amministrative per i due settori, i quali, tra l'altro, sono intimamente connessi.

13.2. – Passando all'esame delle censure proposte contro gli artt. 63 e 64 del d.lgs. n. 152 del 2006, la Regione Piemonte impugna l'art. 63, sostenendo che esso violerebbe gli artt. 3, 5, 76, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 Cost. ed i «principi di leale collaborazione, ragionevolezza, adeguatezza, differenziazione, sussidiarietà, buon andamento della P.A. anche sotto l'aspetto della violazione di principi e norme del diritto comunitario e di convenzioni internazionali», poiché «già il solo inserimento dei Ministri delle attività produttive e per la funzione pubblica» renderebbe la disposizione viziata da irragionevolezza e travolgerebbe un assetto istituzionale idoneo a bilanciare in concreto gli interessi unitari dello Stato e gli interessi delle collettività locali.

La questione è inammissibile, poiché la ricorrente deduce genericamente la violazione di una pluralità di parametri senza motivare in modo specifico sull'illegittimità della norma.

13.3 – La Regione Valle d'Aosta impugna l'art. 63 nel suo complesso, sostenendo che esso violerebbe: a) le competenze legislative di rango primario di cui all'art. 2 dello statuto speciale in materia di: piccole bonifiche ed opere di miglioramento agrario e fondiario (lettera e), urbanistica, piani regolatori per zone di particolare importanza turistica (lettera g), acque minerali e termali

(lettera *i*), acque pubbliche destinate ad irrigazione ed a uso domestico (lettera *m*), tutela del paesaggio (lettera *q*); b) la competenza legislativa concorrente in materia di governo del territorio di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (estesa alla Regione Valle d'Aosta in virtù dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001); c) l'art. 4 dello statuto speciale ed il d.lgs. n. 89 del 1999, che all'art. 1, comma 1, stabilisce che «Sono trasferite al demanio della regione tutte le acque pubbliche utilizzate ai fini irrigui o potabili, compresi gli alvei e le pertinenze relative» ed al comma 2 che «La regione Valle d'Aosta esercita tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità di tale demanio ed in particolare quelle concernenti la polizia idraulica e la difesa delle acque dall'inquinamento»; d) l'art. 2, lettere *d*) e *f*) e l'art. 3, lettera *d*), dello statuto speciale. Ad avviso della ricorrente, poi, dovrebbe essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, in via consequenziale, anche l'art. 64 del d.lgs. n. 152 del 2006.

La questione è inammissibile.

Infatti la ricorrente indica una serie di titoli di competenza legislativa ed amministrativa, senza motivare adeguatamente sulle ragioni per le quali l'art. 63 del d.lgs. n. 152 del 2006 ledrebbe ciascuno di essi.

13.4. – Deve invece essere dichiarata la cessazione della materia del contendere rispetto alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 63, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, nella parte in cui prevede la soppressione delle Autorità di bacino a partire dal 30 aprile 2006, sollevate, in riferimento: all'art. 3 Cost. dalle Regioni Emilia-Romagna (con il ricorso n. 56 del 2006), Calabria, Umbria, Liguria e Abruzzo; agli artt. 117 e 118 Cost. dalle Regioni Toscana e Marche; alle attribuzioni regionali previste sia nello Statuto speciale per la Valle d'Aosta, sia nell'art. 117, terzo comma, Cost., dalla Regione Valle d'Aosta; agli artt. 3, 5, 76, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 Cost. ed i «principi di leale collaborazione, ragionevolezza, adeguatezza, differenziazione, sussidiarietà, buon andamento della P.A. anche sotto l'aspetto della violazione di principi e norme del diritto comunitario e di convenzioni internazionali» dalla Regione Piemonte; agli artt. 76, 117, terzo comma, e 118 Cost. dalla Regione Puglia.

Infatti le ricorrenti individuano la ragione dei menzionati vizi di incostituzionalità nel fatto che la norma impugnata stabiliva l'immediata cessazione delle vecchie autorità di bacino e ciò avrebbe determinato l'interruzione di qualsiasi attività sino all'effettiva entrata in funzione dei nuovi organismi previsti dal d.lgs. n. 152 del 2006.

Tuttavia, l'art. 1, comma 3, 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) ha inserito nell'art. 170 del d.lgs. n. 152 del 2006 il comma 2-*bis* che ha previsto che le autorità di bacino di cui alla legge n. 183 del 1989 sono prorogate fino alla data di entrata in vigore del decreto correttivo che, ai sensi dell'art. 1, comma 6, della legge n. 308 del 2004, definisca la relativa disciplina. Il successivo comma 4 dello stesso art. 1 del d.lgs. n. 284 del 2006 ha fatto salvi gli atti posti in essere dalle autorità di bacino dal 30 aprile 2006 in poi.

Successivamente, l'art. 1 del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208 (Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 27 febbraio 2009, n. 13, ha stabilito che le Autorità di bacino di cui alla legge n. 183 del 1989 sono prorogate fino alla data di entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che, a norma dell'art. 63, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, deve disciplinare il trasferimento delle funzioni, del personale e delle risorse patrimoniali e finanziarie e regolamentare il periodo transitorio.

Conseguentemente le vecchie autorità di bacino hanno continuato a svolgere le loro funzioni e continueranno a farlo sino all'effettiva istituzione dei nuovi organismi. Pertanto, in virtù della normativa successiva alla norma censurata, è venuto meno il rischio che la norma medesima possa causare la lesione paventata dalle Regioni.

13.5. – Le questioni sollevate dalle altre Regioni debbono invece essere esaminate nel merito.

Le Regioni Toscana, Marche e Basilicata, impugnano l'art. 63, in tutti i suoi commi [le Regioni Toscana e Marche, in particolare il comma 5, lettera *c*), ed il comma 7, lettera *b*)], sostenendo che

esso violerebbe l'art. 117 Cost. (perché, incidendo sulla materia della difesa del suolo, lede la competenza legislativa regionale in tema di governo del territorio), l'art. 118 ed il principio di leale collaborazione (poiché non prevede adeguati meccanismi concertativi) e l'art. 76 Cost. (sia a causa del suo carattere innovativo a fronte di una delega che riguardava il «riordino, coordinamento ed integrazione», sia perché sovverte le attribuzioni regionali previste dal d.lgs. n. 112 del 1998, mentre l'art. 1, comma 8, della legge n. 308 del 2004, ne imponeva il rispetto).

Le questioni non sono fondate.

L'art. 63 del d.lgs. n. 152 del 2006, definendo struttura e funzioni delle Autorità di bacino distrettuale, istituisce nuovi organismi per la tutela del suolo e delle acque, vale a dire in un ambito materiale di competenza esclusiva statale.

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 dalla norma in esame che prevede 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.

Non sussiste, pertanto, la denunciata violazione delle attribuzioni regionali garantite dagli artt. 117 e 118 Cost. e del principio di leale collaborazione.

Neppure è ravvisabile un contrasto con l'art. 76 Cost., per i motivi già illustrati (*supra*, n. 4): la delega conferita dalla legge n. 308 del 2004 al Governo consentiva a quest'ultimo di introdurre anche innovazioni nell'ordinamento previgente e inoltre, nella fattispecie, la redistribuzione delle competenze amministrative è coerente con l'attuazione del criterio direttivo generale del «rispetto dei principi e delle norme comunitarie» enunciato in apertura dell'art. 1, comma 8, e ribadito dalla successiva lettera e) dello stesso comma (che richiedeva la «piena e coerente attuazione delle direttive comunitarie»).

13.6. – Alcune Regioni censurano gli artt. 63, commi 2 e 3, e 64, perché, prevedendo l'accorpamento delle preesistenti Autorità di bacino ed assegnando ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri i compiti di definire «i criteri e le modalità per l'attribuzione o il trasferimento del personale e delle risorse patrimoniali e finanziarie» e di regolamentare il trasferimento di funzioni ed il periodo transitorio, violerebbero: a) l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché incidono sulla materia «governo del territorio», rientrando nella competenza legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni, dettando norme di dettaglio (Regioni Emilia-Romagna, con il ricorso n. 56 del 2006, Umbria, Liguria, Abruzzo, Campania); b) l'art. 118 Cost., poiché non assicurano il rispetto del principio di leale collaborazione attraverso procedure di codecisione (Regioni Emilia-Romagna, Calabria, Umbria, Liguria, Abruzzo, Campania); c) l'art. 118 Cost., per violazione delle competenze amministrative delle Regioni, che, prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 152 del 2006, erano contitolari del governo dei bacini nazionali e titolari, in via tendenzialmente esclusiva, delle funzioni relative ai bacini regionali e interregionali (Regione Calabria); d) l'art. 117, sesto comma, Cost., perché in una materia di competenza legislativa concorrente è precluso allo Stato l'utilizzo del potere regolamentare (Regione Calabria).

Le questioni non sono fondate.

Tutti i profili di illegittimità dedotti dalle ricorrenti presuppongono la riconducibilità degli artt. 63 e 64 alla materia del governo del territorio, mentre invece le due norme attengono pienamente alla materia della tutela dell'ambiente, le Autorità di bacino distrettuale essendo preposte a compiti rientranti in quelli previsti in generale dalla sezione I della Parte III del d.lgs. n. 152 del 2006. Pertanto non è ravvisabile alcuna invasione di competenze regionali, né il principio di leale collaborazione richiede necessariamente che negli organismi a composizione mista la componente regionale sia numericamente equivalente a quella statale; infine, è consentito allo Stato esercitare la potestà regolamentare.

13.7. – Le Regioni Emilia-Romagna, con il ricorso n. 56 del 2006, Calabria, Valle d’Aosta, Umbria, Liguria, Abruzzo e Campania denunciano l’illegittimità costituzionale degli artt. 63 e 64 del d.lgs. n. 152 del 2006 anche per la violazione dell’art. 76 Cost., derivante dal contrasto con l’art. 1, commi 1, 8 e 9 della legge di delega n. 308 del 2004 che, in assunto, non consentiva al Governo di stravolgere l’impianto normativo esistente e gli imponeva il rispetto delle competenze per materia delle amministrazioni statali, nonché delle attribuzioni delle Regioni e degli enti locali.

Le questioni non sono fondate, perché, come già si è detto, la delega conferita dalla legge n. 308 del 2004 comprendeva anche il potere di introdurre innovazioni nell’ordinamento previgente e, inoltre, la suddivisione del territorio nazionale in distretti idrografici e la connessa riorganizzazione delle Autorità di bacino rispondono alla necessità di assicurare un esercizio unitario e coordinato, secondo quanto consentito dall’art. 118 Cost. al legislatore statale.

13.8. – Le Regioni Calabria, Toscana, Piemonte, Puglia e Marche propongono questioni di legittimità costituzionale dell’art. 64, deducendo che l’individuazione degli otto distretti idrografici contenuta in tale norma contrasterebbe con: a) il principio di leale collaborazione, poiché le Regioni non sono state chiamate «ad esercitare alcun ruolo nella determinazione concreta dell’ambito dei distretti» (Regione Calabria); b) l’art. 3 Cost., sotto il profilo della violazione del principio di ragionevolezza, poiché la divisione dei nuovi distretti idrografici sarebbe stata effettuata in maniera arbitraria e l’irragionevolezza della delimitazione dei bacini avrebbe conseguenze profondamente pregiudizievoli sulla gestione dei bacini idrografici, di spettanza regionale (Regione Calabria); c) gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., perché l’art. 64 individuerrebbe macroaree, affidandole alle Autorità di bacino distrettuale, «in modo del tutto disomogeneo, secondo criteri non meglio identificabili», non rispondenti alle ragioni di opportunità che la direttiva n. 2000/60/CE esige (Regione Calabria); d) la direttiva 2000/60/CE e quindi l’art. 11 Cost., perché l’individuazione degli otto nuovi distretti idrografici prescinde dalla dimensione del bacino, mentre la predetta direttiva definisce i distretti idrografici come bacini omogenei in relazione alle finalità della direttiva stessa e, quindi, agli obiettivi di qualità e di bilancio idrico da garantire (Regione Toscana); e) l’art. 76 Cost., sia a causa del suo carattere fortemente innovativo a fronte di una delega che riguardava il «riordino, coordinamento ed integrazione» della normativa previgente, sia perché sovverte le attribuzioni regionali previste dal d.lgs. n. 112 del 1998, mentre l’art. 1, comma 8, della legge n. 308 del 2004 ne imponeva il rispetto (Regioni Toscana e Marche); f) gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., poiché il sistema dei distretti idrografici determinerebbe la «riappropriazione al centro di attività già delegate o trasferite» e la «vanificazione delle attività di gestione, in violazione dell’art. 117, terzo comma, della Costituzione, in materia di “governo del territorio” e dell’art. 118 della Costituzione» (Regione Calabria); g) l’art. 117 Cost., perché la nuova delimitazione dei bacini distrettuali lederebbe la competenza legislativa regionale in tema di governo del territorio (Regioni Toscana e Marche); h) l’art. 118, poiché, quand’anche si volesse giustificare l’intervento statale in nome di presunte esigenze di carattere unitario, resterebbe l’illegittimità della previsione per il mancato coinvolgimento regionale nella nuova delimitazione (Regioni Toscana e Marche); i) gli artt. 3, 5, 76, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 Cost. ed i «principi di leale collaborazione, ragionevolezza, adeguatezza, differenziazione, sussidiarietà, buon andamento della P.A. anche sotto l’aspetto della violazione di principi e norme del diritto comunitario e di convenzioni internazionali», perché sono stati individuati, senza alcuna concertazione con le Regioni, otto distretti idrografici, eliminando così una ripartizione del territorio funzionale alla difesa del suolo che si fondava su una anticipata applicazione del principio di sussidiarietà (Regione Piemonte); l) gli artt. 76, 117, terzo comma, e 118 Cost., perché la nuova suddivisione dei distretti idrografici sarebbe «disomogenea ed arbitraria» e sarebbe stata «stabilita in assenza del contributo delle Regioni, che peraltro svolgevano in precedenza tutte le funzioni relative alla gestione dei bacini interregionali e regionali» (Regione Puglia).

Le questioni sono in parte inammissibili ed in parte non fondate.

Sono inammissibili le doglianze relative alla presunta irragionevolezza della delimitazione degli otto distretti, anche rispetto alla pretesa incoerenza con le indicazioni fornite dalla normativa comunitaria

[motivi *sub* lettere *b*), *c*), *d*) ed *l*]), poiché le ricorrenti non vanno oltre una generica affermazione di arbitrarietà del riparto dei distretti idrografici, senza indicare le ragioni per le quali questi ultimi accorperebbero territori disomogenei.

Non sono invece fondate le censure con le quali le ricorrenti lamentano il loro mancato coinvolgimento nel procedimento di individuazione dei distretti [motivi *sub* lettere *a*), *h*), *i*) ed *l*]); infatti, la giurisprudenza di questa Corte è ferma nel senso che l'esercizio dell'attività legislativa sfugga al principio di leale collaborazione.

E' insussistente la dedotta violazione della legge n. 308 del 2004 [motivo *sub e*)] in virtù delle già ripetute considerazioni (carattere anche innovativo della delega, coerenza della nuova ripartizione del territorio nazionale con i principi direttivi imposti al Governo).

Sono infondate anche le censure svolte in riferimento alla presunta lesione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite [motivi *sub f*) e *g*)], poiché l'ambito materiale di competenza è quello della tutela dell'ambiente e non – come affermato dalle Regioni – quello del governo del territorio.

14. – La Regione Piemonte impugna gli artt. 65, 66, 67 e 68 del d.lgs. n. 152 del 2006, per contrasto con gli artt. 3, 5, 76, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 Cost. ed i «principi di leale collaborazione, ragionevolezza, adeguatezza, differenziazione, sussidiarietà, buon andamento della P.A. anche sotto l'aspetto della violazione di principi e norme del diritto comunitario e di convenzioni internazionali».

La questione è inammissibile perché la ricorrente censura congiuntamente una pluralità di disposizioni evocando numerosi parametri costituzionali senza fornire una specifica motivazione dell'illegittimità costituzionale delle singole norme impugnate.

15. – La Regione Liguria impugna gli artt. 65, 67, 69, 116 e 117, del d.lgs. n. 152 del 2006, i quali disciplinano il piano di bacino distrettuale, i piani stralcio per la tutela dal rischio idrogeologico, i programmi di misure, che a loro volta integrano i piani di tutela di cui all'art. 121, ed i piani di gestione. Ad avviso della ricorrente sussisterebbe violazione dell'art. 76 Cost. e della «normativa comunitaria», poiché l'intreccio tra i diversi piani di tutela contrasterebbe con l'art. 1, comma 8, lettera *g*), della legge n. 308 del 2004, che imponeva di prevedere misure che assicurassero la tempestività e l'efficacia dei piani e dei programmi di tutela ambientale, con l'art. 1, comma 9, lettera *c*), della medesima legge, che stabilisce il criterio del superamento della sovrapposizione tra i diversi piani settoriali di rilievo ambientale e con il principio di delega relativo alla piena attuazione delle direttive comunitarie.

Anche tale questione è inammissibile per genericità della censura, poiché la ricorrente impugna cinque articoli del d.lgs. n. 152 del 2008, senza una adeguata specificazione delle disposizioni lesive delle attribuzioni regionali.

16. – Le Regioni Calabria, Toscana, Umbria e Marche sollevano varie questioni di legittimità costituzionale dell'art. 65 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale disciplina valore, finalità e contenuti del piano di bacino distrettuale.

16.1. – In precedenza, la legge n. 183 del 1989 prevedeva che per ciascun bacino idrografico occorreva adottare un piano di bacino, ma diverse erano le autorità competenti alla sua elaborazione ed approvazione, a seconda del tipo di bacino idrografico cui esso si riferiva.

Per i bacini di rilievo nazionale, il progetto del piano era elaborato dal comitato tecnico, adottato dal Comitato istituzionale (entrambi organi dell'Autorità di bacino), inviato per i pareri al Comitato nazionale per la difesa del suolo ed alle Regioni interessate, successivamente adottato dal Comitato istituzionale (tenuto conto dei predetti pareri) (art. 18) e infine approvato dal Presidente del Consiglio dei ministri previa delibera del Consiglio stesso (art. 4, comma 1, lettera *c*).

Per i bacini di rilievo interregionale il procedimento era il medesimo, ma i progetti, dopo le osservazioni formulate dal Comitato nazionale per la difesa del suolo, erano approvati dalle Regioni per le parti di rispettiva competenza territoriale e poi nuovamente trasmessi al Comitato per la difesa del suolo; in caso di mancato adeguamento, da parte delle Regioni, alle osservazioni del Comitato in questione, il Consiglio dei ministri poteva adottare eventuali modifiche (art. 19).

Per i bacini di rilievo regionale, i piani erano elaborati e approvati dalla Regione interessata e trasmessi al Comitato nazionale per la difesa del suolo per la verifica del rispetto dei criteri generali dettati dal Presidente del Consiglio dei ministri (art. 20).

Infine, il comma 6-*ter* dell'art. 17 prevedeva che «I piani di bacino idrografico possono essere redatti ed approvati anche per sottobacini o per stralci relativi a settori funzionali».

L'art. 65 del d.lgs. n. 152 del 2006, dunque, contiene una nuova disciplina del piano di bacino in coerenza con le modificazioni introdotte nella suddivisione del territorio nazionale (in distretti piuttosto che in bacini idrografici). In particolare, mentre sono rimasti sostanzialmente confermati valore, finalità e contenuti del piano di bacino, è cambiato l'ambito territoriale cui esso si riferisce (il distretto idrografico e non più il singolo bacino nazionale, interregionale o regionale) e l'autorità che lo elabora (in tutti i casi l'Autorità di bacino distrettuale).

16.2. – Passando ora all'esame delle singole questioni di legittimità costituzionale, quelle relative al comma 6 dell'art. 65 sollevate, in riferimento al principio di leale collaborazione ed all'art. 117 Cost., dalle Regioni Toscana e Marche sono inammissibili per difetto di adeguata motivazione.

Infatti le ricorrenti censurano la predetta disposizione perché stabilirebbe un termine eccessivamente breve per dettare le norme necessarie per l'attuazione urbanistica del piano di bacino, ma non indicano le ragioni per le quali il termine di novanta giorni previsto dalla norma sarebbe insufficiente.

16.3. – La Regione Calabria sostiene che l'illegittimità dell'art. 65 del d.lgs. n. 152 del 2006 discenderebbe dalla centralizzazione della politica di gestione dei bacini idrografici disposta dagli artt. 61, 63 e 64. La norma, inoltre, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., perché contiene una normativa dettagliata in un ambito materiale di competenza legislativa concorrente («governo del territorio») ed il principio di leale collaborazione, poiché non prevede una partecipazione delle Regioni nella procedura di approvazione dei piani di bacino. Ad avviso della ricorrente, dall'illegittimità dell'art. 65 deriverebbe, in via consequenziale *ex art. 27*, secondo periodo, della legge n. 87 del 1953, quella dell'art. 66, il quale specifica ulteriormente il procedimento che si conclude con l'approvazione del piano di bacino.

Le questioni non sono fondate.

Le censure con le quali la Regione Calabria denuncia la centralizzazione della gestione dei bacini e la mancata partecipazione delle Regioni alla procedura di approvazione dei piani di bacino (da esaminarsi congiuntamente, stante la loro intima connessione) non sono condivisibili.

Infatti, riprendendo quanto affermato in riferimento agli artt. 63 e 64 (*supra*, n. 13.1 e n. 13.5), l'attribuzione delle competenze in ordine alla elaborazione ed all'adozione dei piani di bacino alle nuove Autorità di bacino distrettuale è la conseguenza del riordino del sistema di ripartizione del territorio nazionale in distretti idrografici e il coinvolgimento delle Regioni nella procedura di emanazione dei piani di bacino è adeguatamente assicurato dalla partecipazione dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome il cui territorio è interessato dal distretto di cui si tratta (o degli assessori dagli stessi delegati) alla Conferenza istituzionale permanente che ha il compito di stabilire gli indirizzi, i metodi ed i criteri di elaborazione del piano di bacino (art. 65, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006) e, poi, di adottare il piano medesimo (art. 66, comma 2).

Il richiamo dell'art. 117, terzo comma, Cost., poi, non è pertinente, vertendosi in materia di competenza esclusiva dello Stato e non di competenza legislativa concorrente.

La questione relativa all'art. 66, la cui illegittimità costituzionale è stata dedotta dalla Regione Calabria solamente in via consequenziale, è invece inammissibile, perché la ricorrente avrebbe dovuto impugnare direttamente la norma in oggetto.

16.4. – Le Regioni Toscana e Marche sostengono che l'art. 65, in tutti i suoi commi, ed in particolare il comma 3, lettere *d*), n. 4, *e*), *h*), *p*), e *r*), ed i commi 4 e 5, violerebbe l'art. 117 Cost. (ledendo la competenza legislativa regionale in tema di governo del territorio) e l'art. 76 Cost. (sia a causa del suo carattere fortemente innovativo, sia perché sovverte le attribuzioni regionali previste dal d.lgs. n. 112 del 1998, mentre l'art. 1, comma 8, della legge n. 308 del 2004 ne imponeva il rispetto).

La Regione Umbria impugna solamente l'art. 65, comma 3, lettera *e*), affermando che tale disposizione contrasterebbe con l'art. 118 Cost. ed il principio di leale collaborazione, poiché «espropria» le Regioni delle funzioni da essa previste ed assegna, in materie di competenza regionale piena o concorrente, «un ruolo preponderante ad un atto al quale le Regioni partecipano ormai in misura assai limitata».

Le questioni, da esaminare congiuntamente a causa della loro intima connessione, non sono fondate. L'art. 117 Cost. non è violato, perché il piano di bacino costituisce il fondamentale strumento di pianificazione in tema di difesa del suolo, lotta alla desertificazione e tutela delle acque, onde esso appartiene alla materia della tutela dell'ambiente e il necessario coinvolgimento regionale è soddisfatto dalla partecipazione dei rappresentanti regionali alla Conferenza istituzionale permanente.

Le specifiche disposizioni censurate dalle ricorrenti sono prive, poi, di idoneità lesiva.

In particolare, iniziando da quelle concernenti il contenuto del piano di bacino, l'art. 65, comma 3, lettera *d*), n. 4, stabilisce che il piano debba contenere l'indicazione delle opere necessarie distinte in funzione del perseguimento degli obiettivi di sviluppo sociale ed economico o di riequilibrio territoriale in funzione della tutela dell'ambiente nonché del tempo necessario per assicurare l'efficacia degli interventi. Come si vede, si tratta di una disposizione inidonea a produrre effetto sulle competenze regionali, consistendo in una semplice prescrizione relativa alle modalità di redazione del piano di bacino.

La successiva lettera *e*) afferma che il piano debba indicare anche «la programmazione e l'utilizzazione delle risorse idriche, agrarie, forestali ed estrattive». La norma deve essere letta tenendo conto del contesto generale nel quale si colloca. Vale a dire che le prescrizioni in tema di programmazione ed utilizzazione delle risorse da essa indicate sono solamente quelle finalizzate direttamente ad assicurare la tutela dell'ambiente e, precisamente, a garantire determinate condizioni e qualità intrinseche del suolo e delle acque. Ad esempio, le risorse forestali sono sicuramente funzionali anche alla prevenzione di movimenti franosi e, pertanto, limitazioni al loro sfruttamento ovvero la programmazione di interventi di forestazione ben possono integrare il contenuto del piano di bacino senza perciò essere fonte di lesione di attribuzioni regionali. Ovviamente, nel caso in cui, in concreto, nei piani di bacino siano previsti interventi o prescrizioni che eccedano dalla finalità di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema ed invadano ambiti di competenza delle Regioni, queste ultime potranno tutelare le proprie prerogative impugnando questi atti con gli strumenti che l'ordinamento mette loro a disposizione.

Le considerazioni ora svolte valgono anche per i contenuti dei piani di bacino indicati nelle altre lettere del comma 3 dell'art. 65 oggetto di specifica impugnazione da parte delle ricorrenti: le opere di protezione, consolidamento e sistemazione dei litorali marini che sottendono il distretto idrografico (lettera *h*); il rilievo conoscitivo delle derivazioni in atto con specificazione degli scopi energetici, idropotabili, irrigui od altri e delle portate (lettera *p*); il piano delle possibili utilizzazioni future sia per le derivazioni che per altri scopi, distinte per tipologie d'impiego e secondo le quantità (lettera *r*).

Le prescrizioni sull'efficacia del piano di bacino contenute nell'art. 65, comma 4 (che dispone che le disposizioni del piano di bacino approvato hanno carattere immediatamente vincolante per amministrazioni ed enti pubblici, nonché per i soggetti privati, ove si tratti di prescrizioni dichiarate di tale efficacia dallo stesso piano di bacino e che i piani e programmi di sviluppo socio-economico e di assetto ed uso del territorio devono essere coordinati, o comunque non in contrasto, con il piano di bacino approvato) sono espressione della generale caratteristica delle norme in materia di tutela dell'ambiente che, come già affermato da questa Corte (sentenze n. 12 del 2009 e n. 104 del 2008), funzionano come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano negli ambiti di loro competenza. Pertanto, il carattere vincolante dei piani di bacino e la necessità che gli strumenti di pianificazione per lo sviluppo socio-economico ed il governo del territorio non si pongano in contrasto con essi, non ledono i precetti costituzionali.

Tali considerazioni valgono anche per il successivo comma 5 dello stesso art. 65 che prevede il termine per l'adeguamento dei piani territoriali e regionali (quali quelli relativi alle attività agricole, zootecniche ed agroforestali, alla tutela della qualità delle acque, alla gestione dei rifiuti, alla tutela dei beni ambientali ed alla bonifica).

Non sussiste, per le ragioni più volte esposte, neppure la denunciata lesione dell'art. 76 della Costituzione.

16.5. – Le Regioni Toscana e Marche censurano specificamente anche il comma 7 dell'art. 65 per violazione degli artt. 117 e 118 Cost. e del principio di leale collaborazione, sia perché le misure di salvaguardia in esso previste incidono sulla potestà legislativa regionale in materia di assetto del territorio, sia perché esso consente il ricorso al potere sostitutivo anche nel caso in cui la Regione abbia manifestato il suo motivato dissenso, chiedendo soluzioni alternative. Inoltre, quand'anche il potere sostitutivo fosse ricondotto al principio di sussidiarietà, la Regione ritiene necessaria la previsione di un'ideale forma di collaborazione.

La questione non è fondata.

Le misure di salvaguardia disciplinate dalla norma impugnata hanno la stessa natura e la stessa funzione degli interventi previsti in generale dal piano di bacino. Si tratta di misure, per così dire, cautelari, dirette a tutelare le condizioni di suolo ed acque nelle more dell'approvazione del piano di bacino. La relativa disciplina, pertanto, appartiene a pieno titolo alla materia della tutela dell'ambiente e, anche in questo caso, vale il rilievo secondo il quale la necessità del coinvolgimento delle Regioni derivante dall'indiretto riflesso che tali misure possono avere in materia di governo del territorio è adeguatamente soddisfatta dalla partecipazione dei rappresentanti delle Regioni il cui territorio è interessato dai provvedimenti in questione negli organi delle Autorità di bacino, competenti anche all'adozione delle misure previste dall'art. 65, comma 7.

17. – E' inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 66 del d.lgs. n. 152 del 2006 sollevata dalla Regione Emilia-Romagna, poiché tale norma non è compresa fra le disposizioni per le quali la Giunta regionale ha deliberato la proposizione del ricorso.

18. – La Regione Calabria propone questione di legittimità costituzionale dell'art. 67, commi 2, 3, 4, 5 e 6, del d.lgs. n. 152 del 2006 che disciplina l'adozione, nelle more dell'approvazione dei piani di bacino, dei piani di stralcio di distretto per l'assetto idrogeologico. Ad avviso della ricorrente, l'incostituzionalità delle predette disposizioni discenderebbe dall'illegittima centralizzazione della politica di gestione dei bacini idrografici disposta dagli artt. 61, 63 e 64. Esse, inoltre, violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., perché contengono una normativa dettagliata in un ambito materiale di competenza legislativa concorrente («governo del territorio») ed il principio di leale collaborazione, in quanto non prevedono una partecipazione delle Regioni nella procedura di approvazione dei piani stralcio.

La questione non è fondata.

I motivi dedotti dalla ricorrente sono analoghi a quelli che la stessa Regione Calabria ha svolto a sostegno della propria impugnazione dell'art. 65 del d.lgs. n. 152 del 2006 in tema di piani di bacino. Poiché i piani stralcio per l'assetto idrogeologico disciplinati dall'art. 67 hanno la stessa natura e le medesime finalità di quelli, più generali, di bacino (essi costituiscono solamente uno stralcio dei piani di bacino, a norma dell'art. 65, comma 8), le censure proposte dalla ricorrente non possono essere accolte per gli stessi motivi in base ai quali è stata dichiarata non fondata la questione proposta contro l'art. 65 (*supra*, n. 16.3).

19. – Ad avviso della Regione Calabria, dovrebbe essere dichiarata l'illegittimità dell'art. 68 del d.lgs. n. 152 del 2006, perché esso costituirebbe specificazione ed attuazione dell'art. 67.

La questione è inammissibile perché priva di specifica motivazione, considerato che l'art. 67 e l'art. 68 disciplinano aspetti diversi (il primo, l'oggetto e l'esecuzione dei piani stralcio e delle misure di prevenzione per le aree a rischio; il secondo, il procedimento per l'adozione dei piani stralcio).

20. – La Regione Valle d'Aosta censura l'articolo 68 del d.lgs. n. 152 del 2006, nella parte in cui esso esclude dalla valutazione ambientale strategica (VAS) i progetti dei piani stralcio per la tutela dal rischio idrogeologico. La ricorrente sostiene che la norma violerebbe gli artt. 11 e 117, primo

comma, Cost., perché contrasterebbe con l'art. 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2001/42/CE, il quale prevede che siano sottoposti a valutazione ambientale i piani ed i programmi «che sono elaborati per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della direttiva 85/337/CEE».

La questione è inammissibile.

Infatti la Regione Valle d'Aosta non specifica nel ricorso come la mancata previsione dell'obbligo della VAS nella procedura di adozione dei piani in questione lederebbe le sue competenze costituzionalmente garantite.

21. – La Regione Calabria propone questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni contenute nell'art. 69 del d.lgs. n. 152 del 2006, che disciplina i programmi triennali di intervento, i quali sono gli strumenti attuativi dei piani di bacino.

In particolare, la ricorrente impugna i commi 2 e 3 dell'art. 69.

Il primo (che indica alcune finalità cui deve essere destinato almeno il quindici per cento degli stanziamenti previsti dai piani triennali di intervento) violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., perché recante norme di dettaglio in un ambito materiale di potestà legislativa concorrente, e l'art. 119 Cost., poiché pretenderebbe di indirizzare attività amministrative che non rientrano nella competenza dello Stato.

Il secondo (che prevede la possibilità per le Regioni di provvedere con propri stanziamenti alla realizzazione di opere e di interventi previsti dai piani di bacino) violerebbe l'art. 119 Cost., perché tali stanziamenti sarebbero indebitamente condizionati al previo parere favorevole della Conferenza istituzionale permanente di cui all'art. 63, comma 4, mentre invece i singoli enti dovrebbero poter decidere liberamente in ordine al finanziamento degli interventi necessari per il loro territorio.

21.1. – Le questioni non sono fondate.

L'art. 69, comma 2, stabilendo la quota minima complessiva degli stanziamenti che deve essere destinata a determinate categorie di interventi ed attività, non lede i precetti costituzionali invocati dalla ricorrente, perché esso interviene in materia di competenza esclusiva statale e il coinvolgimento delle Regioni è assicurato dal parere della Conferenza unificata che deve essere richiesto a norma dell'art. 58, comma 3, lettera a), del d.lgs. n. 152 del 2006, quale risulta a seguito della dichiarazione della sua parziale illegittimità (*supra*, n. 9.3).

21.2. – Neppure l'art. 69, comma 3, è lesivo di attribuzioni regionali. Le opere e gli interventi che le Regioni intendano realizzare utilizzando propri stanziamenti sono compresi nella generale pianificazione contenuta nel piano di bacino e, dunque, appartengono ad un ambito di competenza materiale statale. Le possibili interrelazioni tra le opere che la singola Regione propone di realizzare con propri stanziamenti e gli altri interventi previsti dal medesimo piano di bacino giustifica la previsione della necessità del parere favorevole della Conferenza istituzionale permanente, al fine di garantire l'indispensabile coerenza complessiva dell'attività di pianificazione.

22. – La Regione Calabria impugna l'art. 70 del d.lgs. n. 152 del 2006 che disciplina il procedimento di adozione dei piani di intervento, sostenendo che la norma violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché reca norme di dettaglio in un ambito materiale di potestà legislativa concorrente.

La questione non è fondata, trattandosi di materia di cui al comma secondo dell'art. 117 della Costituzione.

23. – La Regione Emilia-Romagna censura il comma 1 dell'art. 70 del d.lgs. n. 152 del 2006, nella parte in cui non prevede sul programma di intervento l'intesa di ciascuna Regione territorialmente interessata, ed il comma 3 dello stesso articolo, nella parte in cui richiede il parere anziché l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, per violazione del principio di leale collaborazione e delle attribuzioni regionali, poiché le Regioni sarebbero private di poteri decisionali in relazione alla pianificazione degli interventi attuativi del piano.

Le questioni non sono fondate.

I programmi di intervento sono atti finalizzati alla concreta attuazione delle misure previste nei piani di bacino e la loro disciplina, al pari di quella di questi ultimi, appartiene alla materia della tutela dell'ambiente.

Il coinvolgimento delle Regioni è, poi, realizzato sia dal comma 1, sia dal comma 3. Dal primo, nella parte in cui prevede che i programmi di intervento sono adottati da un organismo a composizione mista quale la Conferenza istituzionale permanente la cui delibera, in caso di decisione a maggioranza, deve contenere un'adeguata ed analitica motivazione rispetto alle opinioni dissenzienti espresse in seno alla Conferenza. Dal secondo, nella parte in cui prevede che il Ministro dell'ambiente, ai fini dell'indicazione del fabbisogno finanziario, acquisisca il parere della Conferenza Stato-Regioni.

24. – Le Regioni Calabria ed Emilia-Romagna propongono questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni contenute nell'art. 72 del d.lgs. n. 152 del 2006, norma che disciplina il finanziamento degli interventi in materia di difesa del suolo.

In particolare, la Regione Calabria censura il comma 3, che stabilisce che il Comitato dei ministri, sentita la Conferenza Stato-Regioni, predisponga lo schema di programma nazionale di intervento per il triennio e la ripartizione degli stanziamenti tra le amministrazioni dello Stato e le Regioni. La ricorrente deduce che la norma violerebbe il principio di leale collaborazione, poiché sarebbe necessaria una forma di codecisione (e non un semplice parere) per attività che hanno riguardo ad ambiti normativi ed amministrativi spettanti alle Regioni in base agli artt. 117, terzo comma, e 118 della Costituzione.

La Regione Emilia-Romagna censura, invece, il comma 4, nella parte in cui non prevede l'intesa in relazione all'adozione e all'approvazione del programma, assumendo che tale disposizione violerebbe sia il principio di leale collaborazione e le attribuzioni regionali (poiché in questo modo le Regioni sarebbero private di poteri decisionali in relazione alla pianificazione degli interventi attuativi del piano), sia l'art. 76 Cost. (perché l'art. 1, comma 8, della legge n. 308 del 2004 imponeva il rispetto delle attribuzioni regionali definite dal d.lgs. n. 112 del 1998, il cui art. 86, comma 3, prevedeva l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni).

Infine, la Regione Calabria afferma che il comma 5, attribuendo al Ministro dell'ambiente, su proposta della Conferenza Stato-Regioni, il potere di individuare con proprio decreto le opere di competenza regionale, che rivestono grande rilevanza tecnico-idraulica per la modifica del reticolo idrografico principale e del demanio idrico, violerebbe gli artt. 117 e 118 Cost., perché attribuirebbe al Ministro un potere condizionante nei confronti dell'autonomia anche legislativa delle Regioni e, in subordine, il principio di leale collaborazione, poiché l'esplicita incidenza sulle competenze regionali ad opera del decreto ministeriale vede un coinvolgimento delle Regioni limitato soltanto alla semplice proposta iniziale della Conferenza Stato-Regioni.

24.1. – La questione concernente il comma 3 non è fondata.

Occorre premettere che gli interventi previsti a difesa del suolo dalla sezione I della Parte III del d.lgs. n. 152 «sono a totale carico dello Stato» (art. 72, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006). Gli stanziamenti che, a norma dell'art. 72, comma 3, sono ripartiti tra amministrazioni statali e Regioni dal programma nazionale di intervento sono quindi finanziamenti erogati dallo Stato per l'esecuzione di attività riconducibili ad una materia rientrante nella sua competenza esclusiva (la tutela dell'ambiente). Il principio di leale collaborazione è rispettato mediante la previsione della necessità del parere della Conferenza Stato-Regioni.

24.2. – La questione concernente il comma 4 dell'art. 72 non è fondata.

La norma in oggetto dispone che il programma di intervento nazionale e la ripartizione degli stanziamenti sono approvati dal Presidente del Consiglio dei ministri ai sensi dell'art. 57 del d.lgs. n. 152 del 2006.

Quest'ultimo, al comma 1, lettera *b*), stabilisce che il programma nazionale di intervento sia approvato dal Presidente del Consiglio dei ministri e, non contemplando alcuna forma di collaborazione istituzionale, è stato dichiarato illegittimo nella parte in cui non prevede che

l'approvazione del programma nazionale di intervento sia preceduta dall'acquisizione del parere della Conferenza unificata (*supra*, n. 8.6).

A seguito di tale declaratoria di parziale illegittimità costituzionale, la questione relativa all'art. 72, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006, deve essere dichiarata non fondata.

Infatti, relativamente all'approvazione del piano nazionale di intervento, da un lato, non sussiste un obbligo costituzionale di acquisizione dell'intesa con le Regioni (si rinvia, in proposito, alle argomentazioni svolte *sub* n. 8.6) e, dall'altro, il cointeressamento delle Regioni è assicurato dalla previsione della necessità del previo parere della Conferenza unificata quale risulta a seguito della dichiarazione di parziale illegittimità dell'art. 57, comma 1, lettera *b*).

Per quanto concerne la ripartizione degli stanziamenti, l'art. 59, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 152 del 2006 già prevede che la Conferenza Stato-Regioni esprima pareri in materia.

24.3. – La questione concernente il comma 5 dell'art. 72 del d.lgs. n. 152 del 2006 non è fondata.

La norma, pur prevedendo che le opere di competenza regionale, che rivestono grande rilevanza tecnico-idraulica per la modifica del reticolo idrografico principale e del demanio idrico, siano individuate con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, stabilisce che ciò avvenga «su proposta della Conferenza Stato-Regioni». Non sussiste, pertanto, la lesione delle competenze regionali e del principio di leale collaborazione lamentati dalla Regione Calabria, perché la disposizione impugnata, pur imputando formalmente l'individuazione delle opere in questione all'atto ministeriale, attribuisce alle Regioni un ruolo condizionante il contenuto dell'atto stesso.

25. – In considerazione della decisione nel merito delle relative questioni di illegittimità costituzionale, non vi è luogo a provvedere sulle istanze di sospensione dell'efficacia degli artt. 58, 59, 63, 64 e 175, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 152 del 2006, avanzate dalle Regioni Calabria, Piemonte, Abruzzo e Puglia.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi;

riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione dell'intero testo del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), nonché di singole disposizioni dello stesso decreto;

1) *dichiara* inammissibili gli interventi 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 Technologie Ambiente S.p.a;

2) *dichiara* 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 con il previo parere della Conferenza unificata;

3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 58, comma 3, lettera *a*), del d.lgs. n. 152 del 2006, nella parte in cui non prevede che le funzioni di programmazione e finanziamento degli interventi in materia di difesa del suolo siano esercitate previo parere della Conferenza unificata;

4) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 58, comma 3, lettera *d*), del d.lgs. n. 152 del 2006, nella parte in cui non prevede che le funzioni in esso indicate siano esercitate previo parere della Conferenza unificata;

5) *dichiara* cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 63, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in riferimento agli artt. 3, 5, 76, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, alle attribuzioni regionali previste dallo statuto speciale per la Regione Valle d'Aosta ed al principio di leale collaborazione dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso n. 56 del 2006 e dalle Regioni Calabria, Toscana, Piemonte, Valle d'Aosta, Umbria, Liguria, Abruzzo, Puglia e Marche con i ricorsi indicati in epigrafe;

6) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 55, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposta dalla Regione Calabria con il ricorso indicato in epigrafe;

- 7) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 57, 63, 64, 65, 66, 67, 68 e 175 del d.lgs. n. 152 del 2006, proposta, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dalla Regione Piemonte con il ricorso indicato in epigrafe;
- 8) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 57, comma 1, lettera *a*), n. 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposta, in riferimento agli artt. 3, 5, 76, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, dalla Regione Piemonte con il ricorso indicato in epigrafe;
- 9) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 58 del d.lgs. n. 152 del 2006, proposta, in riferimento al principio di leale collaborazione, dalla Regione Calabria con il ricorso indicato in epigrafe;
- 10) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 58, comma 3, lettere *b*), *e*) e *g*) del d.lgs. n. 152 del 2006, proposta dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso n. 73 del 2006;
- 11) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 63 del d.lgs. n. 152 del 2006, proposta, in riferimento agli artt. 3, 5, 76, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, dalla Regione Piemonte con il ricorso indicato in epigrafe;
- 12) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 63 e 64 del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in riferimento agli artt. 2, lettere *d*), *e*), *f*) *g*), *i*), *m*), *q*), 3, lettera *d*) e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, all'art. 1 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 89 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta in materia di acque pubbliche), dalla Regione Valle d'Aosta con il ricorso indicato in epigrafe;
- 13) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 64 del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in riferimento agli artt. 3, 11, 76, 117, primo e terzo comma, e 118, della Costituzione, dalle Regioni Calabria, Toscana e Puglia con il ricorso indicato in epigrafe;
- 14) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 65, 66, 67 e 68 del d.lgs. n. 152 del 2006, proposta, in riferimento agli artt. 3, 5, 76, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, dalla Regione Piemonte con il ricorso indicato in epigrafe;
- 15) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 65, 67, 69, 116 e 117 del d.lgs. n. 152 del 2006, proposta, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dalla Regione Liguria con il ricorso indicato in epigrafe;
- 16) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 65, comma 6, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in riferimento all'art. 117 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Toscana e Marche con i ricorsi indicati in epigrafe;
- 17) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 66 del d.lgs. n. 152 del 2006, proposta dalla Regione Calabria con il ricorso indicato in epigrafe;
- 18) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 66 del d.lgs. n. 152 del 2006, proposta, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso n. 73 del 2006;
- 19) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 68 del d.lgs. n. 152 del 2006, proposta dalla Regione Calabria con il ricorso indicato in epigrafe;
- 20) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 68 del d.lgs. n. 152 del 2006, proposta, in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione, dalla Regione Valle d'Aosta con il ricorso indicato in epigrafe;
- 21) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 55, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposta, in riferimento al principio di leale collaborazione, dalla Regione Umbria con il ricorso indicato in epigrafe;
- 22) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 55, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposta, in riferimento all'art. 118 della Costituzione, dalla Regione Calabria con il ricorso indicato in epigrafe;

- 23) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 57, commi 1, lettera *a*), n. 4, 3, 4 e 6 del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in riferimento agli artt. 76, 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso n. 73 del 2006 e dalle Regioni Calabria, Umbria e Marche con i ricorsi indicati in epigrafe;
- 24) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 57, comma 1, lettera *a*), n. 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in riferimento agli artt. 76 e 117, commi secondo, terzo, quarto e sesto, della Costituzione ed al principio di legalità, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso n. 73 del 2006;
- 25) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 57, comma 1, lettera *a*), n. 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso n. 73 del 2006 e dalle Regioni Calabria e Toscana con i ricorsi indicati in epigrafe;
- 26) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 57, comma 1, lettera *a*), n. 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in riferimento agli artt. 117, quinto comma, 118 e 120, secondo comma, della Costituzione ed al principio di legalità dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso n. 73 del 2006 e dalla Regione Calabria con il ricorso indicato in epigrafe;
- 27) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 57, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in riferimento agli artt. 76 e 118 della Costituzione, dalla Regione Calabria con il ricorso indicato in epigrafe;
- 28) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 58, comma 3, lettera *b*), del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in riferimento agli artt. 76, 117 e 118 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione dalle Regioni Umbria, Liguria e Puglia con i ricorsi indicati in epigrafe;
- 29) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 58, comma 2, lettera *c*) e comma 3, lettera *c*), del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Calabria con il ricorso indicato in epigrafe;
- 30) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 59 del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in riferimento agli artt. 76, 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso n. 73 del 2006 e dalle Regioni Calabria e Puglia con i ricorsi indicati in epigrafe;
- 31) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 61 del d.lgs. n. 152 del 2006, proposta, in riferimento agli artt. 76, 117 e 118 della Costituzione dalla Regione Calabria con il ricorso indicato in epigrafe;
- 32) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 61, comma 1, lettere *d*) ed *e*), del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in riferimento agli artt. 76 e 117 della Costituzione, dalle Regioni Toscana e Marche con i ricorsi indicati in epigrafe;
- 33) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 63 del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in riferimento agli artt. 76, 117 e 118 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Toscana, Marche e Basilicata con i ricorsi indicati in epigrafe;
- 34) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 63, commi 2 e 3, e 64 del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in riferimento agli artt. 117, commi terzo e sesto, e 118 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso n. 56 del 2006 e dalle Regioni Calabria, Umbria, Liguria, Abruzzo e Campania con i ricorsi indicati in epigrafe;
- 35) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 63 e 64 del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in riferimento all'art. 76 della Costituzione dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso n. 56 del 2006 e dalle Regioni Calabria, Valle d'Aosta, Umbria, Liguria, Abruzzo e Campania con i ricorsi indicati in epigrafe;
- 36) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 64 del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in riferimento agli artt. 3, 5, 76, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Calabria, Toscana, Marche, Piemonte e Puglia con i ricorsi indicati in epigrafe;

- 37) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 65 del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in riferimento agli artt. 76, 117 e 118 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione dalle Regioni Calabria, Toscana, Umbria e Marche con i ricorsi indicati in epigrafe;
- 38) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 67, commi 2, 3, 4, 5 e 6, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposta, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, dalla Regione Calabria con il ricorso indicato in epigrafe;
- 39) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 69, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, dalla Regione Calabria con il ricorso indicato in epigrafe;
- 40) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 70 del d.lgs. n. 152 del 2006, proposta, in riferimento all'art. 117, terzo comma, dalla Regione Calabria con il ricorso indicato in epigrafe;
- 41) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 70, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in riferimento al principio di leale collaborazione ed alle «attribuzioni regionali», dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso n. 73 del 2006;
- 42) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 72, commi 3, 4 e 5, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in riferimento agli artt. 76, 117 e 118 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso n. 73 del 2006 e dalla Regione Calabria con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 luglio 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2009.

<b>Sentenza del 24 luglio 2009, n. 237</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Regioni Toscana e Veneto	
<b>Resistente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Materie</b>	disciplina delle comunità montane coordinamento della finanza pubblica	
<b>Norme impugnate</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>
art. 2, commi 17 e 18 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008)	artt. 117, 118 e 119 Cost.	non fondatezza della questione
art. 2, comma 19, l. 244/2007	artt. 117, 118 e 119 Cost.	inammissibilità della questione
art. 2, commi 17, 18, 19, 20, 21 e 22 l. 244/2007	artt. 3 e 97 Cost.	inammissibilità della questione
art. 2, comma 20, l. 244/2007	art. 117 Cost.	<b>illegittimità costituzionale</b>
art. 2, comma 21, l. 244/2007	art. 117 Cost. principio di legalità sostanziale	<b>illegittimità costituzionale</b> nella parte in cui prevede che “gli effetti di cui al comma 20 si producono alla data di pubblicazione del predetto decreto”
art. 2, comma 22, l. 244/2007	art. 117 Cost.	<b>illegittimità costituzionale</b>
<b>Sintesi</b>		
<p>Le disposizioni impugnate prevedono che, al fine di ridurre, a regime, la spesa corrente per il funzionamento delle comunità montane per un importo pari almeno ad un terzo della spesa del fondo ordinario assegnata a tali enti per l'anno 2007, le regioni, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge finanziaria (31 luglio 2008, termine successivamente prorogato al 31 ottobre 2008 con la modifica introdotta dal d. l. 97/2008), provvedano con legge al riordino della disciplina delle comunità montane, secondo modalità stabilite nelle stesse disposizioni; prevedono inoltre una serie di misure volte a dare attuazione al previsto riordino, anche nel caso di inerzia delle regioni o di inadeguatezza delle leggi regionali.</p> <p>Le regioni ricorrenti hanno promosso questione di legittimità costituzionale dell'insieme delle suddette disposizioni, asserendo la lesione, da parte del legislatore statale, della loro potestà legislativa e della assenza di titoli di legittimazione dello Stato ad adottare la disciplina in esame.</p> <p>La Corte, dopo aver brevemente riassunto i motivi di censura in relazione ai singoli commi, si sofferma ad individuare l'ambito materiale al quale appartengono le norme impugnate. Riconosce che nel caso in esame ci si trova in presenza di una normativa che interferisce con più materie, attribuite dalla Costituzione sia alla potestà legislativa statale sia a quella concorrente e residuale delle regioni; ribadisce a tal proposito che qualora non sia individuabile un ambito materiale che possa considerarsi prevalente, la concorrenza di competenze giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione, il quale deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie.</p> <p>Nella fattispecie in esame le disposizioni impugnate, adottate nell'esercizio della competenza legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, incidono sulla materia della disciplina delle comunità montane, che rientra nella competenza legislativa residuale delle</p>		

regioni. Occorre allora stabilire se le norme impugnate possano rinvenire un autonomo titolo di legittimazione nella competenza dello Stato relativa all'armonizzazione dei bilanci pubblici ed al coordinamento della finanza pubblica. La Corte ricorda innanzitutto i principi basilari elaborati dalla giurisprudenza costituzionale in materia e, richiamando le precedenti pronunce, ribadisce che "il legislatore statale può stabilire solo un limite complessivo che lasci agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa. Qualora la legge statale, invece, 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".

Passando all'esame delle specifiche questioni di costituzionalità proposte, la Corte dichiara innanzitutto non fondata la questione concernente il comma 17 dell'art. 2 della legge finanziaria statale per l'anno 2008; precisa quindi che con il comma in esame 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 delle comunità montane.

L'intervento normativo dello Stato nel caso in esame non si fonda né sull'articolo 117, secondo comma, lettera p) Cost., né sull'articolo 114 Cost., per le ragioni già affermate nelle sentenze 244 e 456 del 2005. La Corte non condivide neppure le deduzioni della difesa erariale, secondo cui le norme impugnate andrebbero ricondotte alla materia del governo del territorio, dovendosi aver riguardo alla valutazione dell'elemento funzionale, vale a dire alla individuazione degli interessi pubblici sottesi allo svolgimento delle attività che presentano una diretta o indiretta rilevanza in termini di impatto territoriale.

Nel ribadire allora che "non è di ostacolo all'adozione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica la circostanza che la normativa contestata verta in un ambito materiale, quale è quello relativo all'ordinamento delle comunità montane, rimesso alla potestà legislativa residuale delle Regioni", la Corte afferma che occorre verificare se e in quali limiti le norme impugnate possano effettivamente integrare principi fondamentali della suddetta materia.

Ad avviso della Corte l'ordinamento delle comunità montane non costituisce l'oggetto principale della normativa statale in esame, ma "rappresenta il settore in cui devono operare strumenti e modalità per pervenire alla prevista riduzione della spesa pubblica corrente". "Deve ritenersi quindi che le disposizioni contenute nel comma 17 costituiscono effettivamente espressione di principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica, proprio per la finalità che si propongono di raggiungere e per la loro proporzionalità rispetto al fine che intendono perseguire.

La Corte dichiara altresì non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 18, il quale stabilisce che le regioni, nell'adozione delle leggi regionali di cui al comma 17, tengano conto di taluni principi fondamentali, che vengono nello stesso comma precisati. La norma impugnata ad avviso della Corte non contrasta con i parametri costituzionali suddetti in quanto il legislatore statale si limita 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.

Il comma 19 dispone che "i criteri di cui al comma 18 valgono ai fini della costituzione delle comunità montane e non rilevano in ordine ai benefici e agli interventi speciali per la montagna". Tale disposizione secondo la Corte non è in grado di pregiudicare alcuna prerogativa regionale "ed anzi limita l'efficacia di quelle norme nei cui confronti si appuntano con forza le doglianze della ricorrente". Dichiara pertanto inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 19, sollevata dalla sola regione Veneto.

Anche il comma 20 viene impugnato dalla sola regione Veneto. Esso prescrive che in caso di mancata attuazione delle disposizioni di cui al comma 17 entro il termine ivi previsto, si producono degli effetti, tra i quali la soppressione delle comunità montane che non rispondano ai requisiti stabiliti dallo stesso comma. La Corte dichiara fondata la questione poiché tale comma "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, anche molto incisiva, della soppressione delle comunità montane che si trovino nelle specifiche e puntuali condizioni ivi previste”.

La Corte si pronuncia, quindi, sul comma 21 e dichiara l’illegittimità costituzionale dell’ultimo periodo che dispone che gli effetti di cui al comma 20 si producono dalla data di pubblicazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con cui si accerta l’effettiva riduzione di spesa prevista al comma 17. Richiamando una pronuncia del 2008, la Corte ribadisce il principio secondo 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”.

Infine anche il comma 22 è dichiarato illegittimo, poiché disciplina nel dettaglio gli aspetti relativi alla fase successiva alla soppressione delle comunità montane, in particolare per quanto concerne la successione dei comuni alla comunità montana soppressa nei rapporti giuridici riferiti a quest’ultima. Tale disposizione dunque non riveste carattere di principio fondamentale della materia relativa al coordinamento della finanza pubblica e risulta invasiva di ambiti di autonomia delle regioni.

SENTENZA N. 237

ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Francesco	AMIRANTE	Presidente
- Ugo	DE SIERVO	Giudice
- Paolo	MADDALENA	”
- Alfio	FINOCCHIARO	”
- Alfonso	QUARANTA	”
- Franco	GALLO	”
- Luigi	MAZZELLA	”
- Gaetano	SILVESTRI	”
- Sabino	CASSESE	”
- Maria Rita	SAULLE	”
- Giuseppe	TESAURO	”
- Paolo Maria	NAPOLITANO	”
- Giuseppe	FRIGO	”
- Alessandro	CRISCUOLO	”
- Paolo	GROSSI	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell’art. 2, commi 17, 18, 19, 20, 21 e 22, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), promossi dalla Regione Toscana e dalla Regione Veneto, con ricorsi notificati il 25 e il 26 febbraio 2008, depositati in cancelleria il 27 febbraio e il 5 marzo 2008 ed iscritti, rispettivamente, al n. 16 ed al n. 19 del registro ricorsi 2008.

*Visto* l’atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

*udito* nell'udienza pubblica del 7 luglio 2009 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;  
*uditi* gli avvocati Giovanni Pasquale Mosca per la Regione Toscana, Luigi Manzi e Mario Bertolissi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Carlo Sica per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.— La Regione Toscana e la Regione Veneto, con riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 97, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118, 119 e 127 della Costituzione, oltre che al principio di leale collaborazione, hanno promosso questione di legittimità costituzionale, 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.

Per entrambe le ricorrenti il punto centrale del dubbio di costituzionalità è costituito, in sintesi, dalla asserita lesione della loro potestà legislativa e dalla assenza di titoli di legittimazione dello Stato ad adottare la disciplina in esame.

2.— Le impugnazioni di cui innanzi devono essere trattate separatamente dalle altre questioni proposte con i medesimi ricorsi. Inoltre, per omogeneità di materia, esse devono essere decise, previa riunione *in parte qua* dei ricorsi, con la stessa sentenza.

3.— In via preliminare, va rilevato che, successivamente alla proposizione dei ricorsi, il comma 17 ed il comma 21 sono 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 materia fiscale e di proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 2 agosto 2008, n. 129, sicché si pone la questione degli effetti del *ius superveniens* sull'odierno giudizio.

La disposizione sopravvenuta modifica 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, ha fissato al 30 settembre 2008 il primo termine e al 31 ottobre 2008 il secondo.

Orbene, è evidente che dalle disposizioni legislative sopravvenute sono desumibili 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 – devono intendersi trasferite sulle nuove norme nella parte in cui esse modificano quelle originarie. Ed è, altresì, evidente come la suddetta sopravvenienza normativa non abbia determinato la cessazione della materia del contendere sulle questioni stesse in relazione al contenuto dei ricorsi proposti dalle Regioni ricorrenti. Ciò in quanto la breve proroga dei termini disposta, di per sé, non incide sul contenuto precettivo delle norme censurate.

4.— Sempre in via preliminare, deve osservarsi che la Regione Toscana, in modo non dissimile da quanto fatto da altre Regioni, ha dato attuazione alle disposizioni impugnate, approvando la legge regionale 26 giugno 2008, n. 37 (Riordino delle Comunità montane), in attuazione e in conformità a quanto previsto proprio dall'art. 2, comma 17, della legge n. 244 del 2007.

Ciò, tuttavia, non determina il venir meno dell'interesse al ricorso da parte della stessa Regione, la quale, nella memoria depositata il 20 gennaio 2009, ha ribadito che «i criteri che si sono dovuti applicare non possono essere ritenuti vincolanti per il legislatore regionale».

Per le Regioni che non hanno dato seguito, nel termine fissato, alle disposizioni in esame, tra le quali la Regione Veneto, è intervenuto il d.P.C.m. 19 novembre 2008 (Riordino della disciplina delle Comunità montane, ai sensi dell'articolo 2, comma 21, della legge 24 dicembre 2007, n. 244), il quale ha stabilito che per dette Regioni «si producono gli effetti del comma 20 dell'art. 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, dalla data di pubblicazione del presente decreto».

A seguito dell'emanazione del suddetto d.P.C.m., la Giunta regionale della Regione Veneto, con deliberazione n. 3687 del 25 novembre 2008, «ha dovuto prendere atto dell'automatica produzione di effetti sulla composizione e struttura delle proprie comunità montane» ed ha proceduto a nominare commissari straordinari per quelle soppresse «con il compito di provvedere alla ricognizione del loro patrimonio e all'adozione degli atti amministrativi necessari a garantire la continuità delle funzioni da esse svolte».

Tale circostanza non incide sull'interesse al ricorso, atteso che la Regione stessa, nella memoria depositata in data 28 gennaio 2009, ha ribadito di essere «fermamente convinta dell'illegittimità costituzionale delle disposizioni normative (...) impugnate e della menomazione dei propri poteri» subita ad opera del citato d.P.C.m.

5.— Tanto premesso, tenuto conto delle censure ritualmente formulate dalle ricorrenti, è possibile individuare, pur nella complessiva unitarietà della disciplina in esame, distinti spazi normativi rispetto ai quali si appuntano le doglianze, in parte sostanzialmente coincidenti, proposte dalle due Regioni ricorrenti.

6.— Ed infatti, l'art. 2, nei commi 17 e 18 (impugnati da entrambe le ricorrenti), attiene al riordino delle comunità montane, al fine di concorrere agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, e alle modalità di esso.

Rispetto ai due commi censurati, la Regione Toscana e la Regione Veneto prospettano la violazione, nel complesso, degli artt. 3, 97, 117, 118 e 119 Cost.

7.— Il comma 19 (impugnato dalla sola Regione Veneto) limita l'ambito di applicazione del comma 18, escludendo che quanto in esso previsto possa trovare applicazione al di là del suddetto riordino.

La difesa regionale rileva che il comma in esame sarebbe viziato, di riflesso, dalla illegittimità costituzionale dei commi 17 e 18, oltre ad essere irragionevole ed inopportuno.

8.— I commi 20 e 21 (censurati entrambi dalla Regione Veneto, mentre la Regione Toscana ha sottoposto al vaglio di questa Corte il solo comma 21) fissano una serie di misure volte a dare attuazione al previsto riordino, anche nel caso di inerzia delle Regioni o di inadeguatezza delle leggi regionali.

Gli stessi commi, ad avviso delle ricorrenti, violerebbero, nel complesso, gli artt. 3, 97, 117, 118, 119 e 127 Cost., nonché il principio di leale collaborazione.

9.— Infine, un ulteriore specifico profilo della disciplina contestata è quello oggetto del comma 22, impugnato dalla sola Regione Veneto, con riferimento agli artt. 3, 97, 117, 118 e 119 Cost., nonché al principio di leale collaborazione.

10.— Così riepilogate, in sintesi, le censure prospettate dalle ricorrenti, in via preliminare devono essere dichiarate inammissibili le questioni di costituzionalità proposte dalla Regione Veneto con riferimento alla violazione dei principi di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), per la loro genericità ed inconferenza.

Quanto, infatti, all'ipotizzato contrasto con i citati parametri costituzionali, deve ribadirsi il consolidato orientamento di questa Corte (*ex multis*, sentenze n. 289 e n. 216 del 2008), secondo il quale le Regioni sono legittimate a censurare, in via di impugnazione principale, leggi dello Stato esclusivamente per questioni attinenti al riparto delle rispettive competenze legislative, essendosi ammessa la deducibilità di altri parametri costituzionali soltanto ove la loro violazione comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite; circostanza, questa, non ravvisabile nel caso di specie.

11.— Nel merito, in ragione delle rispettive prospettazioni difensive delle parti del giudizio, occorre, innanzitutto, individuare l'ambito materiale al quale appartengono le norme impugnate.

12.— Al riguardo, come questa Corte ha più volte affermato, 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 tralasciandone gli aspetti marginali e riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (sentenze n. 430 e n. 165 del 2007).

Inoltre, la giurisprudenza costituzionale ha precisato che, nel caso in cui una normativa interferisca con più materie attribuite dalla Costituzione, da un lato, alla potestà legislativa statale e, dall'altro, a quella concorrente o residuale delle Regioni, occorre individuare l'ambito materiale che possa considerarsi nei singoli casi prevalente. E, qualora non sia individuabile un ambito materiale che presenti tali caratteristiche, la suddetta concorrenza di competenze, in assenza di criteri contemplati in Costituzione, giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione (sentenza n. 50 del 2008), il quale deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie.

Da ciò consegue 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 (*ex multis*, sentenze n. 159 del 2008; n. 181 del 2006 e n. 417 del 2005).

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 (citata sentenza n. 181 del 2006).

In proposito, la Corte ha anche affermato che la specificità delle prescrizioni, di per sé, neppure può escludere il carattere di principio di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione (sentenza n. 430 del 2007).

13.— Tutto ciò premesso, la prima considerazione dalla quale è necessario partire è quella secondo cui, come questa Corte ha affermato nella sentenza n. 244 del 2005, l'evoluzione della legislazione relativa alla comunità montana si caratterizza per il riconoscimento alla stessa della natura di ente autonomo, quale proiezione dei comuni che ad essa fanno capo (art. 4 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, recante «Nuove norme per lo sviluppo della montagna»; art. 28 della legge 8 giugno 1990, n. 142, recante «Ordinamento delle autonomie locali», nel testo originario).

14.— La più recente normativa ha, inoltre, specificato quale sia la natura giuridica delle comunità montane, qualificandole, dapprima, quali «unioni montane» (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») e, successivamente, quali «unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani» (art. 27, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che reca «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali»). Tale definizione pone in evidenza l'autonomia di tali enti (non solo dalle Regioni, ma anche) dai 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»).

Va anche, ricordato come proprio il citato art. 27, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000 demandi alla legge regionale la disciplina delle comunità montane con specifico riferimento: *a*) alle modalità di approvazione dello statuto; *b*) alle procedure di concertazione; *c*) alla disciplina dei piani zionali e dei programmi annuali; *d*) ai criteri di ripartizione tra le comunità montane dei finanziamenti regionali e di quelli dell'Unione europea; *e*) ai rapporti con gli altri enti operanti nel territorio.

A tale disposizione si correla poi il successivo art. 28, che ha ad oggetto le funzioni delle comunità montane.

15.— Nella vigenza del nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione, la Corte ha avuto modo di affermare (sentenze n. 244 e n. 456 del 2005; n. 397 del 2006) 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.

Per i motivi sopra esposti, pertanto, la ravvisata incidenza delle disposizioni in esame su un ambito materiale, quale è quello concernente appunto le comunità montane, non esclude, di per sé, la legittimità dell'intervento legislativo effettuato con la legge finanziaria in esame.

16.— Precisato, in linea generale, il quadro ordinamentale relativo agli organismi in esame occorre, dunque, stabilire se le norme impugnate possano rinvenire un autonomo titolo di legittimazione nella competenza dello Stato relativa alla armonizzazione dei bilanci pubblici ed al coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Al riguardo, è necessario preventivamente ricordare in sintesi i principi basilari elaborati dalla giurisprudenza costituzionale in materia.

17.— Innanzitutto, questa Corte ha osservato che la finalità di contenimento della spesa pubblica corrente deve essere ritenuta espressione della finalità di coordinamento finanziario (sentenze n. 4 del 2004 e n. 417 del 2005).

Da ciò consegue che 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.

Infatti, per un verso, non può dubitarsi che la finanza delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali sia parte della finanza pubblica allargata (sentenze n. 267 del 2006 e n. 425 del 2004); per altro verso, deve essere ricordato che tra i vincoli derivanti all'Italia dall'appartenenza all'Unione europea vi è l'obbligo di rispettare un determinato equilibrio complessivo del bilancio nazionale, «secondo quanto precisato dalla risoluzione del Consiglio europeo del 17 giugno 1997 relativa “al patto di stabilità e di crescita”» (sentenza n. 267 del 2006).

Le disposizioni di principio relative al contenimento della spesa pubblica e al rispetto del patto di stabilità interno, legittimamente adottate, sono idonee, altresì, a realizzare l'ulteriore finalità del buon andamento delle pubbliche amministrazioni (sentenze n. 417 e n. 64 del 2005).

Su un piano d'ordine generale, si è così ritenuto che il legislatore statale possa stabilire solo un limite complessivo che lasci agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa (sentenze n. 417 del 2005 e n. 36 del 2004). Qualora la legge statale, invece, 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 (sentenza n. 159 del 2008).

E va anche ricordato che all'ambito di tali principi di coordinamento della finanza pubblica questa Corte ha, altresì, ricondotto (ritenendo la legittimità di alcune disposizioni relative alla disciplina degli obblighi di invio di informazioni sulla situazione finanziaria dalle Regioni e dagli enti locali alla Corte dei conti) 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 (citata sentenza n. 417 del 2005).

Da ultimo (sentenza n. 371 del 2008), la Corte ha ritenuto, in materia di sanità, che in presenza di una disposizione espressione di un principio fondamentale, diretto a garantire una tendenziale uniformità tra le diverse legislazioni ed i sistemi delle Regioni e delle Province autonome, è destinata a partecipare di questo stesso carattere di normativa di principio anche quella volta ad assicurare che non resti privo di conseguenze il principio fondamentale legittimamente fissato.

18.— Alla luce di quanto sopra, si può, quindi, passare all'esame delle specifiche questioni di costituzionalità proposte, nella specie, dalle due ricorrenti.

19.— Viene, al riguardo, in rilievo innanzitutto la questione concernente il comma 17 dell'art. 2 della legge finanziaria per l'anno 2008.

20.— Tale questione non è fondata.

21.— Il citato comma 17, 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».

Il richiamato art. 27 del d.lgs. n. 267 del 2000, la cui rubrica reca «Natura e ruolo» delle suddette comunità, a sua volta disciplina la struttura e i criteri di individuazione degli ambiti territoriali di queste ultime.

22.— Con il comma in esame, dunque, 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.

23.— Al riguardo, va, innanzitutto, osservato che, a giustificazione dell'intervento legislativo dello Stato, non può essere invocato l'art. 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.

A ciò va aggiunto che l'art. 114 Cost. non contempla le comunità montane tra i soggetti di autonomia destinatari del precetto in esso contenuto e non è possibile delineare, a livello costituzionale, alcuna equiordinazione tra comuni e comunità montane. Il carattere tassativo dell'enunciazione contenuta nel citato art. 114 è stato specificamente affermato da questa Corte nella sentenza n. 456 del 2005.

La giurisprudenza costituzionale ha anche avuto modo di precisare (sentenza n. 229 del 2001), 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.

Non sono, dunque, condivisibili sia la deduzione della Regione Veneto, secondo la quale i predetti organismi non potrebbero essere soppressi né dalla legge statale, né dalla legge regionale, sia la prospettata conseguente distinzione, nell'ambito della materia in esame, della disciplina del funzionamento delle comunità in questione, che sarebbe rimessa alla potestà legislativa regionale, rispetto a quella dell'organizzazione (comprensiva della istituzione e della cessazione), che sarebbe rimessa, invece, all'autonomia normativa di tipo regolamentare delle stesse comunità, ex art. 117, sesto comma, Cost.

Tale ultimo ambito, infatti, non può essere invocato come settore a se stante, agli effetti dell'art. 117 Cost., poiché l'organizzazione è parte integrante dell'ordinamento delle comunità montane, rimesso complessivamente, come si è già precisato, alla potestà legislativa residuale regionale.

Né ciò è contraddetto dalla «espressa attribuzione» ad esse «della potestà statutaria e regolamentare (art. 4, comma 5, della legge n. 131 del 2003)» (sentenza n. 456 del 2005), dal momento che, come è previsto dal citato art. 4, comma 4, tale potestà deve svolgersi «nell'ambito della legislazione dello

Stato o della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità, secondo le rispettive competenze».

23.1. — Alla luce delle considerazioni fin qui svolte si presenta, del pari, non condivisibile la deduzione della difesa dello Stato, secondo cui le norme impugnate andrebbero ricondotte alla materia del governo del territorio.

Questa Corte, infatti, ha ripetutamente affermato (sentenze n. 383 e n. 336 del 2005; n. 196 del 2004 e n. 307 del 2003) che la disciplina del governo del territorio è «comprensiva, in linea di principio, di tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività» ed è, quindi, riconducibile, in definitiva, all'«insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio». In particolare, la Corte (sentenza n. 383 del 2005) ha osservato che «la competenza legislativa regionale in materia di “governo del territorio” ha dunque un ambito oggettivo assai esteso, ma non può arrivare a comprendere tutta la disciplina concernente la programmazione, la progettazione e la realizzazione delle opere o l'esercizio delle attività che, per loro natura, producono un inevitabile impatto sul territorio.

L'ambito materiale cui ricondurre le competenze relative ad attività che presentano una diretta od indiretta rilevanza in termini di impatto territoriale, va ricercato non secondo il criterio dell'elemento materiale consistente nell'incidenza delle attività in questione sul territorio, bensì attraverso la valutazione dell'elemento funzionale, nel senso della individuazione degli interessi pubblici sottesi allo svolgimento di quelle attività, rispetto ai quali l'interesse riferibile al “governo del territorio” e le connesse competenze non possono assumere carattere di esclusività, dovendo armonizzarsi e coordinarsi con la disciplina posta a tutela di tali interessi differenziati».

23.2.— Neppure, nella specie, si può ritenere che il legislatore statale abbia inteso effettuare una «chiamata in sussidiarietà» delle funzioni amministrative in materia di comunità montane, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost., con la conseguente regolazione delle stesse per renderne l'esercizio raffrontabile a un parametro legale unitario.

È sufficiente, a questo riguardo, richiamare i principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale in ordine ai necessari presupposti (che non vengono neppure in rilievo in questa sede) per l'attrazione in sussidiarietà di funzioni sulla base di quanto previsto dall'art. 118 Cost. (sentenze n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003).

23.3. — Occorre stabilire, ora, se un autonomo titolo di legittimazione della censurata normativa statale possa essere rinvenuto nella potestà legislativa concorrente dello Stato in tema di coordinamento della finanza pubblica, come è pure dedotto dall'Avvocatura dello Stato, e nei limiti sopra precisati.

Tale tesi è contrastata dalle ricorrenti, secondo le quali, nel complesso, le norme impugnate sarebbero da ascrivere alla materia dell'ordinamento delle comunità montane e non costituirebbero espressione di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, in forza di quanto prescritto dall'art. 117, terzo comma, Cost.

Né, ad avviso, in particolare, della Regione Veneto, potrebbe assumere rilievo la previsione – contenuta nell'art. 3, comma 162, della legge finanziaria in esame – secondo cui le disposizioni della stessa legge costituiscono norme di coordinamento della finanza pubblica per gli enti territoriali. Inoltre, quand'anche tale natura potesse essere riconosciuta alle norme censurate, le stesse esorbiterebbero comunque dalla potestà statale, dal momento che esse dettano disposizioni di dettaglio idonee a comprimere l'autonomia finanziaria regionale di cui all'art. 119 Cost.

23.4.— In proposito, deve essere, innanzitutto, osservato che una clausola di salvaguardia, come quella invocata, non è idonea ad escludere il vizio di legittimità costituzionale della norma, qualora essa sia caratterizzata da estrema genericità e sia contenuta nel contesto di una legge recante numerose disposizioni, concernenti materie ed oggetti diversi (sentenze n. 165 e n. 95 del 2007; n. 118 del 2006). Tale principio trova applicazione anche nel caso in esame, sicché occorre verificare se e in quali limiti le norme impugnate possano effettivamente integrare principi fondamentali della suddetta materia, rientrando nella competenza legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni.

23.5.— In secondo luogo, è necessario ribadire, come si è sopra accennato, che non è di ostacolo all'adozione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica la circostanza che la normativa contestata verta in un ambito materiale, qual è quello relativo all'ordinamento delle comunità montane, rimesso alla potestà legislativa residuale delle Regioni. In proposito, la giurisprudenza costituzionale è ferma nel ritenere che una disposizione statale di principio in tema di coordinamento della finanza pubblica possa incidere sulla materia dell'organizzazione e del funzionamento della Regione (sentenza n. 159 del 2008), riconducibile al quarto comma dell'art. 117 Cost. (citata sentenza n. 159 del 2008 e sentenze n. 188 del 2007; n. 2 del 2004 e n. 274 del 2003).

23.6.— Ancora, occorre ricordare che è ormai consolidato nella giurisprudenza di questa Corte l'orientamento secondo il quale 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 (sentenze n. 289 e n. 120 del 2008, n. 139 del 2009).

23.7.— A ciò va aggiunto che la portata di principio fondamentale va riscontrata con riguardo alla peculiarità della materia e, qualora la stessa sia identificata nel coordinamento della finanza pubblica, ciò che viene in particolare evidenza è la finalità cui la disciplina tende, da individuare, nella specie, nel suddetto contenimento complessivo della spesa regionale corrente per il funzionamento delle comunità montane.

23.8.— In altri termini, l'ordinamento delle comunità montane non costituisce l'oggetto principale della normativa statale in esame, ma rappresenta il settore in cui devono operare strumenti e modalità per pervenire alla prevista riduzione della spesa pubblica corrente; riduzione cui è strumentalmente ancorato il divisato riordino degli organismi in questione.

In proposito, assume significativo rilievo quanto stabilito dal comma 16 dell'art. 2 della stessa legge finanziaria. Pur non costituendo oggetto di impugnazione, il suddetto comma rappresenta la premessa logico-giuridica necessaria del successivo comma 17 che è specificamente oggetto delle censure proposte dalle ricorrenti.

Il comma 16, infatti, prevede la riduzione del fondo ordinario di cui all'articolo 34, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), per l'ammontare di 33,4 milioni di euro per l'anno 2008 e di 66,8 milioni di euro a decorrere dall'anno 2009. Con il suddetto fondo «lo Stato concorre al finanziamento dei bilanci delle amministrazioni provinciali e dei comuni» (citato art. 34).

È evidente, quindi, che la disciplina che stabilisce il riordino delle comunità montane, in quanto costituisce il mezzo per pervenire a «ridurre a regime la spesa corrente» per il funzionamento delle medesime – «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 di tali organismi presenti nella Regione – completa la disciplina del citato comma 16 e partecipa, in modo inscindibile, della natura di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica di quest'ultimo, in quanto tende a far sì, in ultima analisi, che lo stesso trovi piena attuazione.

23.9.— Sulla base delle considerazioni che precedono, deve ritenersi che le disposizioni contenute nel comma 17 in esame costituiscono effettivamente espressione di principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica, proprio per la chiara finalità che, mediante il divisato riordino delle comunità montane, si propongono di raggiungere e per la loro proporzionalità rispetto al fine che intendono perseguire. Ciò in quanto il loro scopo è quello di contribuire, su un piano generale, al contenimento della spesa pubblica corrente nella finanza pubblica allargata e nell'ambito di misure congiunturali dirette a questo scopo nel quadro della manovra finanziaria per l'anno 2008.

23.10.— Deve, pertanto, ritenersi che quanto disposto dal comma in questione non comporti, di per sé, una indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 Cost. all'autonomia delle Regioni e degli enti locali, cui la legge statale può legittimamente prescrivere criteri ed obiettivi.

E d'altronde, lo stesso legislatore statale si è preoccupato di stabilire il coinvolgimento degli enti locali, prevedendo che, per realizzare la finalità del contenimento della spesa, nell'attuazione del riordino delle comunità montane, siano sentiti i consigli delle autonomie locali, che costituiscono una «forma organizzativa stabile di raccordo tra le Regioni e il sistema delle autonomie locali» (sentenza n. 370 del 2006).

Consegue, pertanto, che l'impugnato comma 17 si sottrae alle censure di costituzionalità proposte.

24.— Analogamente al comma 17, sia pure per argomentazioni in parte diverse, anche il comma 18 si sottrae alle censure di costituzionalità prospettate dalla Regioni ricorrenti, sicché anche la relativa questione non è fondata.

24.1.— La disposizione impugnata stabilisce che le Regioni, nell'adozione delle leggi regionali di cui al comma 17, «tengono conto» di taluni «principi fondamentali».

Questi ultimi sono così precisati:

«a) riduzione del numero complessivo delle comunità montane, sulla base di indicatori fisico-geografici, demografici e socioeconomici e in particolare: della dimensione territoriale, della dimensione demografica, dell'indice di vecchiaia, del reddito medio pro capite, dell'acclività dei terreni, dell'altimetria del territorio comunale con riferimento all'arco alpino e alla dorsale appenninica, del livello dei servizi, della distanza dal capoluogo di provincia e delle attività produttive extra-agricole;

b) riduzione del numero dei componenti degli organi rappresentativi delle comunità montane;

c) riduzione delle indennità spettanti ai componenti degli organi delle comunità montane, in deroga a quanto previsto dall'articolo 82 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni».

24.2.— Ritiene questa Corte che il vaglio di costituzionalità della suddetta disposizione debba essere compiuto alla luce del tenore letterale dell'*incipit* del comma 18, in uno con la lettura sistematica che coinvolge il precedente comma 17.

Correttamente interpretata, infatti, anche alla luce dell'art. 44, secondo comma, Cost., la norma impugnata non contrasta con gli evocati parametri costituzionali.

Il legislatore statale, anche con il predetto comma, 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 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», con la quale si apre il comma 18, va intesa 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.

Non senza ragione, infatti, la disposizione impugnata fa riferimento ad «indicatori», vale a dire ad elementi che, pur idonei a costituire un valido parametro di riordino, tuttavia, in tanto possono contribuire alla richiamata finalità di contenimento della spesa corrente, in quanto ne sia valorizzata l'adeguatezza, rispetto a tale obiettivo, in ragione delle caratteristiche di ciascun territorio regionale, secondo una valutazione operata, in piena autonomia, da ogni Regione.

Questa lettura del comma 18 trova conferma, inoltre, nella previsione contenuta nel comma 17, il quale stabilisce che il riordino della disciplina delle comunità montane debba essere effettuato, ad opera delle leggi regionali, «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»;

«disposizione che prevede la disciplina legislativa regionale su diversi aspetti particolari di organizzazione delle comunità stesse» (sentenza n. 229 del 2001).

Il suddetto art. 27 prevede, tra l'altro, al comma 7, che «ai fini della graduazione e differenziazione degli interventi di competenza delle Regioni e delle comunità montane, le Regioni, con propria legge, possono provvedere ad individuare nell'ambito territoriale delle singole comunità montane fasce altimetriche di territorio, tenendo conto dell'andamento orografico, del clima, della vegetazione, delle difficoltà nell'utilizzazione agricola del suolo, della fragilità ecologica, dei rischi ambientali e della realtà socio-economica».

Anche quelli sopra menzionati possono essere qualificati come meri «indicatori», rilevanti agli effetti di scelte di autonomia del legislatore regionale.

Emerge, quindi, come il comma 18, ora in esame, in relazione ai contenuti delle leggi regionali da adottare ai sensi del precedente comma 17, si limiti a porre a disposizione delle Regioni una serie di indicazioni che vengono ad integrare, in un rapporto di complementarità, quelle contenute nel citato art. 27, comma 7, del testo unico sugli enti locali, partecipando della medesima loro natura non vincolante, né autoapplicativa.

25.— Inammissibile deve ritenersi, invece, la questione di legittimità costituzionale del comma 19, sollevata dalla sola Regione Veneto.

Detto comma dispone che «i criteri di cui al comma 18 valgono ai fini della costituzione delle comunità montane e non rilevano in ordine ai benefici e agli interventi speciali per la montagna stabiliti dall'Unione europea e dalle leggi statali e regionali».

Tale norma non è in grado di pregiudicare alcuna prerogativa regionale ed anzi limita l'efficacia di quelle norme nei cui confronti si appuntano con forza le doglianze della ricorrente.

Essa, in effetti, non è idonea a vulnerare ambiti di autonomia regionale ed è, dunque, priva di capacità lesiva; sicché la ricorrente difetta di interesse alla sua impugnazione.

Inoltre, disposizione analoga a quella ora oggetto di censura era già contenuta nell'art. 27, comma 5, del d.lgs. n. 267 del 2000, secondo cui la legge regionale può escludere dalla comunità montana i comuni che presentino determinate caratteristiche, ma «l'esclusione non priva i rispettivi territori montani dei benefici e degli interventi speciali per la montagna stabiliti dall'Unione europea e dalle leggi statali e regionali».

26.— La sola Regione Veneto ha impugnato il comma 20, prospettando censure di costituzionalità analoghe a quelle proposte nei confronti del comma 18.

26.1.— La questione è fondata.

26.2.— Il comma 20 prescrive 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».

26.3.— Il comma in questione, come emerge dalla sua stessa formulazione, disciplina, in modo esaustivo, gli effetti che conseguono alla mancata attuazione di quanto previsto dal comma 17, vale a dire nella ipotesi in cui le Regioni non provvedano, nei termini prescritti, al riordino delle comunità montane sulla base di criteri indicati nel comma 18 e dunque non sia raggiunto l'obiettivo di riduzione della spesa "storica" per l'insieme delle comunità montane previste nel territorio di ciascuna Regione. Tali effetti si concretizzano nella cessazione dell'appartenenza alle comunità montane di determinati comuni, nonché nella soppressione automatica delle comunità che vengono a trovarsi nelle condizioni indicate dal medesimo comma 20.

Quest'ultimo, però, 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, anche molto incisiva, 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, all'evidenza, esula dalla materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto 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, in quanto determinano un *vulnus* alle prerogative di autonomia costituzionale delle Regioni, devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime per violazione dell'art. 117 Cost.

27.— Parzialmente fondata, altresì, è la questione di costituzionalità relativa al comma 21, impugnato da entrambe le ricorrenti.

28.— Detto comma, nel testo vigente al momento della proposizione del ricorso, dispone che «l'effettivo conseguimento delle riduzioni di spesa di cui al comma 17 è accertato, entro il 31 luglio 2008, sulla base delle leggi regionali promulgate e delle relative relazioni tecnico-finanziarie, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, sentite le singole regioni interessate». Il comma stesso, nella sua ultima parte, dispone che «gli effetti di cui al comma 20 si producono dalla data di pubblicazione del predetto decreto».

La norma impugnata prevede, quindi, 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.

28.1.— In particolare, la Regione Toscana ha dedotto che la disposizione in questione, con specifico riferimento alla sua seconda parte, è lesiva dell'art. 117 Cost., non potendo essere rimessa ad un atto amministrativo la cessazione dell'efficacia della legge regionale ritenuta inadeguata a raggiungere la prevista riduzione della spesa corrente.

Ciò integrerebbe, infatti, un controllo di merito sulla legge regionale, non previsto da alcuna norma costituzionale ed incompatibile con il sistema delineato dall'art. 127 Cost.

28.2.— Al riguardo, occorre richiamare quanto già affermato dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 198 del 2004), e cioè che il Titolo V della parte II della Costituzione presuppone che l'esercizio delle competenze legislative da parte dello Stato e delle Regioni, secondo le regole costituzionali di riparto delle competenze, contribuisca a produrre un unitario ordinamento giuridico, nel quale certo non si esclude l'esistenza di una possibile dialettica fra i diversi livelli legislativi, anche con la eventualità di parziali sovrapposizioni fra le leggi statali e regionali, che possono trovare soluzione mediante il promovimento della questione di legittimità costituzionale dinanzi a questa Corte, secondo le scelte affidate alla discrezionalità degli organi politici statali e regionali.

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, se non addirittura solo dannosa o inopportuna, anziché agire in giudizio dinnanzi a questa Corte.

Dunque, né lo Stato né le Regioni possono pretendere, al di fuori delle procedure previste da disposizioni costituzionali, di risolvere direttamente gli eventuali conflitti tra i rispettivi atti legislativi per il tramite di proprie disposizioni di legge (sentenza n. 198 del 2004).

28.3.— Più recentemente, tale principio è stato ribadito da questa Corte, la quale ha affermato che «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. 200 del 2008).

28.4.— Alla luce di quanto sopra, è palese l'illegittimità dell'ultima parte del comma 21, che attribuisce ad un atto amministrativo dello Stato (il previsto d.P.C.m.), a decorrere dalla data di sua pubblicazione, efficacia abrogativa delle disposizioni regionali adottate, ove riconosciute insufficienti a garantire le riduzioni di spesa indicate nel comma 17.

Ciò in quanto la previsione della cessazione dell'esistenza di comunità montane o dell'autoritario scorporo di comuni dall'ambito delle comunità stesse vanifica il contenuto precettivo della legge regionale eventualmente adottata, con palese violazione del criterio di riparto di competenze e del principio di legalità sostanziale, in forza dei quali ogni intervento sull'efficacia di leggi regionali deve trovare puntuale giustificazione in fonti costituzionali.

La prima parte del comma, invece, che prevede un semplice accertamento, a fini meramente ricognitivi, dell'effettivo conseguimento delle riduzioni di spesa di cui al citato comma 17, «sulla base delle leggi regionali promulgate e delle relative relazioni tecnico-finanziarie», si presenta immune da vizi di costituzionalità, in quanto si tratta di attività che, sebbene rimessa ad un provvedimento amministrativo dello Stato, non è idonea a ledere prerogative di autonomia regionale. Tra l'altro, opportunamente la prima parte del comma in questione dispone che il d.P.C.m. avente le suindicate finalità conoscitive e ricognitive è adottato «sentite le singole Regioni interessate», vale a dire mediante il loro diretto coinvolgimento in tale attività accertativa.

Discende da quanto innanzi che il comma 21 in esame deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui dispone che «gli effetti di cui al comma 20 si producono dalla data di pubblicazione del predetto decreto».

29.— Merita accoglimento, infine, la questione di costituzionalità promossa dalla sola Regione Veneto in ordine al comma 22 dell'art. 2 in esame, il quale dispone che «le Regioni provvedono a disciplinare gli effetti conseguenti all'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 17, 18 e 20 ed in particolare alla soppressione delle comunità montane, anche con riguardo alla ripartizione delle risorse umane, finanziarie e strumentali, facendo salvi i rapporti di lavoro a tempo indeterminato esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge. Sino all'adozione o comunque in mancanza delle predette discipline regionali, i comuni succedono alla comunità montana soppressa in tutti i rapporti giuridici e ad ogni altro effetto, anche processuale, ed in relazione alle obbligazioni si applicano i principi della solidarietà attiva e passiva».

Sebbene le censure proposte dalla Regione Veneto si riferiscano, in particolare, al secondo periodo del riportato comma, la richiesta di declaratoria di illegittimità costituzionale è formulata, con il ricorso, con riguardo all'intero comma, che, nel suo contenuto complessivo e anche per il riferimento espresso al comma 20, di cui si è riconosciuta la contrarietà alla Carta fondamentale, si presenta costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117 Cost.

Si tratta di una disciplina, autoapplicativa e di dettaglio, che non riveste carattere di principio fondamentale della materia relativa al coordinamento della finanza pubblica e che, pertanto, risulta invasiva di ambiti di autonomia delle Regioni, alle quali deve essere riconosciuto il potere di disciplinare direttamente e, appunto, in autonomia gli aspetti relativi alla fase successiva alla soppressione delle comunità montane, in particolare per quanto concerne la successione dei comuni alla comunità montana soppressa nei rapporti giuridici riferiti a quest'ultima, con specifico riguardo, tra l'altro, ai rapporti di lavoro a tempo indeterminato dei dipendenti.

Ad analoga conclusione si perviene anche a volere ritenere che, con il comma 22 in esame, il legislatore abbia esercitato, tra l'altro, la sua competenza concorrente in materia di tutela del lavoro. Egualmente, infatti, le disposizioni impugnate esorbiterebbero dall'ambito dei principi fondamentali relativi a quest'ultima e sarebbero incostituzionali con riferimento al loro carattere dettagliato ed autoapplicativo, come tale lesivo delle prerogative costituzionali delle Regioni nella suddetta materia.

Anche del comma 22, pertanto, deve essere dichiarata la illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117 Cost.

30.— Restano assorbite le ulteriori censure prospettate in ordine ai commi 20, 21 e 22 dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i ricorsi,

riservata ogni decisione sulle restanti questioni di legittimità costituzionale della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), promosse dalla Regione Toscana e dalla Regione Veneto con i ricorsi indicati in epigrafe;

- 1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 20, della suddetta legge n. 244 del 2007;
- 2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 21, ultimo periodo, della suddetta legge n. 244 del 2007, che prevede «gli effetti di cui al comma 20 si producono dalla data di pubblicazione del predetto decreto»;
- 3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 22, della suddetta legge n. 244 del 2007;
- 4) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 17, 18, 19, 20, 21 e 22, della suddetta legge n. 244 del 2007, promossa dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;
- 5) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 19, della suddetta legge n. 244 del 2007, promossa dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;
- 6) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 17 e 18, della suddetta legge n. 244 del 2007, promosse dalla Regione Toscana e dalla Regione Veneto, in riferimento, nel complesso, agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 luglio 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Alfonso QUARANTA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2009.

<b>Sentenza del 24 luglio 2009, n. 246</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrenti</b>	Regioni Emilia Romagna, Calabria, Toscana, Piemonte, Umbria, Liguria, Abruzzo, Puglia, Campania, Marche e Basilicata	
<b>Resistente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Materie</b>	ambiente–difesa del suolo, tutela delle acque dall’inquinamento, gestione delle risorse idriche	
<b>Norme impugnate</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>
art.148, comma 3, decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale)	art. 117 Cost.	<b>illegittimità costituzionale</b> nella parte in cui prevede 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”
art.135, comma 2, d.lgs. 152/2006	art. 117, quarto comma, Cost.	non fondatezza della questione
art. 136 d.lgs. 152/2006	art. 119 Cost.	non fondatezza della questione
art. 141, comma 1, d.lgs. 152/2006	principio di leale collaborazione	inammissibilità della questione
artt.144, 145, 146 d.lgs. 152/2006	artt. 76, 117, quarto comma e 118 Cost. principio di leale collaborazione	non fondatezza della questione
art.146, comma 3, d.lgs. 152/2006	art. 117, sesto comma, Cost.	non fondatezza della questione
artt. da 147 a 158 d.lgs. 152/2006	principio di leale collaborazione	inammissibilità della questione
art.148 d.lgs. 152/2006	artt. 76, 117 e 118 Cost.	non fondatezza della questione
art. 148, comma 3 d.lgs. 152/2006	art. 117 Cost.	non fondatezza della questione, nella parte in cui prevede l’obbligo di trasmissione dei “bilanci preventivi e consuntivi dell’Autorità d’ambito e loro variazioni”
art. 148, comma 5 d.lgs. 152/2006	art.3 Cost.	inammissibilità della questione
art. 148, comma 5 d.lgs. 152/2006	art. 76, 117 e 118 Cost.	non fondatezza della questione
art. 149, commi da 1 a 5 d.lgs. 152/2006	art. 117 e 118 Cost.	non fondatezza della questione
art. 149, comma 6 d.lgs. 152/2006	art. 76 e 117, terzo comma, Cost.	non fondatezza della questione
art. 150 d.lgs. 152/2006	art.117 Cost.	non fondatezza della questione
art. 150 in combinato disposto con art. 170, comma 3, lett.i) d.lgs. 152/2006	art. 117 e 118 Cost.	inammissibilità della questione
art. 150 in combinato disposto con art. 170,	art.117, terzo comma Cost.	non fondatezza della questione

comma 3, lett i) d.lgs. 152/2006		
art. 150, comma 2 d.lgs. 152/2006	artt. 76 e 117, secondo, quarto e sesto comma Cost.	non fondatezza della questione
artt. 151 e 153 d.lgs. 152/2006	art. 117 Cost.	non fondatezza della questione
art. 153, comma 1, d.lgs. 152/2006	artt. 3, 76 e 117, quarto comma, Cost.	non fondatezza della questione
artt. 154 e 155 d.lgs. 152/2006	art. 3 e 76 Cost.	inammissibilità della questione
artt. 154 e 155 d.lgs. 152/2006	artt. 117, 118 e 119, primo e secondo comma, Cost.	non fondatezza della questione
artt. 154 e 155 d.lgs. 152/2006	art.117, quarto comma, 119, primo e secondo comma Cost.	non fondatezza della questione
art. 154 d.lgs. 152/2006	art. 76 Cost.	inammissibilità della questione
art. 154, commi 2 e 3 d.lgs. 152/2006	art.117, sesto comma, Cost. principio di leale collaborazione	non fondatezza della questione
art. 154, comma 6 d.lgs. 152/2006	artt. 76 e 117, quarto comma, Cost.	non fondatezza della questione
art. 156 d.lgs. 152/2006	artt. 117 e 118 Cost.	non fondatezza della questione
art. 166, comma 1 d.lgs. 152/2006	art. 76 Cost.	inammissibilità della questione
art. 166, comma 1 d.lgs. 152/2006	artt. 76, 117, quarto comma, e 118 Cost.	non fondatezza della questione
art. 166, comma 4 d.lgs. 152/2006	artt. 3, 41, 76, 117, quarto comma, e 119 Cost.	non fondatezza della questione
art. 176, comma 1, d.lgs. 152/2006	art. 117, terzo comma Cost.	inammissibilità della questione

### **Sintesi**

Le regioni ricorrenti impugnano numerosi articoli della 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 e la gestione delle risorse idriche.

A fronte delle molteplici questioni di legittimità sollevate, l'unica accolta dalla Corte riguarda l'articolo 148, comma 3 nella parte in cui prevede che i bilanci preventivi e consuntivi dell'Autorità d'ambito vengano pubblicati mediante affissione ad apposito albo, istituito presso la sede dell'ente. Si tratta, infatti, di una disciplina di dettaglio che introduce una modalità di pubblicità in materia di servizi pubblici locali senza che, a giustificazione della stessa, possano essere invocate le competenze statali in materia di tutela della concorrenza o di tutela dell'ambiente. La Corte mantiene invece l'obbligo di trasmissione dei bilanci stessi al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio: ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera r) Cost., che assegna alla competenza legislativa esclusiva dello Stato il "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale e regionale", lo Stato può, infatti, prevedere obblighi di trasmissione ai fini di eventuali controlli.

Passando, nell'ambito degli altri articoli censurati dalle regioni, ad evidenziare alcuni soltanto di essi, rilevano quelli relativi alla tariffa del servizio idrico integrato (artt. 154 e 155). Al riguardo, mentre le regioni sostengono trattarsi di un tributo e, in particolare, di un'imposta introdotta dal legislatore delegato eccedendo l'oggetto della delega, la Corte ribadisce che si tratta, invece, di un corrispettivo contrattuale; inoltre, riconduce la disciplina della tariffa sia alla tutela dell'ambiente che alla tutela della concorrenza e, quindi, alla competenza legislativa esclusiva statale. Infatti, attraverso la determinazione della tariffa nell'ambito territoriale ottimale lo Stato fissa livelli uniformi di tutela dell'ambiente e persegue la finalità di garantire la tutela e l'uso delle risorse

idriche. La finalità della tutela dell'ambiente viene in rilievo, inoltre, anche in relazione alla scelta delle tipologie dei costi che la tariffa è diretta a recuperare: tra gli stessi, infatti, il legislatore ha incluso espressamente quelli ambientali, da recuperare anche secondo il principio "chi inquina paga". Il profilo della tutela della concorrenza rileva, invece, perché alla determinazione della tariffa provvede l'Autorità d'ambito, al fine di ottenere un equilibrio economico finanziario della gestione e assicurare efficienza ed affidabilità al servizio. Tale fine è raggiunto determinando la tariffa secondo un meccanismo di "price cap", diretto ad evitare che il concessionario unico abusi della sua posizione dominante.

Per quanto riguarda la previsione della partecipazione obbligatoria degli enti locali all'Autorità d'ambito, alla quale è trasferito l'esercizio delle competenze degli enti stessi in materia di gestione delle risorse idriche (art.148), essa risponde, sostiene la Corte, all'esigenza di superare la frammentazione della gestione del servizio. In particolare, prevedendo il trasferimento delle relative competenze dagli enti locali all'Autorità d'ambito, il legislatore statale unifica le modalità di esercizio della gestione delle risorse idriche, senza menomare la preesistente autonomia degli enti locali che, infatti, dell'Autorità d'ambito fanno necessariamente parte. Né la medesima previsione espropria le regioni di poteri legislativi: essa attiene, infatti, alla tutela della concorrenza e alla tutela dell'ambiente, materie che hanno prevalenza su eventuali competenze regionali in materia di servizi pubblici locali. La Corte riconduce alla materia della tutela dell'ambiente, con prevalenza rispetto a quella dei servizi pubblici locali e alla relativa competenza regionale, anche la possibilità di deroghe all'unicità della gestione del servizio idrico, prevista dal legislatore statale in favore dei comuni fino a 1000 abitanti inclusi nel territorio delle comunità montane. Tale possibilità è consentita, infatti, in ragione di un elemento tipicamente ambientale costituito dalla peculiarità idrica delle zone comprese nei territori delle comunità montane.

La Corte riconduce, ancora, all'esclusiva competenza legislativa dello Stato anche la previsione (art.153) in forza della quale le infrastrutture idriche di proprietà degli enti locali sono affidate in concessione d'uso gratuita al gestore del servizio idrico integrato: essa attiene, infatti, all'esercizio dell'autonomia negoziale in tema di concessioni-contratto e deve, quindi, essere ricondotta, secondo un criterio di prevalenza, alla materia dell'ordinamento civile.

Di particolare interesse le argomentazioni della Corte in materia di sanzioni amministrative. La disposizione impugnata (art. 136) prevede che le somme derivanti dai proventi delle sanzioni amministrative in materia di scarichi e di tutela della qualità dei corpi idrici siano versate all'entrata del bilancio regionale per essere riassegnate alle unità previsionali di base destinate alle opere di risanamento e riduzione dell'inquinamento dei corpi idrici. Le regioni lamentano trattarsi di un illegittimo vincolo di destinazione dei proventi delle sanzioni amministrative riscosse dalle stesse, in contrasto con la giurisprudenza costituzionale in materia di fondi vincolati. La Corte ribadisce (cfr. sentenze n. 384/2005 e 12/2004) che la disciplina delle sanzioni amministrative non costituisce una materia a sé ma rientra nell'ambito materiale cui le sanzioni stesse si riferiscono. Nel caso in esame, si tratta di sanzioni che attengono alla materia della tutela dell'ambiente di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Ne segue che il potere di disporre l'immediata riassegnazione di tali somme a unità previsionali di base già individuate dallo Stato rientra nella competenza legislativa dello stesso. "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 apportionabile un vincolo di destinazione. Il versamento all'entrata del bilancio regionale costituisce, infatti, una mera appostazione contabile, al fine di realizzare la destinazione al risanamento e alla riduzione dell'inquinamento dei corpi idrici, cioè a finalità meramente ambientali. La circostanza che siano le regioni a provvedere alla ripartizione delle somme fra gli interventi di prevenzione e di risanamento costituisce unicamente un'attribuzione di ulteriore autonomia alle regioni stesse in una materia di esclusiva competenza legislativa statale."

SENTENZA N. 246  
ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Francesco	AMIRANTE	Presidente
- Ugo	DE SIERVO	Giudice
- Paolo	MADDALENA	“
- Alfio	FINOCCHIARO	“
- Alfonso	QUARANTA	“
- Franco	GALLO	“
- Luigi	MAZZELLA	“
- Gaetano	SILVESTRI	“
- Sabino	CASSESE	“
- Maria Rita	SAULLE	“
- Giuseppe	TESAURO	“
- Paolo Maria	NAPOLITANO	“
- Giuseppe	FRIGO	“
- Alessandro	CRISCUOLO	“
- Paolo	GROSSI	“

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 135, comma 2, 136, 141, comma 1, da 144 a 160, 166, commi 1 e 4, 170, comma 3, lettera *i*), 172, comma 2 e 176, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), promossi dalle Regioni Emilia-Romagna (mediante due ricorsi), Calabria, Toscana, Piemonte, Umbria, Liguria, Abruzzo, Puglia, Campania, Marche e Basilicata, con ricorsi notificati il 24 aprile, l'8, il 12, il 13, il 12-21 e il 12-27 giugno 2006, depositati in cancelleria il 27 aprile, il 10, il 14, il 15, il 16, il 17, il 20, il 21 ed il 23 giugno 2006, ed iscritti ai nn. 56, 68, 69, 70, 72, 73, 74, 75, 76, 78, 79 ed 80 del registro ricorsi 2006.

*Visti* gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri nonché gli atti di intervento dell'Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature Onlus (WWF Italia), della s.p.a. Biomasse Italia ed altre società;

*udito* nell'udienza pubblica del 5 maggio 2009 il Giudice relatore Franco Gallo;

*uditi* gli avvocati Giandomenico Falcon, Franco Mastragostino e Luigi Manzi per la Regione Emilia-Romagna, Maria Grazia Bottari Gentile per la Regione Calabria, Lucia Bora e Guido Meloni per la Regione Toscana, Luigi Manzi per la Regione Piemonte, Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Regione Umbria, Giandomenico Falcon per la Regione Liguria, Fabrizio Lofoco per la Regione Puglia, Vincenzo Cocozza per la Regione Campania, Gustavo Visentini per la Regione Marche, Alessandro Giadrossi per l'Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature Onlus (WWF Italia), e l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – I giudizi di legittimità costituzionale di cui in epigrafe sono stati promossi dalle Regioni Emilia-Romagna (ricorsi n. 56 e n. 73 del 2006), Calabria (ricorso n. 68 del 2006), Toscana (ricorso n. 69

del 2006), Piemonte (ricorso n. 70 del 2006), Umbria (ricorso n. 72 del 2006), Liguria (ricorso n. 74 del 2006), Abruzzo (ricorso n. 75 del 2006), Puglia (ricorso n. 76 del 2006), Campania (ricorso n. 78 del 2006), Marche (ricorso n. 79 del 2006), Basilicata (ricorso n. 80 del 2006).

Le ricorrenti censurano gli artt. 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: gli artt. 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 artt. 141, da 144 a 160, 166, 170, rientrano nella sezione III ed hanno per oggetto la gestione delle risorse idriche; gli artt. 172 e 176, infine, appartengono alla sezione IV e recano norme transitorie e finali.

1.1. – Le questioni relative agli artt. 135 e 136 sono promosse solo dalla Regione Calabria (ricorso n. 68 del 2006).

1.1.1. – L'art. 135 – che, al comma 2, attribuisce al Comando carabinieri tutela ambiente (C.C.T.A.) le funzioni della «sorveglianza e dell'accertamento degli illeciti in violazione delle norme in materia di tutela delle acque dall'inquinamento» – è censurato per la lesione che arrecherebbe alle competenze regionali in materia di individuazione dei soggetti preposti ai compiti di polizia amministrativa.

1.1.2. – L'art. 136 stabilisce che «Le somme derivanti dai proventi delle sanzioni amministrative previste dalla parte terza del presente decreto sono versate all'entrata del bilancio regionale per essere riassegnate alle unità previsionali di base destinate alle opere di risanamento e di riduzione dell'inquinamento dei corpi idrici» ed è denunciato in riferimento all'art. 119 Cost., perché porrebbe alla Regione un illegittimo vincolo di destinazione dei proventi delle sanzioni amministrative.

1.2. – Le questioni relative agli artt. 141, da 144 a 160, 166 e 170 - i quali hanno per oggetto la gestione delle risorse idriche e rientrano, come visto, nella sezione III della parte terza del d.lgs. n. 152 del 2006 – sono proposte da diverse ricorrenti.

1.2.1. – 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.

In particolare, le ricorrenti denunciano la violazione dei principi sulla gestione delle risorse idriche fissati dalla legge 5 gennaio 1994, n. 36 (Disposizioni in materia di risorse idriche). Sono censurati, sotto questo profilo: a) l'art. 147, comma 2, lettera b) – anche in combinato con l'art. 172, comma 2, del medesimo decreto legislativo –, secondo cui «Le regioni possono modificare le delimitazioni degli ambiti territoriali ottimali per migliorare la gestione del servizio idrico integrato, assicurandone comunque lo svolgimento secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto, in particolare» del principio di unicità della gestione e, comunque, del superamento della frammentazione verticale delle gestioni (ricorso n. 73 del 2006); b) l'art. 148, comma 5, il quale stabilisce, in particolare che, «Ferma restando la partecipazione obbligatoria all'Autorità d'ambito di tutti gli enti locali [...], l'adesione alla gestione unica del servizio idrico integrato è facoltativa per i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti inclusi nel territorio delle comunità montane, a condizione che la gestione del servizio idrico sia operata direttamente dalla amministrazione comunale ovvero tramite una società a capitale interamente pubblico e controllata dallo stesso comune» (ricorsi n. 70, n. 72 e n. 74 del 2006); c) l'art. 149, comma 6, che dispone che il piano d'ambito è trasmesso alla regione competente, all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti e al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio ed attribuisce all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti il potere di svolgere rilievi e osservazioni su elementi essenziali del piano stesso (ricorsi n. 72 e n. 74 del 2006); d) l'art. 150, commi 1 e 2, il quale prevede che l'autorità d'ambito, nel rispetto del piano d'ambito e del principio di unicità della gestione, delibera la forma

di gestione e aggiudica la gestione stessa (ricorso n. 73 del 2006); e) l'art. 153, comma 1, secondo cui le infrastrutture idriche di proprietà degli enti locali sono affidate in concessione d'uso gratuita al gestore del servizio idrico integrato, il quale ne assume i relativi oneri (ricorso n. 72 del 2006); f) gli artt. 154 e 155, che istituiscono e disciplinano la tariffa del servizio idrico integrato (ricorsi n. 72 e n. 76 del 2006); g) gli artt. 159 e 160, i quali istituiscono l'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti e ne disciplinano i compiti e le funzioni (ricorsi n. 68 e n. 73 del 2006); h) l'art. 166, commi 1 e 4, i quali prevedono, rispettivamente, che i consorzi di bonifica ed irrigazione, previa domanda all'Autorità di bacino competente, «hanno facoltà di utilizzare le acque fluenti nei canali e nei cavi consortili per usi che comportino la restituzione delle acque e siano compatibili con le successive utilizzazioni» e che il contributo che, ai sensi del comma 3, deve essere versato al consorzio da «chiunque, non associato ai consorzi di bonifica ed irrigazione, utilizza canali consortili o acque irrigue come recapito di scarichi» è «determinato dal consorzio interessato e comunicato al soggetto utilizzatore, unitamente alle modalità di versamento» (ricorsi n. 72 e n. 73 del 2006).

1.2.2. – 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.

Sono censurati, sotto questo profilo: a) gli articoli da 144 a 146, i quali contengono i principi generali della gestione del demanio idrico (ricorso n. 68 del 2006); b) l'art. 148, che individua nell'autorità d'ambito la struttura alla quale gli enti locali partecipano obbligatoriamente ed alla quale «è trasferito l'esercizio delle competenze» spettanti agli enti locali «in materia di gestione delle risorse idriche» (ricorso n. 68 del 2006); c) l'art. 149, comma 6 (ricorsi n. 72 e n. 74 del 2006); d) l'art. 150, commi 1 e 2 (ricorso n. 73 del 2006); e) l'art. 153, che disciplina le «Dotazioni dei soggetti gestori del servizio idrico integrato» (ricorso n. 72 del 2006); f) gli artt. 154 e 155, che sono censurati – sempre in riferimento all'art. 76 Cost. – anche perché introdurrebbero un nuovo tributo e violerebbero il diritto comunitario e il criterio direttivo dell'invarianza del gettito, posto dall'art. 1, comma 8, lettera *d*), della legge di delegazione (ricorsi n. 56, n. 72, n. 74, n. 75, n. 78 e n. 80 del 2006); g) gli artt. 159 e 160 (ricorsi n. 68, n. 72 e n. 73 del 2006); h) l'art. 166, comma 1 (ricorso n. 73 del 2006).

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

Tali questioni hanno ad oggetto: a) l'art. 147, comma 2, lettera *b*), anche in combinato con l'art. 172, comma 2 (ricorso n. 73 del 2006); b) l'art. 148, comma 5, che è impugnato, sempre in riferimento all'art. 3 Cost., anche sotto il profilo della violazione del principio di uguaglianza (ricorsi n. 70 e n. 72 del 2006); c) l'art. 150, comma 1 (ricorso n. 73 del 2006); d) l'art. 153, comma 1, il quale, in particolare, è censurato sia perché «sancendo inderogabilmente la gratuità della concessione delle infrastrutture idriche di proprietà degli enti locali determina un [...] danno a carico delle finanze dei medesimi enti locali, privandoli di un introito», sia perché può essere interpretato nel senso che «abbia effetto anche in relazione agli affidamenti già in essere che prevedono la onerosità della concessione» (ricorso n. 72 del 2006); e) gli artt. 154 e 155 (ricorsi n. 56, n. 69, n. 75 e n. 78 del 2006); f) gli artt. 159 e 160 (ricorso n. 73 del 2006).

1.2.4. – L'art. 166, comma 4, è 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» (ricorso n. 72 del 2006).

1.2.5. – Un quinto 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.

Rientrano in tale gruppo le questioni aventi ad oggetto: a) gli articoli da 144 a 146 (ricorso n. 68 del 2006); b) l'art. 147, comma 2, lettera *b*), anche in combinato con l'art. 172, comma 2 (ricorso n. 73 del 2006); c) l'art. 148, anche con specifico riferimento ai commi 3 e 5 (ricorsi n. 68, n. 69, n. 72, n. 74 e n. 79 del 2006); d) l'art. 149, comma 6 (ricorsi n. 69, n. 72, n. 74 e n. 79 del 2006); e) l'art. 150 (ricorsi n. 68, n. 70 e n. 73 del 2006); f) l'art. 151, recante «Rapporti tra autorità d'ambito e soggetti gestori del servizio idrico integrato» (ricorso n. 68 del 2006); g) l'art. 153 (ricorsi n. 68 e n. 72 del 2006); h) gli artt. 154 e 155 (ricorsi n. 56, n. 72 e n. 76 del 2006); i) gli artt. 159 e 160 (ricorsi n. 68, n. 69, n. 72, n. 73 e n. 79 del 2006); l) l'art. 166, anche in relazione alla sua incidenza su materie che le ricorrenti ritengono di potestà legislativa residuale regionale, quali l'«agricoltura» e i «lavori pubblici d'interesse regionale» (ricorso n. 73 del 2006).

1.2.6. – Con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., la Regione Toscana censura l'art. 149, comma 6, sostenendo che esso incide sulla materia, di potestà legislativa concorrente regionale, del «governo del territorio», dettando disposizioni di dettaglio (ricorso n. 69 del 2006).

1.2.7. – In alcuni ricorsi è evocato a parametro l'art. 117, sesto comma, Cost., sul rilievo che la normativa censurata attribuirebbe illegittimamente allo Stato la competenza ad emanare regolamenti in materie non riconducibili alla competenza legislativa esclusiva statale.

Le disposizioni impugnate in relazione a tale parametro sono: a) l'art. 146, comma 3, il quale prevede, in particolare, che «il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio [...] adotta un regolamento per la definizione dei criteri e dei metodi in base ai quali valutare le perdite degli acquedotti e delle fognature» (ricorso n. 68 del 2006); b) l'art. 150, comma 2, il quale prevede, in particolare che, con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio nel rispetto delle competenze regionali in materia, sono fissati le modalità e i termini per l'aggiudicazione del servizio idrico integrato da parte dell'autorità d'ambito (ricorso n. 73 del 2006); c) l'art. 154, commi 2 e 3 (ricorso n. 68 del 2006); d) l'art. 159, comma 4 (ricorso n. 68 del 2006).

1.2.8. – Un ottavo gruppo di questioni è quello riferito all'art. 118 Cost. (in alcuni casi evocato in combinato con l'art. 117 Cost.), per violazione delle competenze amministrative regionali, a séguito dell'allocatione di funzioni amministrative a livello statale senza che vi siano esigenze unitarie.

Sono censurati sotto tale profilo: a) gli artt. da 144 a 146 (ricorso n. 68 del 2006); b) l'art. 148 (ricorsi n. 68 e n. 70 del 2006); c) l'art. 149 (ricorsi n. 68, n. 72 e n. 74 del 2006); d) l'art. 150 (ricorso n. 70 del 2006); e) gli artt. 154, 155 e 156 (ricorso n. 68 del 2006); f) gli artt. 159 e 160 (ricorsi n. 68, n. 72 e n. 73 del 2006).

1.2.9. – In un nono gruppo di questioni è evocato a parametro il principio di leale collaborazione. Le ricorrenti lamentano il mancato coinvolgimento regionale nel procedimento legislativo o nell'esercizio delle funzioni amministrative attribuite al livello statale.

Le disposizioni censurate in riferimento a tale parametro sono: a) gli articoli da 144 a 146 (ricorso n. 68 del 2006); b) l'insieme degli articoli da 147 a 158 (ricorso n. 68 del 2006); c) l'art. 149, comma 6 (ricorsi n. 72 e n. 74 del 2006); d) gli artt. 154 e 155 (ricorso n. 68 del 2006); e) gli artt. 159 e 160 (ricorsi n. 68, n. 69 e n. 73 del 2006); f) l'art. 166, comma 1 (ricorsi n. 72 e n. 73 del 2006).

1.2.10. – Con un decimo e ultimo gruppo di questioni relative alle disposizioni della sezione III, proposte in riferimento all'art. 119 Cost., si denuncia la lesione dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali.

Rientrano in tale gruppo le questioni aventi ad oggetto: a) gli artt. 154 e 155 (ricorsi n. 56, n. 68, n. 69, n. 72, n. 74, n. 75, n. 76, n. 78 e n. 79 del 2006); b) l'art. 166, comma 4 (ricorso n. 72 del 2006).

1.3. – Sono denunciati, infine, gli artt. 172, comma 2, e 176, comma 1, contenuti nella sezione IV della parte terza, i quali recano norme transitorie e finali.

1.3.1. – L'art. 172, comma 2 – impugnato in combinato con l'art. 147, comma 2 –, prevede che «In relazione alla scadenza del termine di cui al comma 15-*bis* dell'articolo 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, l'Autorità d'ambito dispone i nuovi affidamenti, nel rispetto della parte terza

del presente decreto, entro i sessanta giorni antecedenti tale scadenza». La disposizione è censurata in riferimento all'art. 3 Cost. (ricorso n. 73 del 2006).

1.3.2. – L'art. 176, comma 1, dispone che «Le disposizioni di cui alla parte terza del presente decreto che concernono materie di legislazione concorrente costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione». Esso è censurato in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. (ricorsi n. 68, n. 70 e n. 73 del 2006).

2. – L'esecuzione di alcune delle suddette disposizioni è stata oggetto di domanda cautelare da parte di alcune delle ricorrenti.

In particolare, la Regione Toscana ha chiesto la sospensione dell'esecuzione dell'art. 148, comma 5, mentre le Regioni Emilia-Romagna, Abruzzo e Puglia hanno chiesto la sospensione dell'esecuzione degli artt. 154 e 155.

Sulla richiesta avanzata dalla Regione Emilia-Romagna (ricorso n. 56), questa Corte si è già pronunciata con l'ordinanza n. 245 del 2006, dichiarando il non luogo a provvedere. Le richieste delle altre ricorrenti sono assorbite dalla pronuncia definitiva sui relativi ricorsi.

3. – Nei giudizi di cui ai ricorsi n. 56, n. 69, n. 70, n. 72, n. 73, n. 74, n. 75, n. 76, n. 78, n. 79 e n. 80 del 2006 è intervenuta l'Associazione Italiana per il World Wide Fund for Nature Onlus (WWF), chiedendo l'accoglimento delle questioni sollevate dalla ricorrente. Nel giudizio di cui al ricorso n. 70 sono intervenute anche, costituendosi con unico atto, la s.p.a. Biomasse Italia, la s.r.l. Società Italiana Centrali Termoelettriche – SICET, la s.r.l. Ital Green Energy, la s.p.a. E.T.A. - Energie Technologie Ambiente.

Tali interventi sono stati dichiarati inammissibili con l'ordinanza allegata alla presente sentenza e pronunciata all'udienza del 5 maggio 2009, con cui è stato ribadito che il giudizio di costituzionalità delle leggi, promosso in via di azione, si svolge esclusivamente 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 (sentenze n. 405 del 2008 e n. 469 del 2005).

4. – La trattazione delle sopra indicate questioni di legittimità costituzionale viene qui separata da quella delle altre, promosse con i medesimi ricorsi, per le quali è opportuno procedere ad un esame distinto. I giudizi, così separati e delimitati nell'oggetto, vanno riuniti per essere congiuntamente trattati e decisi in considerazione della parziale identità delle norme censurate e delle questioni prospettate.

5. – Ciò premesso, si deve ora procedere all'esame analitico delle sollevate questioni, in relazione a ciascuna delle disposizioni oggetto di censura.

6. – L'art. 135, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006 stabilisce che: a) «ai fini della sorveglianza e dell'accertamento degli illeciti in violazione delle norme in materia di tutela delle acque dall'inquinamento provvede il Comando carabinieri tutela ambiente (C.C.T.A.)»; b) in relazione a tali funzioni amministrative, «può altresì intervenire il Corpo forestale dello Stato e possono concorrere la Guardia di finanza e la Polizia di Stato». Tali disposizioni sono censurate dalla Regione Calabria (ricorso n. 68 del 2006), per violazione delle competenze regionali in materia di individuazione dei soggetti preposti ai compiti di polizia amministrativa. Esse, in particolare, si porrebbero in contrasto con il comma 1 del medesimo art. 135, il quale attribuisce proprio alle Regioni la competenza ad accertare gli illeciti amministrativi e ad irrogare le relative sanzioni, prevedendo che, «In materia di accertamento degli illeciti amministrativi, all'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie provvede, con ordinanza-ingiunzione ai sensi degli articoli 18 e seguenti della legge 24 novembre 1981, n. 689, la regione o la provincia autonoma nel cui territorio è stata commessa la violazione, ad eccezione delle sanzioni previste dall'articolo 133, comma 8, per le quali è competente il comune, fatte salve le attribuzioni affidate dalla legge ad altre pubbliche autorità».

La questione non è fondata.

La ricorrente, pur non evocando espressamente alcun parametro costituzionale, intende evidentemente denunciare il contrasto fra la disposizione censurata e l'art. 117, quarto comma, Cost.,

il quale attribuisce alla potestà legislativa residuale delle Regioni la materia della polizia amministrativa locale. Tuttavia, contrariamente a quanto dedotto dalla Regione, un tale contrasto non sussiste, perché la disposizione censurata non attiene alla suddetta evocata materia, ma si limita ad indicare il Comando carabinieri tutela ambiente (C.C.T.A.) quale organo competente ad accertare le violazioni amministrative, senza privare delle loro competenze gli organi di polizia amministrativa locale.

7. – Il denunciato art. 136 prevede che: a) «Le somme derivanti dai proventi delle sanzioni amministrative previste dalla parte terza del presente decreto sono versate all'entrata del bilancio regionale per essere riassegnate alle unità previsionali di base destinate alle opere di risanamento e di riduzione dell'inquinamento dei corpi idrici»; b) «Le regioni provvedono alla ripartizione delle somme riscosse fra gli interventi di prevenzione e di risanamento». Tali disposizioni sono censurate dalla Regione Calabria (ricorso n. 68 del 2006), perché pongono un illegittimo vincolo di destinazione dei proventi delle sanzioni amministrative riscosse dalle Regioni, in contrasto con la giurisprudenza costituzionale in materia di fondi vincolati.

La questione non è fondata.

È principio ripetutamente affermato da questa Corte 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 dal precedente 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 affermato da questa Corte con la 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 apponibile un vincolo di destinazione. Il versamento all'entrata del bilancio regionale costituisce, infatti, una mera appostazione contabile, al fine di realizzare la destinazione al risanamento e alla riduzione dell'inquinamento dei corpi idrici, cioè a finalità meramente ambientali. La circostanza che siano le Regioni a provvedere alla ripartizione delle somme fra gli interventi di prevenzione e di risanamento 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.

8. – La Regione Calabria (ricorso n. 68 del 2006) impugna l'art. 141, il quale prevede, in apertura del titolo I (Principi generali e competenze) della sezione III (Gestione delle risorse idriche), che «Oggetto delle disposizioni contenute nella presente sezione è la disciplina della gestione delle risorse idriche e del servizio idrico integrato per i profili che concernono la tutela dell'ambiente e della concorrenza e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni del servizio idrico integrato e delle relative funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane».

Ad avviso della ricorrente, la disposizione viola il principio della leale collaborazione, perché omette di considerare le competenze legislative regionali nelle materie del «governo del territorio», della «tutela della salute» e dei «servizi pubblici locali» e perché non prevede un «coinvolgimento degli enti regionali che vada ben oltre il semplice parere, e che si incardini essenzialmente sul modello dell'intesa in senso forte».

La questione è inammissibile, perché il suddetto art. 141 non è preso in considerazione nella delibera di autorizzazione alla proposizione del ricorso. Trova, infatti, applicazione il principio, affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, secondo cui la deliberazione di autorizzazione alla proposizione del ricorso deve necessariamente indicare le specifiche disposizioni che si intendono impugnare (*ex plurimis*, sentenze n. 450, n. 398, n. 216 e n. 3 del 2006).

9. – La Regione Calabria (ricorso n. 68 del 2006) censura gli artt. da 144 a 146 del d.lgs. n. 152 del 2006, sul rilievo che essi, nel disciplinare la tutela e l'uso delle risorse idriche (art. 144), l'equilibrio del bilancio idrico (art. 145) e il risparmio idrico (art. 146), violano: a) l'art. 76 Cost., in combinato disposto con l'art. 1, comma 8, della legge di delegazione n. 308 del 2004, perché quest'ultima disposizione, nell'imporre al legislatore delegato il rispetto delle attribuzioni regionali e degli enti locali stabilite dal decreto legislativo n. 112 del 1998 e, quindi, dall'art. 88, comma 1, lettera *h*), di tale decreto, assegna rilievo nazionale ai soli compiti relativi «ai criteri per la gestione del servizio idrico integrato», cioè ad un «quadro assolutamente generale nel quale le regioni (e, se del caso, gli enti locali) siano lasciati liberi di agire nel modo ritenuto più consono alla tutela del proprio territorio ed al soddisfacimento delle esigenze della propria popolazione», mentre gli articoli denunciati introducono non solo criteri di gestione del servizio idrico, ma anche una disciplina di dettaglio; b) l'art. 117, quarto comma, Cost., perché incidono sulla materia, di potestà legislativa residuale regionale, dei «servizi pubblici locali»; c) il principio della leale collaborazione, perché non è stata prevista alcuna «partecipazione effettiva delle regioni alla determinazione dei [...] contenuti» degli articoli medesimi; d) l'art. 118 Cost., perché recano «disposizioni di minuto dettaglio, indiscutibilmente ultronee rispetto alla fissazione di *standards* di tutela uniformi, in contrasto, quindi, con i principi che reggono il riparto delle funzioni amministrative».

La stessa Regione Calabria impugna anche specificamente l'art. 146, comma 3, il quale stabilisce che «il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, sentita l'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti e il Dipartimento tutela delle acque interne e marine dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT), adotta un regolamento per la definizione dei criteri e dei metodi in base ai quali valutare le perdite degli acquedotti e delle fognature». La ricorrente afferma che tale disposizione viola: a) in via principale, l'art. 117, sesto comma, Cost., perché prevede «un potere regolamentare in capo allo Stato in un settore non riconducibile ad una materia di competenza esclusiva ex art. 117, secondo comma»; b) in via subordinata, il principio della leale collaborazione, per la «mancata previsione della necessità di un coinvolgimento dei rappresentanti degli enti regionali».

Le questioni non sono fondate.

A prescindere da quanto affermato da questa Corte nella sentenza n. 225 del 2009 circa l'applicabilità del d.lgs. n. 112 del 1998 quale criterio direttivo della legge di delegazione, le norme denunciate rispettano comunque il riparto delle competenze stabilito da quest'ultima, perché, nel fissare «criteri per la gestione del servizio idrico integrato» (art. 88, comma 1, lettera *h*, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112), sono riconducibili a materie di competenza legislativa esclusiva statale. Infatti: a) l'art. 144, comma 1, nel prevedere che «Tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, appartengono al demanio dello Stato», disciplina il regime proprietario delle acque, che è sicuramente riconducibile alla materia dell'ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.; b) i successivi commi dell'art. 144 attengono a materie riconducibili all'ordinamento civile e alla tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera *s*, Cost.), perché disciplinano i criteri dell'uso delle acque, in relazione alla finalità di evitare sprechi, favorire il rinnovo delle risorse, garantire i diritti delle generazioni future e tutelare, tra l'altro, «la vivibilità dell'ambiente»; c) l'art. 145 è anch'esso riconducibile alla materia della tutela dell'ambiente, perché disciplina l'equilibrio del bilancio idrico, richiamando, al comma 1, i criteri e gli obiettivi di tutela di cui al precedente art. 144 e prevedendo, al comma 3, per i «bacini idrografici caratterizzati da consistenti prelievi o da trasferimenti», la necessità di garantire «la vita negli alvei sottesi» e di «non danneggiare gli equilibri degli ecosistemi interessati»; d) l'art. 146 disciplina specificamente una materia senza dubbio riconducibile alla tutela dell'ambiente, quale il risparmio della risorsa idrica.

La rilevata riconducibilità delle norme censurate ai titoli di competenza legislativa esclusiva statale sopra indicati vale anche a far ritenere insussistente la lamentata violazione dell'art. 117, quarto e sesto comma, Cost. e del principio della leale collaborazione, perché esclude sia l'invocata competenza residuale regionale in materia di servizi pubblici locali (art. 117, quarto comma, Cost.)

sia l'obbligo di prevedere strumenti di leale cooperazione con le Regioni, consentendo al legislatore statale di prevedere un potere regolamentare ministeriale (art. 117, sesto comma, Cost.).

Con riferimento, infine, alla dedotta violazione dell'art. 118 Cost., l'affermazione della ricorrente, secondo cui le norme censurate, in quanto di dettaglio, comportano violazione del riparto costituzionale delle funzioni amministrative, non è fondata, perché la disciplina in esame non attribuisce funzioni amministrative, ma, in attuazione della legge di delegazione, si limita a precisare – nell'ambito delle sopra indicate competenze legislative esclusive dello Stato – i «criteri di gestione del servizio idrico», cui le Regioni e gli altri enti interessati devono attenersi, senza che abbia alcun rilievo la generalità o la specificità di detti criteri.

10. – La Regione Calabria censura gli articoli da 147 a 158, nel loro complesso. La ricorrente afferma che tali disposizioni, le quali disciplinano la materia della gestione delle risorse idriche, violerebbero il principio di leale cooperazione, perché, trattandosi di una materia nella quale vi è «intreccio di competenze trasversali, concorrenti e residuali», avrebbero dovuto essere adottate con «un coinvolgimento degli enti regionali che vada ben oltre il semplice parere, e che si incardini essenzialmente sul modello dell'intesa in senso forte».

La questione è inammissibile, perché generica. Il ricorso avrebbe dovuto, infatti, specificare per ciascuna norma in cosa consista il dedotto concorso di competenze e perché sia stato violato il principio di leale collaborazione.

11. – La Regione Emilia-Romagna (ricorso n. 73 del 2006) censura l'art. 147, comma 2, lettera b), anche in combinato con il successivo art. 172, comma 2.

Sostiene la ricorrente che detta disposizione - nello stabilire che «Le regioni possono modificare le delimitazioni degli ambiti territoriali ottimali per migliorare la gestione del servizio idrico integrato, assicurandone comunque lo svolgimento secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto, in particolare, dei seguenti principi: [...] b) unicità della gestione e, comunque, superamento della frammentazione verticale delle gestioni» - viola: a) l'art. 76 Cost., per eccesso di delega, perché «introduce in un decreto delegato di mero “riordino, coordinamento e integrazione della materia” (cfr. art. 1, comma 1, legge n. 308/2004) una previsione del tutto nuova, che innova radicalmente rispetto al sistema della legge Galli (legge n. 36/1994)», la quale al riguardo «aveva previsto il diverso criterio della unitarietà attraverso il superamento della frammentazione delle gestioni esistenti: ma non la rigida necessaria unicità della gestione»; b) l'art. 3 Cost., *sub specie* del principio di ragionevolezza, perché è stata «adottata senza tenere conto dei potenziali effetti negativi che essa è in grado di produrre», e cioè senza considerare «le particolari esigenze e le peculiarità delle singole realtà territoriali, le quali ben potrebbero invece consigliare – in casi particolari – una soluzione differente»; c) l'art. 117, quarto comma, Cost., in quanto, senza trovare «fondamento in alcuna delle materie richiamate all'art. 141, comma 1» del medesimo decreto legislativo né in un diverso titolo di competenza previsto dal secondo comma dell'art. 117 Cost., incide sulla potestà legislativa residuale della Regione nella materia dei «servizi pubblici locali».

Per tali questioni, deve essere dichiarata cessata la materia del contendere.

Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, infatti, la ricorrente afferma di non avere più interesse alla decisione sulle questioni relative agli artt. 147, comma 2, lettera b), e 172, comma 2, perché il principio dell'unicità della gestione, previsto da tali disposizioni, è stato sostituito, per effetto dell'art. 2, comma 13, del d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, da quello dell'unitarietà della gestione, già fissato, secondo la ricorrente, dalla legge n. 36 del 1994 e fatto proprio dalla legislazione regionale. Trova applicazione, pertanto, l'orientamento di questa Corte secondo cui, nel giudizio principale, quando la parte ricorrente, pur non rinunciando formalmente al ricorso, evidenzia il sopraggiunto venir meno delle ragioni della controversia e la parte resistente non è costituita - come nella specie - o non si oppone, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere (*ex multis*, ordinanze n. 418 del 2008 e n. 21 del 2004).

12. – La Regione Calabria (ricorso n. 68 del 2006) censura, sotto diversi profili, l'art. 148, che individua nell'autorità d'ambito la struttura alla quale gli enti locali partecipano obbligatoriamente

ed alla quale «è trasferito l'esercizio delle competenze» spettanti agli enti locali «in materia di gestione delle risorse idriche».

12.1. – È evocato quale parametro di costituzionalità, in primo luogo, l'art. 76 Cost., in combinato disposto con l'art. 1, comma 8, della legge di delegazione n. 308 del 2004, sul rilievo che quest'ultimo impone al legislatore il rispetto delle attribuzioni regionali e degli enti locali stabilite dal decreto legislativo n. 112 del 1998 e, in particolare, dall'art. 86, comma 1, di tale decreto, il quale stabilisce che «alla gestione dei beni del demanio idrico provvedono le regioni e gli enti locali competenti per territorio». La disposizione denunciata sarebbe in contrasto con tale parametro, perché priverebbe «gli enti territoriali di poteri amministrativi loro attribuiti» dal d.lgs. n. 112 del 1998.

La questione non è fondata.

Infatti, a prescindere da quanto affermato nella sentenza di questa Corte n. 225 del 2009 circa l'applicabilità del d.lgs. n. 112 del 1998 quale criterio direttivo della legge di delegazione, la norma censurata non menoma la preesistente autonomia amministrativa degli enti locali, perché si limita a razionalizzarne le modalità di esercizio, attraverso l'imputazione delle loro originarie competenze in materia di gestione delle risorse idriche all'autorità d'ambito alla quale essi obbligatoriamente partecipano.

Le autorità d'ambito erano già previste dagli artt. 8 e 9 della legge n. 36 del 1994 e dagli articoli da 24 a 26-*bis* della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali), che ne consentivano l'istituzione, da parte delle Regioni, con strutture e forme giuridiche diverse alle quali pure partecipavano necessariamente gli enti locali, come le convenzioni, i consorzi, le unioni di comuni, l'esercizio associato delle funzioni. Tali disposizioni sono state attuate dalla legislazione regionale mediante l'adozione di moduli organizzativi scelti tra quelli consentiti dalle disposizioni stesse, seppure diversamente denominati (agenzie, consorzi, autorità). La norma censurata razionalizza tale quadro normativo, superando la frammentazione della gestione del servizio idrico, nel rispetto delle preesistenti competenze degli enti territoriali. In particolare, unifica le modalità di esercizio della gestione delle risorse idriche, prevedendo espressamente il trasferimento delle relative competenze dagli enti locali all'autorità d'ambito; autorità della quale - come visto - gli enti locali necessariamente fanno parte. Tale razionalizzazione è, dunque, avvenuta - come richiesto dalla legge di delegazione - senza privare gli enti territoriali dei poteri amministrativi loro conferiti dal d.lgs. n. 112 del 1998.

12.2. – In secondo luogo, l'art. 148 è censurato – sempre dalla Regione Calabria – in riferimento all'art. 117 Cost., perché «espropria le regioni di poteri legislativi» che, ai sensi dell'art. 86, comma 1, del decreto legislativo n. 112 del 1998, sono «chiaramente (sia pure implicitamente) [...] di spettanza regionale».

La questione non è fondata.

Invero, i poteri legislativi esercitati dallo Stato con la norma censurata attengono all'esercizio delle competenze legislative esclusive statali nelle materie della tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.) e della tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), materie che hanno prevalenza su eventuali titoli competenziali regionali ed, in particolare, su quello dei servizi pubblici locali. La disposizione attiene, infatti, alla tutela della concorrenza, laddove prevede il superamento della frammentazione della gestione delle risorse idriche attraverso l'individuazione di un'unica Autorità d'ambito, allo scopo (come meglio si vedrà al punto 17.4.) di consentire la razionalizzazione del mercato, con la determinazione della tariffa del servizio secondo un meccanismo di *price cap*, diretto a garantire la concorrenzialità e l'efficienza delle prestazioni. La stessa disposizione attiene anche alla tutela dell'ambiente, perché l'allocazione all'Autorità d'ambito territoriale ottimale delle competenze sulla gestione serve a razionalizzare l'uso delle risorse idriche e le interazioni e gli equilibri fra le diverse componenti della “biosfera” intesa «come “sistema” [...] nel suo aspetto dinamico» (sentenze n. 168 del 2008, n. 378 e n. 144 del 2007).

12.3. – Sempre la Regione Calabria evoca a parametro, in terzo luogo, l'art. 118 Cost., sul rilievo che il censurato art. 148 «ipostatizza un certo assetto di competenze amministrative, senza tener

conto delle peculiarità di ciascun territorio, peculiarità che soltanto in sede di legislazione regionale possono trovare adeguata rispondenza».

La questione non è fondata.

Per un evidente errore materiale, la ricorrente ha fatto riferimento all'art. 118 Cost., laddove, dal tenore della censura, risulta invece chiaramente che la stessa ricorrente lamenta la lesione delle proprie competenze legislative, sotto il profilo della spettanza ad essa della competenza ad allocare le funzioni amministrative in materia di gestione dei servizi idrici. La Regione intendeva, quindi, evocare a parametro l'art. 117 Cost. Così precisata la questione, valgono le considerazioni già svolte sopra *sub* 12.2., e cioè che lo Stato ha legittimamente esercitato una propria competenza legislativa esclusiva in tema di tutela della concorrenza e dell'ambiente.

12.4. – La Regione Calabria (ricorso n. 68 del 2006) impugna anche, specificamente, il comma 3 dell'art. 148, il quale 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», 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».

12.4.1. – La questione non è 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.

Va preliminarmente rilevato che la censura non è più riferibile alla trasmissione dei dati all'Autorità di vigilanza, perché quest'ultima - già prevista dagli artt. 159 e 160, abrogati dal comma 5 dell'art. 1 del d.lgs. 8 novembre 2006, n. 284 - è stata soppressa e non è mai entrata in funzione. Infatti – come risulta dal comunicato del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio del 26 giugno 2006 – il decreto del 2 maggio 2006, istitutivo di tale Autorità non è stato inviato alla Corte dei Conti per essere sottoposto al preventivo e necessario controllo e, quindi, non avendo ottenuto la registrazione prevista dalla legge, è rimasto inefficace.

Quanto, invece, all'obbligo di trasmissione dei bilanci al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, deve rilevarsi che 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»).

12.4.2. – La questione è, invece, 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. Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 148, comma 3, nella parte in cui prevede 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».

12.5. – Il comma 5 dell'art. 148 è censurato, sotto diversi profili, dalle Regioni Calabria (ricorso n. 68 del 2006), Toscana (ricorso n. 69 del 2006), Piemonte (ricorso n. 70 del 2006), Umbria (ricorso n. 72 del 2006), Liguria (ricorso n. 74 del 2006) e Marche (ricorso n. 79 del 2006).

La disposizione prevede che, «Ferma restando la partecipazione obbligatoria all'Autorità d'ambito di tutti gli enti locali ai sensi del comma 1, l'adesione alla gestione unica del servizio idrico integrato è facoltativa per i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti inclusi nel territorio delle comunità montane, a condizione che la gestione del servizio idrico sia operata direttamente dalla

amministrazione comunale ovvero tramite una società a capitale interamente pubblico e controllata dallo stesso comune. Sulle gestioni di cui al presente comma l'Autorità d'ambito esercita funzioni di regolazione generale e di controllo. Con apposito contratto di servizio stipulato con l'Autorità d'ambito, previo accordo di programma, sono definiti criteri e modalità per l'eventuale partecipazione ad iniziative promosse dall'Autorità d'ambito medesima».

12.5.1. – Le Regioni Toscana (ricorso n. 69 del 2006), Umbria (ricorso n. 72 del 2006), Liguria (ricorso n. 74 del 2006) e Marche (ricorso n. 79 del 2006) denunciano la disposizione in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost., perché incide sulla materia, di potestà legislativa residuale regionale, dei «servizi pubblici locali» (ricorso n. 69 del 2006) e perché, non trovando «fondamento nelle clausole trasversali pure evocate dal legislatore statale all'art. 141, primo comma», del medesimo decreto legislativo e, in particolare, non concretizzando «una misura volta a tutelare la concorrenza», incide sulla competenza legislativa residuale regionale in materia di servizi pubblici locali, cui è riconducibile la decisione sugli ambiti concreti e sulle modalità gestionali ed organizzative del servizio (ricorsi nn. 72, 74 e 79 del 2006).

La Regione Calabria (ricorso n. 68 del 2006) sostiene che la norma viola l'art. 117 Cost. per gli stessi motivi già indicati in relazione al comma 3 dello stesso art. 148, e cioè per il suo «contenuto di estremo dettaglio», incidente sulle potestà legislative regionali; essa, infatti, atterrebbe non alla tutela dell'ambiente in senso stretto, ma «a misure organizzative che le regioni devono poter calibrare in relazione alle peculiarità del proprio territorio».

Va preliminarmente rilevato che la Regione Marche – nella memoria depositata in prossimità dell'udienza - ha chiesto che venga dichiarata la cessazione della materia del contendere. Essa riferisce che la norma censurata è stata sostituita dall'art. 2, comma 14, del d.lgs. n. 4 del 2008, secondo cui: «Ferma restando la partecipazione obbligatoria all'Autorità d'ambito di tutti gli enti locali ai sensi del comma 1, l'adesione alla gestione unica del servizio idrico integrato è facoltativa per i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti inclusi nel territorio delle comunità montane, a condizione che gestiscano l'intero servizio idrico integrato, e previo consenso della Autorità d'ambito competente». La ricorrente ritiene che tale modifica della norma censurata soddisfi le sue pretese, perché avrebbe carattere sostanzialmente retroattivo, dal momento che qualunque Comune della Regione Marche «che avesse optato per la non adesione all'ATO in applicazione della norma qui censurata si troverebbe oggi sottoposto al nuovo regime e alle nuove condizioni previste dall'art. 148, comma 5, nel testo vigente».

Va pertanto dichiarata la cessazione della materia del contendere, limitatamente alla questione sollevata dalla Regione Marche, perché, argomentando come sopra, la ricorrente ha sostanzialmente affermato sia che il nuovo regime non è lesivo del parametro costituzionale evocato, sia che la norma denunciata - a prescindere dalla sua «sostanziale retroattività» - non ha mai avuto applicazione nel territorio regionale.

Quanto alle questioni sollevate dalle altre ricorrenti in riferimento all'intero art. 117 Cost. o al suo quarto comma, queste devono essere esaminate nel merito e dichiarate non fondate.

La disposizione censurata, infatti, attiene alla tutela dell'ambiente, con prevalenza rispetto alla materia dei servizi pubblici locali, perché giustifica la possibilità di deroghe all'unicità della gestione del servizio sul piano soggettivo, in ragione dell'elemento tipicamente ambientale costituito dalla peculiarità idrica delle zone comprese nei territori delle comunità montane. Se infatti - come si è visto sopra - le modalità dell'organizzazione del servizio idrico, nelle loro linee generali, sono riconducibili alla materia della tutela dell'ambiente, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, rientra in tale competenza anche stabilire le condizioni in presenza delle quali i Comuni minori appartenenti alle comunità montane possono non partecipare alla gestione unica del servizio idrico integrato, e cioè che la gestione del servizio sia operata direttamente da parte dell'amministrazione comunale ovvero tramite una società a capitale interamente pubblico controllata dallo stesso Comune.

12.5.2. – Le Regioni Piemonte (ricorso n. 70 del 2006), Umbria (ricorso n. 72 del 2006), Liguria (ricorso n. 74 del 2006) denunciano l'art. 148, comma 5, per contrasto con l'art. 76 Cost.

La Regione Piemonte lamenta che «l'introdotta deroga al principio di unicità della gestione d'ambito esula dai principi dettati dalla legge di delega», mentre le Regioni Umbria e Liguria evocano quale parametro interposto, l'art. 1, comma 1, della legge di delegazione n. 308 del 2004, il quale, stabilendo che «il Governo è delegato ad adottare [...] uno o più decreti legislativi di riordino, coordinamento e integrazione delle disposizioni legislative» previgenti, non permetterebbe l'introduzione nel decreto delegato di «una previsione del tutto nuova, che innova radicalmente rispetto al sistema della legge Galli (legge n. 36/1994)», quale è quella in esame.

Le questioni non sono fondate.

Le ricorrenti deducono il carattere innovativo della disposizione rispetto alla legge n. 36 del 1994 e, dunque, la violazione della legge di delegazione, perché quest'ultima non consentirebbe alcuna innovazione rispetto ai principi fondamentali desumibili dalla citata legge n. 36 del 1994, assunti dalla stessa legge di delegazione quali criteri direttivi. In particolare, la deroga introdotta dalla norma censurata al principio - desumibile dalla legge n. 36 del 1994 - dell'unicità della gestione, sarebbe una previsione del tutto nuova e, pertanto, illegittima.

In realtà, tanto il comma 5 dell'art. 148 quanto la legge n. 36 del 1994, richiamata dall'art. 8, comma 1, lettera *b*), della legge di delegazione, fissano il principio del «superamento della frammentazione delle gestioni», con la differenza che solo la disposizione censurata indica il criterio dell'«unicità della gestione», quale modalità preferenziale di attuazione di tale «superamento». La norma denunciata, quindi, costituisce attuazione del principio del «superamento della frammentazione delle gestioni» stabilito dalla legge n. 36 del 1994, che può realizzarsi, indifferentemente, sia con l'«unitarietà» delle gestioni, sia con l'«unicità» prevista dalla norma censurata. E ciò, a prescindere dalla considerazione che - anche a voler ritenere, con le ricorrenti, che la norma censurata abbia carattere innovativo - la delega legislativa avrebbe comunque consentito l'innovazione al fine della razionalizzazione della disciplina (sentenza n. 225 del 2009). Infatti, all'art. 1, comma 1, la delega prevede che il legislatore delegato provveda al «riordino, coordinamento e integrazione delle disposizioni legislative [...] anche mediante la redazione di testi unici»; e non pare dubbio che l'uso dei termini «riordino» e «integrazione» sia sufficiente a consentire interventi innovativi del legislatore, quali quelli censurati dalla ricorrente (principio desumibile anche dalle sentenze n. 308 del 2002, n. 198 del 1998, n. 4 del 1992).

12.5.3. – Le Regioni Piemonte (ricorso n. 70 del 2006) e Umbria (ricorso n. 72 del 2006) censurano l'art. 148, comma 5, anche con riferimento all'art. 3 Cost.

In particolare, la prima delle due ricorrenti denuncia la violazione dell'art. 3 Cost., *sub specie* del principio di uguaglianza, perché la disposizione impugnata «è totalmente avulsa dalla considerazione della forte differenziazione delle realtà territoriali ed amministrative nelle regioni italiane». Entrambe le ricorrenti denunciano la violazione dell'art. 3 Cost., *sub specie* del principio di ragionevolezza, rilevando che la norma censurata si pone in contraddizione con il principio di organizzazione del servizio idrico in base all'individuazione di ambiti territoriali ottimali, creando, conseguentemente, disservizi e diseconomie di gestione.

Le questioni sono inammissibili.

Come questa Corte ha più volte chiarito, le Regioni sono legittimate a denunciare la violazione di norme costituzionali non relative al riparto di competenze con lo Stato solo quando tale violazione comporti un'incidenza diretta o indiretta sulle competenze attribuite dalla Costituzione alle Regioni stesse (sentenze n. 270 e n. 50 del 2005, n. 287 e n. 286 del 2004; n. 303 del 2003). Nel caso di specie, le ricorrenti si limitano a lamentare la violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza senza dedurre l'incidenza di tale violazione sulle competenze regionali.

12.5.4. – La Regione Piemonte (ricorso n. 70 del 2006) censura l'art. 148, comma 5, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost., perché esso pone una deroga che «contrasta con il mantenimento del complessivo quadro istituzionale e dell'assetto organizzativo delle funzioni già stabilito», condizionando e limitando «le potestà regionali di organizzazione delle funzioni amministrative nel territorio e negli ambiti di competenza regionale quali quello della regolazione dei servizi pubblici locali, senza che sia ravvisabile alcuna rationale superiore diversa esigenza di carattere unitario ed

anzi in evidente contrasto con gli stessi principi della disciplina del settore». In sostanza, la ricorrente censura la norma perché lederebbe la sua competenza legislativa residuale in materia di servizi pubblici locali (art. 117, quarto comma, Cost.), senza che sussistano le condizioni per l'attrazione in sussidiarietà della competenza legislativa in tale materia (art. 118 Cost.).

La questione non è fondata.

Non sussiste, infatti, l'invocata competenza regionale, ma - come si è visto - l'esclusiva competenza statale in materia di tutela dell'ambiente, con la conseguenza che il legislatore statale è legittimato ad allocare le competenze amministrative.

13. – Le Regioni Calabria (ricorso n. 68 del 2006), Toscana (ricorso n. 69 del 2006), Umbria (ricorso n. 72 del 2006), Liguria (ricorso n. 74 del 2006) e Marche (ricorso n. 79 del 2006) censurano, sotto diversi profili, diversi commi dell'art. 149.

13.1. – Il comma 1 di detto articolo, il quale prevede la predisposizione e l'aggiornamento del piano d'ambito da parte dell'autorità d'ambito, è censurato dalla Regione Calabria in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost., perché disciplina «l'esercizio delle funzioni amministrative spettanti agli enti infra-statali». La stessa ricorrente censura, in riferimento agli stessi parametri, anche i commi da 2 a 5 del medesimo articolo, la cui illegittimità costituzionale deriverebbe da quella del precedente comma 1.

Le questioni non sono fondate.

La ricorrente, che pure non specifica a quali «enti infra-statali» si riferisce la censura relativa al comma 1 dell'art. 149, si duole, da un lato, dell'intervento legislativo dello Stato in mancanza di un titolo competenziale (art. 117 Cost.), dall'altro, dell'allocazione all'autorità d'ambito delle funzioni amministrative di pianificazione (art. 118 Cost.), con la conseguenza dell'illegittimità costituzionale anche dei successivi commi da 2 a 5.

In relazione al primo parametro costituzionale evocato, si deve rilevare che l'attività pianificatoria disciplinata dal denunciato art. 149 deve essere ricondotta alla materia della tutela della concorrenza, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, perché è strettamente funzionale alla gestione unitaria del servizio e ha, perciò, lo scopo di consentire il concreto superamento della frammentazione della gestione delle risorse idriche, al fine di inserire armonicamente tale gestione in un più ampio quadro normativo diretto alla razionalizzazione del mercato del settore.

In relazione all'art. 118 Cost., secondo parametro costituzionale evocato, si deve rilevare che, data l'organizzazione del servizio in ambiti territoriali ottimali gestiti ciascuno da un'autorità d'ambito, il livello più adeguato a cui allocare le funzioni amministrative di pianificazione è proprio quello dell'autorità d'ambito medesima, cui partecipano obbligatoriamente i Comuni e le Province ai sensi dell'art. 148, comma 1, e non quello di non meglio identificati «enti infra-statali».

All'insussistenza dell'illegittimità costituzionale del comma 1 consegue l'insussistenza della denunciata illegittimità derivata dei commi da 2 a 5.

13.2. – Il comma 6 dell'art. 149 è censurato dalle Regioni Calabria (ricorso n. 68 del 2006), Toscana (ricorso n. 69 del 2006), Umbria (ricorso n. 72 del 2006), Liguria (ricorso n. 74 del 2006) e Marche (ricorso n. 79 del 2006).

La disposizione stabilisce che «Il piano d'ambito è trasmesso entro dieci giorni dalla delibera di approvazione alla regione competente, all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti e al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio» e che «L'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti può notificare all'Autorità d'ambito, entro novanta giorni decorrenti dal ricevimento del piano, i propri rilievi od osservazioni, dettando, ove necessario, prescrizioni concernenti: il programma degli interventi, con particolare riferimento all'adeguatezza degli investimenti programmati in relazione ai livelli minimi di servizio individuati quali obiettivi della gestione; il piano finanziario, con particolare riferimento alla capacità dell'evoluzione tariffaria di garantire l'equilibrio economico finanziario della gestione, anche in relazione agli investimenti programmati».

Le ricorrenti sostengono che il menzionato comma 6 viola: a) l'art. 76 Cost. e, quale parametro interposto, la legge di delegazione n. 308 del 2004, la quale: (a.1.) stabilendo che «Il Governo è delegato ad adottare [...] uno o più decreti legislativi di riordino, coordinamento e integrazione delle

disposizioni legislative» previgenti (art. 1, comma 1), non permette l'introduzione nel decreto delegato di una disposizione di «carattere innovativo»; (a.2.) stabilendo che la fonte delegata debba rispettare, tra l'altro, le attribuzioni regionali e degli enti locali fissate dal decreto legislativo n. 112 del 1998 (art. 1, comma 8), preclude l'attribuzione di funzioni amministrative all'Autorità di vigilanza «in contrasto con i disposti di cui al d.lgs. n. 112/1998», dal cui art. 88 «non si ricavano elementi in grado di includere le funzioni affidate all'Autorità di vigilanza fra i “compiti di rilievo nazionale” di cui l'articolo si occupa» (ricorsi n. 72 e n. 74 del 2006); b) l'art. 117, secondo e quarto comma, Cost., perché prevede, nella sostanza, «un potere di controllo nei confronti della “Autorità d'ambito territoriale ottimale” affidato alla “Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti”, organismo i cui componenti, *ex art.* 159 dello stesso d.lgs. n. 152/2006, sono largamente espressione statale» e, pertanto, incide su «ambiti certamente estranei alle materie di cui all'art. 141, comma 1, d.lgs. n. 152/2006 (oltre che ovviamente alle altre materie di cui all'art. 117, secondo comma Cost.)», con conseguente carenza di alcun titolo che legittimi l'intervento legislativo statale (ricorsi n. 72 e n. 74 del 2006); c) l'art. 118, primo comma, Cost., in quanto: (c.1.) attribuisce all'Autorità di vigilanza «funzioni amministrative di controllo e prescrittive in assenza di reali motivi che ne giustifichino un'attrazione a livello statale»; (ricorsi n. 72 e n. 74 del 2006); (c.2.) lede le «potestà di controllo regionali, che nel caso della Regione Umbria sono già state disciplinate dall'art. 12 della legge regionale 5 dicembre 1997, n. 43» (ricorso n. 72 del 2006); d) in subordine alle censure *sub b*) e c), gli artt. 117 e 118 Cost., perché «un'attrazione di tali potestà [e cioè dei poteri amministrativi di controllo] ad opera dello Stato potrebbe essere consentita – ricorrendone i presupposti sostanziali (cosa che non è nel presente caso) – previo reale coinvolgimento delle regioni nell'esercizio del potere, in ossequio ai principi indicati con la nota sentenza n. 303/2003 della Corte cost.» (ricorsi n. 72 e n. 74 del 2006); e) l'art. 117, terzo comma, Cost., perché incide, in parte, sulla materia, di potestà legislativa concorrente regionale, del «governo del territorio», dettando disposizioni di dettaglio (ricorso n. 69 del 2006); f) l'art. 117, quarto comma, Cost., perché prevede un potere di controllo da parte dell'Autorità di vigilanza, che «presenta una composizione fortemente sbilanciata a favore dei rappresentanti ministeriali» e pertanto incide, in parte, sulla materia dei «servizi pubblici locali», di potestà legislativa residuale regionale (ricorso n. 69 del 2006); g) gli artt. 117, terzo e quarto comma, Cost., in quanto, se «le finalità del controllo consentono di ricondurre l'attività in parte alla materia dei servizi pubblici, in parte alla materia del governo del territorio (programma degli investimenti)», il controllo «previsto dalla disposizione in esame non appare giustificabile né in relazione alla materia dei servizi pubblici locali, (non venendo qui in rilievo, stante quanto esposto in relazione all'art. 148, comma 5 profili attinenti alla “tutela della concorrenza” né in relazione alla materia del “governo del territorio” dove lo Stato deve limitarsi a dettare i principi fondamentali)» (ricorso n. 79 del 2006); h) non precisati parametri costituzionali, perché prevede, nella sostanza, «un potere di controllo nei confronti della “Autorità d'ambito territoriale ottimale” affidato alla “Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti”, organismo i cui componenti, *ex art.* 159 dello stesso d.lgs. n. 152/2006, sono largamente espressione statale» e detta una «disciplina procedurale assai dettagliata» (ricorso n. 68 del 2006).

13.2.1. – Preliminarmente deve essere dichiarata cessata la materia del contendere in relazione alle questioni sopra indicate alle lettere a.2.), b), c), d), f), g), h), che si riferiscono in via esclusiva alle competenze dell'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, perché quest'ultima – come visto sopra *sub* 12.4.1. – è stata abolita dall'art. 1, comma 5, del d.lgs. n. 284 del 2006 e non è mai entrata in funzione.

A tale conclusione non può opporsi – come fa la ricorrente Regione Marche nella memoria depositata in prossimità dell'udienza – che vi sarebbe il trasferimento delle promosse questioni sulla normativa attualmente vigente in materia, introdotta dal d.lgs. n. 4 del 2008, art. 2, comma 15, il quale, riformando l'art. 161 del d.lgs. n. 152 del 2006, ha attribuito al Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche la competenza a verificare «la corretta redazione del piano d'ambito, esprimendo osservazioni, rilievi e prescrizioni sugli elementi tecnici ed economici e sulla necessità di modificare le clausole contrattuali e gli atti che regolano il rapporto tra le Autorità d'ambito e i

gestori in particolare quando ciò sia richiesto dalle ragionevoli esigenze degli utenti». Sussistono, infatti, rilevanti diversità tra l'Autorità e il Comitato, quanto a struttura, composizione e competenze. In particolare: quanto alla struttura, l'art. 159, comma 2, prevede che sono organi dell'Autorità il presidente, il comitato esecutivo ed il consiglio, che si articola in due sezioni denominate "Sezione per la vigilanza sulle risorse idriche" e "Sezione per la vigilanza sui rifiuti", mentre il nuovo art. 161 non prevede per il Comitato alcuna specifica suddivisione in organi; quanto alla composizione, l'Autorità ha quattordici membri, tutti nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, di cui dieci sono designati da ministri e quattro dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome (art. 159, comma 2), mentre il Comitato ha sette membri, tutti nominati dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di cui tre sono designati dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome (nuovo art. 161, comma 2); quanto alle competenze, quelle dell'Autorità comprendono il settore delle risorse idriche e quello dei rifiuti (art. 160), mentre quelle del Comitato sono limitate al settore delle risorse idriche e sono diverse da quelle dell'Autorità anche in tale settore (nuovo art. 161, comma 4). Le evidenziate diversità escludono che il contenuto precettivo delle due disposizioni sia lo stesso e che possa trovare applicazione nel caso di specie il trasferimento sul nuovo testo normativo delle questioni promosse (sentenze n. 168 del 2008 e n. 533 del 2002).

13.2.2. – Delle questioni che residuano, quella *sub a.1.*) - con la quale si lamenta, in riferimento all'art. 76 Cost., il carattere innovativo della disposizione censurata sul presupposto che la legge di delegazione non consentirebbe innovazioni rispetto alla legislazione previgente - non è fondata.

Infatti, il presupposto delle ricorrenti è erroneo, perché, nel caso di specie, la legge di delega consente l'innovazione, nei limiti di quanto già osservato al punto 12.5.2.

13.2.3. – Con la questione *sub e*), si denuncia – come visto – l'art. 149, comma 6, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., perché inciderebbe, con disposizioni di dettaglio, sulla materia, di potestà legislativa concorrente, del «governo del territorio».

La censura è formulata in modo assai ampio, così da ricomprendere sia il profilo relativo all'Autorità di vigilanza, sia quello relativo alla trasmissione della delibera di approvazione del piano d'ambito alla Regione e al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

Quanto al primo profilo, deve essere dichiarata cessata la materia del contendere, in forza di quanto osservato al punto 13.2.1.

Quanto al secondo profilo, la questione non è fondata, perché - analogamente a quanto visto al punto 12.4.1. - la trasmissione del piano d'ambito alla Regione e al Ministero rientra fra i normali obblighi informativi, che possono legittimamente essere fissati dalla legge statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *r*), Cost.

14. – Le Regioni Calabria (ricorso n. 68 del 2006), Piemonte (ricorso n. 70 del 2006) ed Emilia-Romagna (ricorso n. 73 del 2006) censurano, sotto vari profili, diversi commi dell'art. 150.

14.1. – L'intero articolo è censurato dalla Regione Calabria (ricorso n. 68 del 2006), la quale lamenta che esso - nel disciplinare la forma di gestione del servizio e le procedure di affidamento dello stesso e, in particolare, nel rinviare a tal fine al disposto dell'art. 113 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) - viola l'art. 117 Cost., perché si basa «essenzialmente sulla disciplina dell'art. 113 del decreto legislativo n. 267 del 2000», con la duplice conseguenza che «dimostra chiaramente l'intento dilatorio perseguito dal legislatore statale relativamente alle competenze di cui è titolare» e che l'esclusione di ogni rilievo della "tutela della concorrenza" nel settore che ci occupa configura [...] come improponibile una recezione della normativa dal precitato art. 113».

La questione non è fondata.

La censura prospettata dalla ricorrente Regione Calabria è sostanzialmente diretta a negare la riconducibilità della norma alla materia della tutela della concorrenza, di competenza legislativa esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

Tuttavia, al riguardo, va rilevato che il richiamo ai commi 5 e 7 dell'art. 113 del d.lgs. n. 267 del 2000, effettuato dalla norma censurata, esprime la chiara volontà del legislatore di disciplinare

aspetti generali attinenti alla tutela della concorrenza, quali la forma di gestione e le procedure di affidamento del servizio idrico integrato. In particolare, il comma 5 dell'art. 113 del d.lgs. n. 267 del 2000 prevede che «L'erogazione del servizio avviene secondo le discipline di settore e nel rispetto della normativa dell'Unione europea, con conferimento della titolarità del servizio: a) a società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica; b) a società a capitale misto pubblico privato nelle quali il socio privato venga scelto attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica che abbiano dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza secondo le linee di indirizzo emanate dalle autorità competenti attraverso provvedimenti o circolari specifiche; c) a società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano». Il comma 7 dello stesso art. 113 del d.lgs. n. 267 del 2000, a sua volta, prevede che «La gara di cui al comma 5 è indetta nel rispetto degli standard qualitativi, quantitativi, ambientali, di equa distribuzione sul territorio e di sicurezza definiti dalla competente Autorità di settore o, in mancanza di essa, dagli enti locali. La gara è aggiudicata sulla base del migliore livello di qualità e sicurezza e delle condizioni economiche e di prestazione del servizio, dei piani di investimento per lo sviluppo e il potenziamento delle reti e degli impianti, per il loro rinnovo e manutenzione, nonché dei contenuti di innovazione tecnologica e gestionale. Tali elementi fanno parte integrante del contratto di servizio. Le previsioni di cui al presente comma devono considerarsi integrative delle discipline di settore».

Tali regole sono dirette ad assicurare la concorrenzialità nella gestione del servizio idrico integrato, disciplinando le modalità del suo conferimento e i requisiti soggettivi del gestore, al precipuo scopo di garantire la trasparenza, l'efficienza, l'efficacia e l'economicità della gestione medesima. In questo quadro, anche il superamento della frammentazione della gestione, perseguito attraverso l'affidamento unitario di quest'ultima in ambiti territoriali ottimali, concorre alla piena realizzazione di tali finalità. La riconducibilità della norma censurata alla materia della tutela della concorrenza è, del resto, confermata dalla formulazione letterale del comma 1 dello stesso art. 113 del d.lgs. n. 267 del 2000, il quale prevede espressamente che le disposizioni che «disciplinano le modalità di affidamento e di gestione dei servizi pubblici locali», come quelle di cui ai commi 5 e 7 dello stesso articolo, «concernono la tutela della concorrenza [...]» (come anche rilevato da questa Corte con la sentenza n. 272 del 2004).

14.2. – La Regione Piemonte (ricorso n. 70 del 2006) censura l'art. 150, in combinato con l'art. 170, comma 3, lettera i), sostenendo che esso, nel disciplinare la scelta della forma di gestione del servizio e le procedure di affidamento dello stesso, nonché il relativo regime transitorio, viola: a) gli artt. 117 e 118 Cost., perché illegittimamente determina una «attrazione completa nell'ambito di attività amministrativa ministeriale di tutta la disciplina relativa alla gestione del servizio considerato, consolidando nelle norme del decreto delegato precedenti atti ministeriali», senza che «a fronte di ciò si possano rinvenire peculiarità del servizio idrico integrato che giustifichino un simile intervento legislativo statale in deroga alla disciplina generale dei servizi pubblici locali»; b) l'art. 117, terzo comma, Cost., perché, non limitandosi a stabilire principi fondamentali della materia, detta «misure di dettaglio», «con conseguente invasione delle competenze regionali in materia di regolazione del servizio idrico integrato».

La questione *sub a)* è inammissibile, perché oscura.

Infatti, la ricorrente muove dalla generica e indimostrata premessa che la norma censurata abbia “consolidato” «precedenti atti ministeriali», senza spiegare in cosa consista tale “consolidazione” e quali siano tali atti ministeriali. Da ciò fa derivare, quale effetto, l'«attrazione completa nell'ambito di attività amministrativa ministeriale di tutta la disciplina relativa alla gestione del servizio», senza chiarire quale rapporto vi sia fra premessa e conseguenza. Da tale asserita «attrazione» fa derivare, poi, la lesione degli evocati parametri costituzionali, senza chiarirne le ragioni. E ciò, a prescindere dalla considerazione che la censura, ove interpretata nel senso che sia diretta a negare la riconducibilità della norma alla materia della tutela della concorrenza, sarebbe comunque infondata,

perché - come si è visto *sub* 14.1. - il richiamo ai commi 5 e 7 dell'art. 113 del d.lgs. n. 267 del 2000 effettuato dal legislatore esprime la sua volontà di disciplinare aspetti generali attinenti alla tutela della concorrenza, quali la forma di gestione e le procedure di affidamento del servizio idrico integrato.

La questione *sub* b) non è fondata.

La Regione lamenta che la norma censurata fissa una disciplina di dettaglio e non principi fondamentali nella materia, che evidentemente ritiene di competenza legislativa concorrente, della «regolazione del servizio idrico integrato». Il presupposto su cui si basa la censura è erroneo, perché l'art. 117, terzo comma, Cost., il quale contiene l'elenco delle materie di competenza legislativa concorrente, non contempla la materia indicata dalla ricorrente.

14.3. – La Regione Emilia-Romagna (ricorso n. 73 del 2006) impugna specificamente il comma 1 dell'art. 150, affermando che esso, nello stabilire che «L'Autorità d'ambito, nel rispetto del piano d'ambito e del principio di unicità della gestione per ciascun ambito, delibera la forma di gestione fra quelle di cui all'articolo 113, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267», e perciò, nell'adottare il principio dell'unicità della gestione, viola: a) l'art. 76 Cost., per eccesso di delega; b) l'art. 3 Cost., *sub specie* del principio di ragionevolezza; c) l'art. 117, quarto comma, Cost. A sostegno delle questioni proposte, richiama le stesse ragioni fatte valere in relazione all'art. 147, comma 2, lettera b), per contestare l'introduzione da parte del legislatore delegato del principio di unicità della gestione del servizio idrico.

Riguardo a tali questioni, deve essere dichiarata cessata la materia del contendere.

Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, infatti, la ricorrente afferma di non avere più interesse alle questioni relative alla previsione del principio dell'unicità della gestione, sostituito, per effetto dell'art. 2, comma 13, del d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, da quello dell'unitarietà della gestione, già fissato, secondo la ricorrente, dalla legge n. 36 del 1994 e fatto proprio dalla legislazione regionale. Trova applicazione, pertanto, l'orientamento di questa Corte secondo cui, nel giudizio principale, quando la parte ricorrente, pur non rinunciando formalmente al ricorso, evidenzia il sopraggiunto venir meno delle ragioni della controversia e la parte resistente non è costituita - come nella specie - o non si oppone, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

14.4. – La Regione Emilia-Romagna (ricorso n. 73 del 2006) censura l'art. 150, comma 2, il quale prevede che «L'Autorità d'ambito aggiudica la gestione del servizio idrico integrato mediante gara disciplinata dai principi e dalle disposizioni comunitarie, in conformità ai criteri di cui all'articolo 113, comma 7, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, secondo modalità e termini stabiliti con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio nel rispetto delle competenze regionali in materia».

La ricorrente sostiene che la disposizione viola: a) l'art. 76 Cost. e, quale parametro interposto, la legge di delegazione n. 308 del 2004, la quale: (a.1.) stabilendo che «Il Governo è delegato ad adottare [...] uno o più decreti legislativi di riordino, coordinamento e integrazione delle disposizioni legislative» previgenti (art. 1, comma 1), non permette l'introduzione nel decreto delegato di una disposizione «innovativa»; (a.2.) stabilendo che la fonte delegata debba rispettare, tra l'altro, le attribuzioni regionali e degli enti locali fissate dal decreto legislativo n. 112 del 1998 (art. 1, comma 8), preclude l'attribuzione di funzioni amministrative all'Autorità d'ambito in contrasto con l'art. 88 dello stesso d.lgs. n. 112 del 1998, il quale «non riserva [...] al livello di governo statale il compito di disciplinare le modalità ed i termini per l'aggiudicazione della gestione del servizio idrico integrato»; b) l'art. 117, secondo e quarto comma, Cost., perché, riservando al livello statale la determinazione delle modalità e dei termini di aggiudicazione, lede i principi di proporzionalità e di adeguatezza che connotano l'esercizio della potestà legislativa statale in materia di tutela della concorrenza e, pertanto, opera un'illegittima compressione della competenza legislativa regionale; c) l'art. 117, sesto comma, Cost. perché demanda la disciplina delle modalità e dei termini dell'aggiudicazione ad un atto ministeriale che, al di là del *nomen juris* utilizzato, ha natura

regolamentare ed interviene nella materia di potestà legislativa regionale dei «servizi pubblici locali».

14.4.1. – La questione *sub a.1.)* - con la quale si lamenta, in riferimento all'art. 76 Cost., il carattere innovativo della disposizione censurata - non è fondata.

Il presupposto interpretativo delle ricorrenti è, infatti, erroneo, perché – come già osservato ai punti 12.5.2. e 13.2.2. – la legge di delegazione consente, nel caso di specie, l'innovazione.

14.4.2. – A prescindere da quanto affermato nella sentenza di questa Corte n. 225 del 2009 circa l'applicabilità del d.lgs. n. 112 del 1998 quale criterio direttivo della legge di delegazione, deve rilevarsi che anche la questione *sub a.2.)* - con la quale si lamenta, sempre in riferimento all'art. 76 Cost., la violazione dell'art. 88 di tale decreto legislativo - non è fondata.

Infatti, l'art. 88 del d.lgs. n. 112 del 1998 non preclude che la legge statale attribuisca all'autorità d'ambito le funzioni amministrative in tema di aggiudicazione. Infatti, detto articolo, al comma 1, lettera *h)*, fa espressamente rientrare, fra i «compiti di rilievo nazionale» attribuiti allo Stato, quelli relativi «ai criteri per la gestione del servizio idrico integrato come definito dall'articolo 4 della legge 5 gennaio 1994, n. 36»; e non vi è dubbio che tra tali criteri rientri quello relativo all'aggiudicazione della gestione, che è un tipico strumento di tutela della concorrenza.

14.4.3. – È parimenti non fondata la questione *sub b)*, con la quale si lamenta, in riferimento all'art. 117, secondo e quarto comma, Cost., che la riserva a livello statale della determinazione delle modalità e dei termini di aggiudicazione viola i principi di proporzionalità e di adeguatezza che connotano l'esercizio della potestà legislativa statale in materia di tutela della concorrenza e opera un'illegittima compressione della competenza legislativa regionale.

Infatti, l'aggiudicazione, essendo lo strumento attraverso il quale si realizza l'affidamento del servizio, rientra a pieno titolo - come si è visto ai punti 14.1. e 14.2. - nella materia della tutela della concorrenza, di competenza legislativa esclusiva statale.

14.4.4. – La questione *sub c)* - con la quale si lamenta, in riferimento all'art. 117, sesto comma, Cost., che lo Stato non ha potestà regolamentare per la disciplina delle modalità e dei termini dell'aggiudicazione - è anch'essa non fondata.

Infatti, la disciplina dell'aggiudicazione rientra – come appena osservato – nella materia della tutela della concorrenza, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, con la conseguenza che quest'ultimo ha, nella specie, potestà regolamentare, proprio ai sensi dell'evocato parametro.

15. – La sola Regione Calabria (ricorso n. 68 del 2006) censura l'art. 151 – recante la rubrica «Rapporti tra autorità d'ambito e soggetti gestori del servizio idrico integrato» – in riferimento all'art. 117 Cost., perché costituisce «proseguo logico e specificazione» dell'art. 150 e quindi è illegittimo per effetto dell'illegittimità di tale ultima disposizione.

La questione non è fondata.

Infatti, la denunciata illegittimità non sussiste, perché essa deriverebbe – nella prospettazione della ricorrente – dall'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 150, che sono state, invece, rigettate.

16. – L'art. 153 è censurato dalle Regioni Calabria (ricorso n. 68 del 2006) e Umbria (ricorso n. 72 del 2006), rispettivamente, nel suo complesso e nel comma 1.

La disposizione – la cui rubrica recita «Dotazioni dei soggetti gestori del servizio idrico integrato» – prevede che: a) «Le infrastrutture idriche di proprietà degli enti locali ai sensi dell'articolo 143 sono affidate in concessione d'uso gratuita, per tutta la durata della gestione, al gestore del servizio idrico integrato, il quale ne assume i relativi oneri nei termini previsti dalla convenzione e dal relativo disciplinare» (comma 1); b) «Le immobilizzazioni, le attività e le passività relative al servizio idrico integrato, ivi compresi gli oneri connessi all'ammortamento dei mutui oppure i mutui stessi, al netto degli eventuali contributi a fondo perduto in conto capitale, e/o in conto interessi, sono trasferiti al soggetto gestore, che subentra nei relativi obblighi. Di tale trasferimento si tiene conto nella determinazione della tariffa, al fine di garantire l'invarianza degli oneri per la finanza pubblica» (comma 2).

16.1. – La Regione Calabria sostiene che la disposizione viola l'art. 117 Cost. e richiama a sostegno della promossa questione le medesime ragioni fatte valere in relazione all'art. 150. L'illegittimità costituzionale della norma deriverebbe, cioè, dal fatto che essa si basa «essenzialmente sulla disciplina dell'art. 113 del decreto legislativo n. 267 del 2000», con la duplice conseguenza che essa è indice dell'«intento dilatorio perseguito dal legislatore statale relativamente alle competenze di cui è titolare» e che «l'esclusione di ogni rilievo della “tutela della concorrenza” nel settore che ci occupa configura [...] come improponibile una recezione della normativa dal precitato art. 113».

La questione non è fondata.

La censura è sostanzialmente diretta a negare la riconducibilità del comma 1 dell'art. 153 alle materie di competenza legislativa esclusiva statale, di cui all'art. 117, secondo comma, Cost. La disciplina della dotazione dei gestori del servizio idrico integrato recata dalla norma, diversamente da quanto ritenuto dalla ricorrente, è riconducibile in prevalenza alla competenza legislativa esclusiva statale. La disposizione censurata, infatti, nel riferirsi alle infrastrutture idriche di proprietà degli enti locali, che sono beni senza dubbio funzionali alla gestione del servizio idrico quale servizio pubblico locale, esclude in radice l'onerosità della concessione d'uso di tali infrastrutture al gestore del servizio ed incide, perciò, sulla tipologia contrattuale. Essa attiene, dunque, all'esercizio dell'autonomia negoziale in tema di concessioni-contratto e deve perciò essere ricondotta, secondo un criterio di prevalenza, alla materia dell'ordinamento civile, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e, quindi, all'esclusiva sfera di competenza legislativa dello Stato (*ex plurimis*, sentenze n. 160 del 2009, n. 411 del 2008, n. 95 del 2007, n. 234 e n. 50 del 2005, n. 282 del 2004).

16.2. – La Regione Umbria (ricorso n. 72 del 2006) censura l'art. 153, comma 1, in riferimento: a) all'art. 76 Cost. e, quale parametro interposto, alla legge di delegazione n. 308 del 2004, la quale: (a.1.) stabilendo che «Il Governo è delegato ad adottare [...] uno o più decreti legislativi di riordino, coordinamento e integrazione delle disposizioni legislative» previgenti (art. 1, comma 1), non permette l'introduzione nel decreto delegato di una disposizione «innovativa»; (a.2.) stabilendo che la fonte delegata non debba introdurre «nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica» (art. 1, comma 1), non permette un siffatto affidamento a titolo gratuito, che priva «gli enti locali di una fonte d'entrata già ampiamente acquisita» e, perciò, determina un maggior onere per la finanza pubblica; b) all'art. 117, quarto comma, Cost., in quanto, senza «alcun collegamento con i titoli di competenza invocati dal legislatore statale all'art. 141, comma 1», incide sulla «competenza esclusiva residuale delle regioni»; c) l'art. 3 Cost., *sub specie* del principio di ragionevolezza, in quanto: (c.1.), «sancendo inderogabilmente la gratuità della concessione delle infrastrutture idriche di proprietà degli enti locali determina un fin troppo evidente danno a carico delle finanze dei medesimi enti locali, privandoli di un introito certo che solo in misura parziale ed insufficiente è compensato dalla assunzione degli oneri connessi da parte dei gestori»; (c.2.) può essere interpretata nel senso che «abbia effetto anche in relazione agli affidamenti già in essere che prevedono la onerosità della concessione».

16.2.1. – La questione *sub a.1.)* - con la quale si lamenta, in riferimento all'art. 76 Cost., il carattere innovativo della disposizione censurata, sul presupposto che la legge di delegazione non consentirebbe innovazioni rispetto alla legislazione previgente - non è fondata.

Il presupposto della ricorrente è, infatti, erroneo, perché – come già osservato ai punti 12.5.2., 13.2.2. e 14.4.1. – la legge di delegazione consente, nel caso di specie, l'innovazione.

16.2.2. – Con la questione *sub a.2.)*, anch'essa proposta in riferimento all'art. 76 Cost., la ricorrente sostiene che l'affidamento a titolo gratuito delle infrastrutture idriche degli enti locali determinerebbe un maggiore onere per la finanza di detti enti, in contrasto con il criterio direttivo previsto dall'art. 1, comma 1, della legge di delegazione.

La questione non è fondata.

Il carattere generale e complessivo del criterio direttivo dell'invarianza degli oneri finanziari di cui all'art. 1, comma 1, della legge di delegazione n. 308 del 2004 implica una valutazione dell'incidenza finanziaria del servizio che sia complessiva e non - come sostiene la ricorrente - riferita al singolo atto concessorio. Conferma questa conclusione la circostanza che il successivo

comma 2 dell'art. 153 – nel prevedere che al gestore sono trasferite tutte le passività del servizio idrico integrato, subentrandone nei relativi obblighi – impone che di tale trasferimento debba tenersi conto nella determinazione della tariffa, proprio «al fine di garantire l'invarianza degli oneri per la finanza pubblica», valutata nel suo complesso. La ricorrente avrebbe dovuto, perciò, specificare in che termini la gratuità prevista dalla disposizione censurata incida sull'onere finanziario complessivo del servizio idrico integrato in modo da determinare un effettivo maggiore onere per la finanza pubblica e non limitarsi ad affermare che detta gratuità determina di per sé un maggiore onere per la finanza pubblica.

16.2.3. – Anche la questione *sub b)* - proposta in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost. e diretta a negare la riconducibilità del comma 1 dell'art. 153 alle materie di competenza legislativa esclusiva statale - non è fondata.

Vale sul punto quanto già osservato *sub 16.1.*, e cioè che la disciplina censurata è riconducibile in prevalenza alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost.

16.2.4. – La questione *sub c.1.)* - con la quale si deduce, in riferimento all'art. 3 Cost., l'irragionevolezza della concessione gratuita delle infrastrutture ai gestori del servizio idrico integrato - è del pari non fondata.

Essa presenta, infatti, evidenti profili di analogia con la questione *sub a.2.)*, la quale riguarda la legittimità del maggior onere per la finanza pubblica dovuto alla gratuità della concessione, perché si basa sull'asserito irragionevole onere che subirebbero le finanze degli enti locali in conseguenza del venir meno dell'introito derivante dalle concessioni d'uso delle infrastrutture idriche. Vale, pertanto, anche in questo caso quanto già osservato al punto 16.2.2. circa il carattere generale e complessivo del criterio direttivo dell'invarianza degli oneri finanziari di cui all'art. 1, comma 1, della legge di delegazione n. 308 del 2004. Proprio tale carattere generale e complessivo esclude la lamentata irragionevolezza, perché tiene in debito conto – come visto – l'esigenza di garantire l'invarianza degli oneri per la finanza pubblica.

16.2.5. – La questione *sub c.2.)* - con cui si contesta, sempre in relazione all'art. 3 Cost., la retroattività della gratuità della concessione rispetto agli affidamenti già in essere - è parimenti non fondata.

Infatti, la norma censurata fa riferimento, per la sua applicazione, al contenuto della convenzione e del disciplinare di affidamento al gestore del servizio idrico integrato e, dunque, si applica alle concessioni nuove o rinnovate e non a quelle già in essere; si applica cioè ai soli «nuovi affidamenti», regolati dal comma 2 dell'art. 172.

17. – Le ricorrenti, con l'esclusione della Regione Piemonte, censurano, sotto diversi profili, l'art. 154. Le questioni relative al complesso dell'art. 154 riguardano anche il successivo art. 155, con l'esclusione di quelle poste dalla Regione Liguria (ricorso n. 74 del 2006) e di quella posta, in riferimento all'art. 76 Cost., dalla Regione Basilicata (ricorso n. 80 del 2006) e riportata al punto 17.2.2.

Il denunciato art. 154 Cost., concernente la «Tariffa del servizio idrico integrato», per quanto qui interessa, dispone che: a) «La tariffa costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato ed è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell'Autorità d'ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio “chi inquina paga”» (comma 1, primo periodo); b) «Tutte le quote della tariffa del servizio idrico integrato hanno natura di corrispettivo» (comma 1, secondo periodo); c) «Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, su proposta dell'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, tenuto conto della necessità di recuperare i costi ambientali anche secondo il principio “chi inquina paga”, definisce con decreto le componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua» (comma 2); d) «Al fine

di assicurare un'omogenea disciplina sul territorio nazionale, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, sono stabiliti i criteri generali per la determinazione, da parte delle regioni, dei canoni di concessione per l'utenza di acqua pubblica, tenendo conto dei costi ambientali e dei costi della risorsa e prevedendo altresì riduzioni del canone nell'ipotesi in cui il concessionario attui un riuso delle acque reimpiegando le acque risultanti a valle del processo produttivo o di una parte dello stesso o, ancora, restituisca le acque di scarico con le medesime caratteristiche qualitative di quelle prelevate.» (comma 3, primo periodo); e) «L'Autorità d'ambito, al fine della predisposizione del Piano finanziario di cui all'articolo 149, comma 1, lettera c), determina la tariffa di base, nell'osservanza delle disposizioni contenute nel decreto di cui al comma 2, comunicandola all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti ed al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio» (comma 4); f) «La tariffa è applicata dai soggetti gestori, nel rispetto della Convenzione e del relativo disciplinare.» (comma 5); g) «Nella modulazione della tariffa sono assicurate, anche mediante compensazioni per altri tipi di consumi, agevolazioni per quelli domestici essenziali, nonché per i consumi di determinate categorie, secondo prefissati scaglioni di reddito. Per conseguire obiettivi di equa redistribuzione dei costi sono ammesse maggiorazioni di tariffa per le residenze secondarie, per gli impianti ricettivi stagionali, nonché per le aziende artigianali, commerciali e industriali» (comma 6).

Nell'ambito della tariffa del servizio idrico integrato, l'art. 155 disciplina, in particolare, la quota tariffaria riferita ai servizi di fognatura e depurazione.

17.1. – Preliminarmente, va rilevato che la Regione Marche (ricorso n. 79 del 2006) deduce la cessazione della materia del contendere limitatamente alle questioni relative al comma 2 dell'art. 154, il quale prevede che il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio ha il compito di definire con decreto «le componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua». La ricorrente sottolinea, al riguardo, che l'art. 2, comma 15, del d.lgs. n. 4 del 2008 ha modificato l'art. 161 del d.lgs. n. 152 del 2006, stabilendo che il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare adotta il metodo tariffario con proprio decreto, «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano» (art. 161, comma 4, lettera a, del d.lgs. n. 152 del 2006, nel testo attualmente vigente).

Così argomentando, la Regione Marche sostanzialmente afferma di non avere subito alcuna lesione dalla norma censurata. Va pertanto dichiarata la cessazione della materia del contendere limitatamente alle questioni sollevate dalla stessa Regione in relazione agli artt. 154 e 155, non risultando, del resto, che tali disposizioni siano state applicate.

17.2. – Gli artt. 154 e 155 sono impugnati da alcune delle ricorrenti in riferimento all'art. 76 Cost.

17.2.1. – In particolare, la Regione Puglia (ricorso n. 76 del 2006) sostiene che tali disposizioni violano l'indicato parametro «per contrasto [...] con i principi direttivi della legge delega».

La questione è inammissibile, perché generica. La ricorrente non chiarisce, infatti, quali principi della legge di delegazione siano violati.

17.2.2. – Sempre in riferimento all'art. 76 Cost., gli artt. 154 e 155 sono censurati dalle Regioni Emilia-Romagna (ricorso n. 56 del 2006), Umbria (ricorso n. 72 del 2006), Abruzzo (ricorso n. 75 del 2006) e Campania (ricorso n. 78 del 2006); il solo art. 154 è invece censurato dalle Regioni Liguria (ricorso n. 74 del 2006) e Basilicata (ricorso n. 80 del 2006).

Le ricorrenti evocano quale parametro interposto la legge di delegazione n. 308 del 2004, la quale, all'art. 1, comma 8, alinea, vincola il legislatore delegato al rispetto del riparto delle competenze amministrative fra Stato, Regioni ed 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». In particolare, la lamentata violazione deriverebbe dal fatto che la norma denunciata, nel determinare la tariffa del servizio idrico integrato, interviene in materie appartenenti alla sfera di competenza amministrativa delle Regioni e degli enti locali.

La questione è inammissibile, perché le ricorrenti - nel limitarsi a riportare parti del testo dell'art. 1, comma 8, della legge di delegazione - non specificano quali siano, in concreto, le attribuzioni

amministrative asseritamente lese. E ciò a prescindere da ogni considerazione circa l'applicabilità del d.lgs. n. 112 del 1998 quale criterio direttivo della legge di delegazione (su cui, sentenza n. 225 del 2009).

17.2.3. – Sempre con riferimento all'art. 76 Cost., gli artt. 154 e 155 sono censurati dalle Regioni Emilia-Romagna (ricorso n. 56 del 2006), Umbria (ricorso n. 72 del 2006), Abruzzo (ricorso n. 75 del 2006) e Campania (ricorso n. 78 del 2006); il solo art. 154 è censurato dalla Regione Liguria (ricorso n. 74 del 2006).

Le ricorrenti evocano quale parametro interposto la legge di delegazione n. 308 del 2004, la quale, all'art. 1, comma 8, lettera *d*), stabilisce che il legislatore delegato deve conformarsi al criterio direttivo dello «sviluppo e coordinamento, con l'invarianza del gettito, delle misure e degli interventi che prevedono incentivi e disincentivi, finanziari o fiscali, volti a sostenere, ai fini della compatibilità ambientale, l'introduzione e l'adozione delle migliori tecnologie disponibili, come definite dalla direttiva 96/61/CE del 24 settembre 1996 del Consiglio, nonché il risparmio e l'efficienza energetica, e a rendere più efficienti le azioni di tutela dell'ambiente e di sostenibilità dello sviluppo, anche attraverso strumenti economici, finanziari e fiscali».

La questione è inammissibile, perché generica.

Le ricorrenti, infatti, si limitano a riportare il contenuto del principio della legge di delega che assumono violato, senza chiarire né la ragione per cui un corrispettivo, quale la tariffa del servizio idrico integrato, possa essere ricondotto al novero degli incentivi o disincentivi finanziari o fiscali cui fa riferimento il principio stesso, né, conseguentemente, in quale modo la determinazione della tariffa ecceda tale principio.

17.2.4. – Ancora con riferimento all'art. 76 Cost., gli artt. 154 e 155 sono censurati dalle Regioni Emilia-Romagna (ricorso n. 56 del 2006), Umbria (ricorso n. 72 del 2006), Abruzzo (ricorso n. 75 del 2006), Campania (ricorso n. 78 del 2006) e Basilicata (ricorso n. 80 del 2006); il solo art. 154 è censurato dalla Regione Liguria (ricorso n. 74 del 2006).

Le ricorrenti evocano quale parametro interposto la legge di delegazione n. 308 del 2004, la quale non prevedrebbe «l'introduzione *ex novo* dell'imposta in questione», cioè della tariffa del servizio idrico integrato.

La questione non è fondata.

Le ricorrenti muovono dal presupposto interpretativo che la tariffa disciplinata dalle norme censurate sia un tributo e, in particolare, un'imposta. Tale presupposto è erroneo. Questa Corte, infatti, con la sentenza n. 335 del 2008, ha precisato che detta tariffa ha natura non tributaria, ma di «corrispettivo contrattuale», come, del resto, espressamente statuito dallo stesso comma 1 dell'art. 154. Il legislatore delegato, pertanto, non ha introdotto alcun tributo e, quindi, non ha ecceduto dall'oggetto della delega.

17.3. – Gli artt. 154 e 155 sono denunciati dalle Regioni Emilia-Romagna (ricorso n. 56 del 2006), Toscana (ricorso n. 69 del 2006), Abruzzo (ricorso n. 75 del 2006) e Campania (ricorso n. 78 del 2006), in riferimento all'art. 3 Cost., perché non sarebbero coerenti con l'evoluzione della stessa legislazione statale, omettendo di indicare, tra i criteri per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato, gli obiettivi di miglioramento della produttività, invece previsti dall'art. 13 della legge n. 36 del 1994.

La questione è inammissibile.

Come già osservato al punto 12.5.3., le Regioni sono legittimate a denunciare la violazione di norme costituzionali non relative al riparto di competenze con lo Stato solo quando tale violazione comporti un'incidenza diretta o indiretta sulle competenze attribuite dalla Costituzione alle Regioni stesse. Nel caso di specie, le ricorrenti si limitano a lamentare la violazione del principio di ragionevolezza da parte della norma censurata, senza dedurre l'incidenza di tale violazione sulle competenze regionali.

17.4. – L'incidenza degli artt. 154 e 155 sulle competenze legislative delle Regioni è oggetto delle censure formulate, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost., dalle Regioni Emilia-Romagna (ricorso n. 56 del 2006), Calabria (ricorso n. 68 del 2006), Toscana (ricorso n. 69 del 2006), Umbria (ricorso n. 72 del 2006), Abruzzo (ricorso n. 75 del 2006), Puglia (ricorso n. 76 del 2006), Campania

(ricorso n. 78 del 2006) e Basilicata; la Regione Liguria (ricorso n. 74 del 2006) impugna il solo art. 154.

In particolare, si lamenta la violazione: a) degli artt. 117 e 118 Cost., come interpretati dalla sentenza della Corte costituzionale n. 335 del 2005, perché «la determinazione della tariffa di un servizio rientra, evidentemente, negli aspetti di pura gestione dello stesso, e dunque non può non tradursi in una normativa di minuto dettaglio (sul presupposto – che si è qui fatto proprio, peraltro solo per ipotesi – che si versi in un ambito materiale comunque riconducibile alla competenza trasversale dello Stato)» (ricorso n. 68 del 2006); b) dell'art. 117, quarto comma, Cost., perché le norme censurate prevedono «poteri ministeriali sovraordinati a quelli delle regioni» e, pertanto, incidono sulla competenza legislativa residuale regionale in materia di servizi pubblici locali (ricorsi nn. 56, 69, 72, 74 [censura riferita al solo art. 154], 75, 78, 80 del 2006); c) dell'art. 117, quarto comma, Cost., perché le norme denunciate – non attenendo né alla tutela dell'ambiente di cui alla lettera s) del primo comma, dell'art. 117 Cost., né al sistema tributario e contabile dello Stato, di cui alla lettera e) dello stesso comma – incidono sulla competenza legislativa residuale regionale (ricorso n. 76 del 2006); d) dell'art. 119, primo e secondo comma, Cost., perché le norme denunciate incidono su un'entrata la cui disciplina ricade nell'ambito della competenza regionale e, perciò, ledono l'autonomia finanziaria e tributaria delle Regioni (ricorsi nn. 56, 68, 69, 72, 74 [censura riferita al solo art. 154], 75, 78 del 2006).

Le questioni non sono fondate.

La dedotta violazione delle competenze regionali non sussiste, perché la disciplina degli artt. 154 e 155 è ascrivibile, in prevalenza, alla tutela dell'ambiente e alla tutela della concorrenza, materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Attraverso la determinazione della tariffa nell'ambito territoriale ottimale, il legislatore statale ha fissato, infatti, livelli uniformi di tutela dell'ambiente, perché ha inteso perseguire la finalità di garantire la tutela e l'uso, secondo criteri di solidarietà, delle risorse idriche, salvaguardando la vivibilità dell'ambiente e «le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale» e le altre finalità tipicamente ambientali individuate dagli artt. 144 (Tutela e uso delle risorse idriche), 145 (Equilibrio del bilancio idrico) e 146 (Risparmio idrico). La finalità della tutela dell'ambiente viene, inoltre, in rilievo anche in relazione alla scelta delle tipologie dei costi che la tariffa è diretta a recuperare. Tra tali costi il legislatore ha, infatti, incluso espressamente quelli ambientali, da recuperare «anche secondo il principio “chi inquina paga”» (art. 154, comma 2). I profili della tutela della concorrenza vengono poi in rilievo perché alla determinazione della tariffa provvede l'Autorità d'ambito, al fine di ottenere un equilibrio economico-finanziario della gestione e di assicurare all'utenza efficienza ed affidabilità del servizio (art. 151, comma 2, lettere c, d, e). Tale fine è raggiunto determinando la tariffa secondo un meccanismo di *price cap* (artt. 151 e 154, comma 1), diretto ad evitare che il concessionario unico abusi della sua posizione dominante (sentenze nn. 335 e 51 del 2008).

17.5. – La Regione Puglia (ricorso n. 76 del 2006) censura gli artt. 154 e 155 in riferimento all'art. 119, primo e secondo comma, Cost., perché, disciplinando la tariffa del servizio idrico integrato, inciderebbero su un «tributo di carattere locale», «la cui determinazione spetta alle autonomie territoriali».

La questione non è fondata.

La ricorrente muove dal presupposto che la tariffa disciplinata dalle norme censurate sia un tributo. Tale presupposto è erroneo, perché – come visto al punto 17.2.4. – la tariffa ha natura di corrispettivo e non di tributo.

17.6. – La Regione Calabria (ricorso n. 68 del 2006) censura, subordinatamente al mancato accoglimento delle censure riferite allo stesso art. 154 nel suo complesso, i commi 2 e 3 del medesimo articolo, sostenendo che essi violano: a) l'art. 117, sesto comma, Cost., perché prevedono poteri regolamentari che incidono su materie diverse da quelle di competenza esclusiva statale; b) in via ulteriormente subordinata, il principio di leale cooperazione, perché «i poteri regolamentari ivi contemplati non prevedono, nel loro esercizio, alcun coinvolgimento delle istanze rappresentative di regioni ed enti locali».

Le questioni non sono fondate.

La ricorrente lamenta, in sostanza, che lo Stato non ha potestà regolamentare per la disciplina della tariffa del servizio idrico integrato. Come visto al punto 17.4., la disciplina contenuta nell'art. 154 è ascrivibile, in prevalenza, alla tutela della concorrenza e alla tutela dell'ambiente, materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, con la conseguenza che quest'ultimo ha, nella specie, potestà regolamentare ai sensi dell'art. 117, sesto comma, Cost., senza che vengano in rilievo esigenze di leale collaborazione.

17.7. – Oltre a censurare l'intero art. 154, la Regione Umbria (ricorso n. 72 del 2006) impugna specificamente il comma 6 di detto articolo, sul rilievo che esso, nello stabilire che, «Per conseguire obiettivi di equa redistribuzione dei costi sono ammesse maggiorazioni di tariffa [...] per le aziende artigianali, commerciali e industriali», viola: a) l'art. 76 Cost. e, quale parametro interposto, la legge di delegazione n. 308 del 2004, la quale, stabilendo che «Il Governo è delegato ad adottare [...] uno o più decreti legislativi di riordino, coordinamento e integrazione delle disposizioni legislative» previgenti (art. 1, comma 1), non permette l'introduzione nel decreto delegato di una disposizione «del tutto innovativa», quale è quella denunciata, dato che l'art. 13, comma 7, della legge n. 36 del 1994 «non prevede affatto maggiorazioni della tariffa a carico delle categorie testè indicate»; b) l'art. 117, quarto comma, Cost., perché, senza trovare «fondamento legislativo nelle “materie” indicate nell'art. 141, comma 1», del medesimo decreto legislativo, incide sulla potestà legislativa residuale regionale.

17.7.1. – La questione *sub a)* - con la quale si lamenta, in riferimento all'art. 76 Cost., il carattere innovativo della disposizione censurata, sul presupposto che la legge di delegazione non consentirebbe innovazioni rispetto alla legislazione previgente - non è fondata.

Il presupposto della ricorrente è, infatti, erroneo, perché – come già osservato ai punti 12.5.2., 13.2.2., 14.4.1 e 16.2.1. – la legge di delegazione consente, nel caso di specie, l'innovazione.

17.7.2. – Non è fondata neppure la questione *sub b)*, con la quale si prospetta la lesione delle competenze legislative esclusive regionali.

Infatti, come già osservato al punto 17.4., la disciplina contenuta nell'art. 154 è ascrivibile, in prevalenza, alla tutela della concorrenza e alla tutela dell'ambiente, cioè a materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Non sussiste, pertanto, la lamentata lesione della sfera di competenza legislativa della Regione.

18. – La sola Regione Calabria (ricorso n. 68 del 2006) censura l'art. 156, il quale disciplina le modalità di riscossione della tariffa da parte del gestore del servizio idrico integrato. La ricorrente deduce che tale disposizione viola gli artt. 117 e 118 Cost., perché incide «su un aspetto di ulteriore dettaglio rispetto a quanto previsto negli artt. 154 e 155».

La questione non è fondata.

L'attività di riscossione della tariffa rappresenta, infatti, uno dei profili essenziali della disciplina di quest'ultima, che è a sua volta riconducibile alle materie della tutela della concorrenza e della tutela dell'ambiente, di esclusiva competenza legislativa statale.

19. – Le Regioni Calabria (ricorso n. 68 del 2006), Toscana (ricorso n. 69 del 2006), Umbria (ricorso n. 72 del 2006) ed Emilia-Romagna (ricorso n. 73 del 2006) censurano agli artt. 159 e 160, i quali istituiscono e disciplinano l'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti.

19.1. – L'art. 159 è censurato: a) in riferimento all'art. 76 Cost., dalle Regioni Calabria ed Emilia-Romagna; b) in riferimento all'art. 3 Cost., dalla Regione Emilia-Romagna; c) in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost., dalle Regioni Calabria, Emilia-Romagna e Marche; d) in riferimento al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Calabria e Toscana.

Il comma 4 dell'art. 159 è specificamente censurato dalla Regione Calabria, in riferimento all'art. 117, sesto comma, Cost. e al principio di leale collaborazione.

L'art. 160 è censurato: a) in riferimento all'art. 76 Cost., dalle Regioni Umbria ed Emilia-Romagna; b) in riferimento all'art. 3 Cost., dalla Regione Emilia-Romagna; c) in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost., dalle Regioni Calabria, Umbria ed Emilia-Romagna; d) in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost., dalle Regioni Toscana e Marche.

19.2. – Deve essere dichiarata cessata la materia del contendere in relazione a tutte le questioni aventi ad oggetto gli artt. 159 e 160.

Infatti, dette disposizioni sono state abrogate dal comma 5 dell'art. 1 del d.lgs. 8 novembre 2006, n. 284 e non hanno mai avuto applicazione perché l'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, da esse disciplinata, non è mai entrata in funzione, come ricordato ai punti 12.4.1. e 13.2.1.

A tale conclusione non può opporsi – come fa la ricorrente Regione Marche nella memoria depositata in prossimità dell'udienza – che le promosse questioni dovrebbero ritenersi trasferite sull'art. 161, comma 2, attualmente vigente e introdotto dal comma 15 dell'art. 2 del d.lgs. n. 4 del 2008, il quale, riformando l'art. 161 del d.lgs. n. 152 del 2006, ha attribuito al Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche la competenza a verificare «la corretta redazione del piano d'ambito, esprimendo osservazioni, rilievi e prescrizioni sugli elementi tecnici ed economici e sulla necessità di modificare le clausole contrattuali e gli atti che regolano il rapporto tra le Autorità d'ambito e i gestori in particolare quando ciò sia richiesto dalle ragionevoli esigenze degli utenti». Infatti – come osservato al punto 13.2.1. – le diversità tra l'Autorità e il Comitato, quanto a composizione, struttura e competenze, escludono che il contenuto precettivo delle due disposizioni sia lo stesso e, di conseguenza, che possa trovare applicazione nel caso di specie il trasferimento sul nuovo testo normativo delle questioni promosse.

20. – Le Regioni Umbria (ricorso n. 72 del 2006) ed Emilia-Romagna (ricorso n. 73 del 2006) impugnano, rispettivamente, il comma 4 e il comma 1 dell'art. 166.

20.1. – L'art. 166, comma 1, stabilisce che: a) «I consorzi di bonifica ed irrigazione, nell'ambito delle loro competenze, hanno facoltà di realizzare e gestire le reti a prevalente scopo irriguo, gli impianti per l'utilizzazione in agricoltura di acque reflue, gli acquedotti rurali e gli altri impianti funzionali ai sistemi irrigui e di bonifica e, previa domanda alle competenti autorità corredata dal progetto delle opere da realizzare, hanno facoltà di utilizzare le acque fluenti nei canali e nei cavi consortili per usi che comportino la restituzione delle acque siano compatibili con le successive utilizzazioni, ivi compresi la produzione di energia idroelettrica e l'approvvigionamento di imprese produttive» (primo periodo); b) «L'Autorità di bacino esprime entro centoventi giorni la propria determinazione. Trascorso tale termine, la domanda si intende accettata» (secondo e terzo periodo); c) «Per tali usi i consorzi sono obbligati al pagamento dei relativi canoni per le quantità di acqua corrispondenti, applicandosi anche in tali ipotesi le disposizioni di cui al secondo comma dell'articolo 36 del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque sugli impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775» (quarto periodo).

La Regione Emilia-Romagna ritiene che la disposizione viola: a) l'art. 76 Cost. e, quale parametro interposto, la legge di delegazione n. 308 del 2004, la quale: (a.1.) stabilendo che «Il Governo è delegato ad adottare [...] uno o più decreti legislativi di riordino, coordinamento e integrazione delle disposizioni legislative» previgenti (art. 1, comma 1), non permette l'introduzione nel decreto delegato di una disposizione «innovativa»; (a.2.) prevedendo, all'art. 1, comma 8, che la fonte delegata debba rispettare, tra l'altro, le attribuzioni regionali e degli enti locali stabilite dal d. lgs. n. 112 del 1998, preclude l'attribuzione a livello statale di funzioni amministrative in contrasto con gli artt. 88 e 89 del medesimo decreto legislativo; b) l'art. 117, quarto comma, Cost., in quanto, prevedendo «una forma di silenzio-assenso da parte dell'Autorità di bacino per l'utilizzo delle acque», incide sulle materie, di potestà legislativa residuale delle Regioni, dell'«agricoltura» e dei «lavori pubblici d'interesse regionale», illegittimamente disciplinando il procedimento amministrativo in tali materie, «come è reso evidente dallo stesso art. 29, commi 1 e 2, della legge statale n. 241 del 1990, legge generale sul procedimento amministrativo»; c) l'art. 118, primo comma, Cost., in quanto, prevedendo «l'affidamento della competenza decisionale ad un organo non appartenente alla regione», lede le competenze amministrative di detto ente territoriale, in difetto di «una fondata ragione di attrazione a livello statale» e, in ogni caso, dell'«imprescindibile concorso regionale come da sentenza 303/2003 Corte cost.».

20.1.1. – La questione *sub a.1.*) - con la quale si lamenta, in riferimento all'art. 76 Cost., il carattere innovativo della disposizione censurata sul presupposto che la legge di delegazione non consentirebbe innovazioni rispetto alla legislazione previgente - non è fondata.

Il presupposto della ricorrente è, infatti, erroneo, perché – come già osservato ai punti 12.5.2., 13.2.2., 14.4.1, 16.2.1. e 17.7.1. – la legge di delegazione consente, nel caso di specie, l'innovazione.

20.1.2. – La questione *sub a.2.*) è inammissibile, perché generica.

La ricorrente evoca a parametro l'art. 76 Cost., affermando che la norma denunciata viola la legge di delegazione, perché non rispetta le attribuzioni regionali e degli enti locali disciplinate dagli artt. 88 e 89 del d.lgs. n. 112 del 1998. Tali disposizioni hanno un contenuto eterogeneo, in quanto prevedono dettagliati elenchi di attribuzioni il cui rapporto con le attribuzioni dei consorzi di bonifica avrebbe dovuto essere chiarito e specificato dalla ricorrente. Quest'ultima, invece, non individua quali tra dette attribuzioni siano state violate, né chiarisce le ragioni dell'affermata violazione. Non individua, quindi, in modo sufficientemente specifico il denunciato eccesso di delega. E ciò a prescindere da ogni considerazione circa l'applicabilità del d.lgs. n. 112 del 1998 quale criterio direttivo della legge di delegazione (su cui, sentenza n. 225 del 2009).

20.1.3. – Con la questione *sub b.*), la ricorrente lamenta, in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost., che la norma censurata reca una disciplina del procedimento amministrativo in materie di competenza legislativa residuale regionale. In particolare, oggetto della doglianza è il fatto che l'eventuale «utilizzo delle acque fluenti nei canali e nei cavi consortili per usi che comportino la restituzione delle acque e siano compatibili con le successive utilizzazioni» da parte dei consorzi di bonifica ed irrigazione sia sottoposta all'autorizzazione dell'Autorità di bacino, che non è un ente regionale.

La questione non è fondata.

L'autorizzazione dell'Autorità di bacino è connessa alla funzione di difesa del suolo svolta da tale ente (disciplinata dai precedenti artt. 62 e 63), perché è diretta a verificare che gli usi delle acque d'irrigazione regolati dalla norma censurata ne consentano l'effettiva restituzione e la successiva utilizzazione. Sotto tale profilo, l'intervento autorizzatorio dell'Autorità di bacino mira a garantire la realizzazione delle finalità, riconducibili alla tutela dell'ambiente ed espresse, in particolare, dall'art. 63, comma 5, lettere *b*) e *c*), della difesa del suolo, della lotta alla desertificazione, della tutela delle acque e gestione delle risorse idriche, del controllo sull'impatto delle attività umane sullo stato delle acque (sentenza n. 232 del 2009). La disposizione denunciata attiene, dunque, alla materia della tutela dell'ambiente, di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

20.1.4. – Con la questione *sub c.*), la ricorrente lamenta, in riferimento all'art. 118, primo comma, Cost., che la norma censurata reca una disciplina del procedimento amministrativo in materie di competenza legislativa residuale regionale. In particolare, oggetto della doglianza è il fatto che l'eventuale «utilizzo delle acque fluenti nei canali e nei cavi consortili per usi che comportino la restituzione delle acque e siano compatibili con le successive utilizzazioni» da parte dei consorzi di bonifica ed irrigazione sia sottoposta all'autorizzazione dell'Autorità di bacino, che non è un ente regionale.

La questione non è fondata.

Infatti, come affermato da questa Corte nella sentenza n. 232 del 2009, le esigenze unitarie connesse alla rilevanza ambientale delle funzioni di difesa del suolo e tutela della risorsa idrica giustificano l'attribuzione della funzione autorizzatoria proprio all'Autorità di bacino, che è l'ente nel quale si concentrano le più rilevanti competenze in materia.

20.2. – L'art. 166, comma 4, stabilisce che «Il contributo di cui al comma 3 [e cioè il contributo che deve essere versato al consorzio da “chiunque, non associato ai consorzi di bonifica ed irrigazione, utilizza canali consortili o acque irrigue come recapito di scarichi, anche se depurati e compatibili con l'uso irriguo, provenienti da insediamenti di qualsiasi natura”] è determinato dal consorzio interessato e comunicato al soggetto utilizzatore, unitamente alle modalità di versamento».

La Regione Umbria sostiene che la disposizione viola: a) l'art. 76 Cost., perché «per le ragioni già sopra più volte evidenziate», la disposizione è innovativa e «sprovvista di copertura nella legge n.

308/2004»); b) l'art. 117, quarto comma, Cost., perché, se interpretata «come riferentesi anche agli enti locali», le cui attribuzioni costituzionali ben possono essere tutelate dalla Regione, incide sulla competenza legislativa residuale regionale, che la stessa Regione Umbria afferma di avere già esercitato, nel caso di specie, «con l'approvazione dell'art. 12» della legge regionale 23 dicembre 2004, n. 30 (Norme in materia di bonifica); c) gli artt. 3 e 41 Cost., perché determina «una illegittima compressione dell'autonomia negoziale (non importa qui se privata o pubblicistica) degli enti locali, che si vedono costretti a subire unilateralmente le decisioni di un soggetto quale il Consorzio di bonifica, non ad essi sovraordinato»; d) l'art. 119 Cost., perché, se interpretata secondo quanto indicato al punto precedente, incide sull'autonomia finanziaria degli enti locali.

20.2.1. – La questione *sub a)* - con la quale si lamenta, in riferimento all'art. 76 Cost., il carattere innovativo della disposizione censurata sul presupposto che la legge di delegazione non consentirebbe innovazioni rispetto alla legislazione previgente - non è fondata.

In primo luogo va osservato che la disposizione censurata non è innovativa. Già la legge n. 36 del 1994 - i cui principi fondamentali sono assunti dalla legge di delegazione (art. 1, comma 9, lettera *b*) quali criteri direttivi - prevedeva, all'art. 27, comma 3, un principio analogo a quello stabilito dalla norma censurata, e cioè che «Chiunque, non associato ai consorzi di bonifica ed irrigazione, utilizza canali consortili o acque irrigue come recapito di scarichi, anche se depurati e compatibili con l'uso irriguo, provenienti da insediamenti di qualsiasi natura, deve contribuire alle spese consortili in proporzione al beneficio ottenuto». In particolare, la norma censurata, nel tener fermo il suddetto principio, si limita a specificare che il contributo «è determinato dal consorzio interessato e comunicato al soggetto utilizzatore».

In secondo luogo, comunque, il ricorso muove da un presupposto interpretativo erroneo, perché la legge di delegazione consente, nel caso di specie, l'innovazione, come già osservato, da ultimo, al punto 20.1.1.

20.2.2. – Con la questione *sub b)*, la ricorrente afferma che la norma censurata, nell'attribuire al consorzio interessato la determinazione del contributo consortile in esame, viola la competenza legislativa residuale regionale a disciplinare gli enti locali e, dunque, l'art. 117, quarto comma, Cost. Anche tale questione non è fondata.

La norma censurata integra, quanto alla determinazione dell'ammontare, la disciplina del contributo di cui al precedente comma 3, il quale stabilisce che, nel caso in cui un soggetto «non associato ai consorzi di bonifica ed irrigazione» utilizzi canali consortili o acque irrigue come recapito di scarichi (anche se depurati e compatibili con l'uso irriguo), provenienti da insediamenti di qualsiasi natura, resta «fermo» l'obbligo del «rispetto della disciplina della qualità delle acque», quale regolata dalla parte terza del medesimo d.lgs. n. 152 del 2006, e l'utilizzatore è tenuto, in proporzione alla portata di acqua scaricata, a contribuire alle spese sostenute dal consorzio. Tale normativa è diretta, oltre che a salvaguardare la qualità delle acque ed a garantire l'equilibrio idrico e ambientale del comprensorio consortile, anche e soprattutto ad acquisire un'entrata patrimoniale che consenta di far fronte alle spese consorziali necessarie per il perseguimento delle finalità di bonifica e di irrigazione cui sono istituzionalmente deputati i consorzi medesimi.

Dal combinato disposto dei citati commi 3 e 4, risulta una disciplina di tale entrata analoga, quanto a caratteristiche e finalità, a quella degli ordinari contributi consorziali previsti dagli artt. 864 ed 860 del codice civile. Tale speciale entrata, infatti, pur applicandosi a soggetti non associati ai consorzi - e cioè a soggetti passivi diversi da quelli obbligati al pagamento dei suddetti ordinari contributi -, è obbligatoriamente dovuta *ex lege*, senza che abbia rilevanza l'accordo tra parti, ed è diretta, al pari del contributo ordinario, ad attuare il concorso del soggetto passivo alle spese delle opere consortili, realizzate per finalità pubbliche. Tale prelievo rientra, dunque, nella nozione di tributo delineata dalla giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 141 del 2009, n. 335 e n. 64 del 2008). Ne consegue che esso ha la medesima natura tributaria dei menzionati ordinari contributi consorziali (affermata, per questi ultimi, dal diritto vivente: *ex plurimis*, Cassazione, n. 27075 e n. 8751 del 2008, n. 14934 del 2005, n. 521 del 2002; sezioni unite, n. 2275 del 2008, n. 16404 del 2007, n. 10703 del 2005 e n. 2852 del 1992). In particolare, è un tributo statale, in quanto è istituito e

disciplinato con legge dello Stato, il quale, attraverso la norma censurata, ben può affidarne la quantificazione alla determinazione discrezionale dei consorzi. La sua disciplina è, conseguentemente, riconducibile alla materia di competenza esclusiva statale del «sistema tributario [...] dello Stato», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e non a quella evocata dalla ricorrente.

20.2.3. – Con la questione *sub c)*, la ricorrente lamenta, in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., che il contributo previsto dalla norma censurata - in quanto imposto obbligatoriamente anche agli enti locali territoriali non associati al consorzio, i quali utilizzino, per gli scarichi, impianti consortili - irragionevolmente sottrae alla libera contrattazione tra le parti (consorzio ed enti locali territoriali ad esso non associati) la determinazione dell'indennità dovuta al consorzio, così “comprimendo” indebitamente l'autonomia negoziale e, quindi, finanziaria degli enti locali utilizzatori degli impianti, a tali enti garantita dagli evocati parametri costituzionali.

La questione non è fondata.

Infatti, la ricorrente, nel formulare le suddette censure, muove dall'erronea implicita premessa che il contributo previsto dalla norma censurata costituisca una prestazione imposta non avente natura tributaria. L'erroneità di tale premessa discende dalle considerazioni sopra svolte in relazione alla precedente questione. Infatti, il contributo in esame ha natura assimilabile a quella del contributo ordinariamente dovuto dagli associati al consorzio e, pertanto, ha anch'esso natura di tributo, istituito e disciplinato dalla legge statale, con la conseguenza che il suo pagamento si impone a tutti gli utilizzatori degli impianti consortili, siano essi soggetti comuni od enti locali, senza che sussista alcuna «compressione dell'autonomia negoziale» degli enti locali stessi.

20.2.4. – Per le stesse ragioni appena esposte, non è fondata la questione *sub d)*, con cui si deduce, in riferimento all'art. 119 Cost., che la disposizione impugnata, se interpretata come nella precedente censura *sub b)*, incide illegittimamente sull'autonomia finanziaria degli enti locali.

Infatti, la natura tributaria statale del contributo in esame comporta che la disciplina di questo va ricondotta alla materia del «sistema tributario [...] dello Stato», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., di competenza esclusiva statale, senza che possa determinarsi alcuna lesione dell'autonomia finanziaria degli enti locali.

21. – La Regione Emilia-Romagna (ricorso n. 73 del 2006) denuncia l'art. 172, comma 2, in combinato con l'art. 147, comma 2, sul rilievo che esso - nel prevedere che «In relazione alla scadenza del termine di cui al comma 15-*bis* dell'articolo 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, l'Autorità d'ambito dispone i nuovi affidamenti, nel rispetto della parte terza del presente decreto, entro i sessanta giorni antecedenti tale scadenza» - viola l'art. 3 Cost., *sub specie* del principio di ragionevolezza, in quanto, «venendo [...] ad insistere in una realtà che – normata dalla legge Galli e dalle leggi regionali di settore – ammetteva invece anche la possibilità di più gestioni all'interno del medesimo ambito», «nell'ipotesi di scadenze differenziate a seguito del termine di cui all'art. 113, comma 15-*bis*, d.lgs. n. 267/2000», realizza «la situazione paradossale della inapplicabilità della gestione unica, ovvero della lesione dei diritti dei gestori con scadenze differenziate».

Deve essere dichiarata cessata la materia del contendere.

Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, infatti, la ricorrente rileva di non avere più interesse alle questioni relative agli artt. 147, comma 2, lettera b), e 172, comma 2, perché tali norme richiedevano il requisito dell'unicità della gestione, sostituito, per effetto dell'art. 2, comma 13, del d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, da quello dell'unitarietà della gestione, già previsto – a suo avviso – dalla legge n. 36 del 1994 e fatto proprio dalla legislazione regionale.

Come già osservato al punto 11, trova, pertanto, applicazione l'orientamento di questa Corte secondo cui, nel giudizio principale, quando la parte ricorrente, pur non rinunciando formalmente al ricorso, evidenzia il sopraggiunto venir meno delle ragioni della controversia e la parte resistente non è costituita - come nel caso di specie - o non si oppone, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

22. – – Le Regioni Calabria (ricorso n. 68 del 2006), Piemonte (ricorso n. 70 del 2006) ed Emilia-Romagna (ricorso n. 73 del 2006) denunciano l'art. 176, comma 1. Ad avviso delle ricorrenti, la disposizione - nello stabilire che «Le disposizioni di cui alla parte terza del presente decreto che concernono materie di legislazione concorrente costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione» - viola l'art. 117, terzo comma, Cost., perché: a) la qualificazione di tutte le disposizioni di cui alla parte terza del d.lgs. n. 152 del 2006 come “di principio” appare arbitraria ed illegittima, in quanto prescinde dai concreti contenuti delle disposizioni, ancorché di dettaglio in materie di competenza concorrente, nonché dal rispetto dei criteri di riparto delle competenze di cui all'art. 117 Cost. (ricorsi n. 68 e n. 73 del 2006); b) «il legislatore statale [...] non si è limitato a dettare principi fondamentali, ma ha demandato alla propria normativa anche le misure di dettaglio». (ricorso n. 70 del 2006).

Le questioni sono inammissibili, perché generiche.

Infatti, con la questione *sub a*), si lamenta che il legislatore statale avrebbe illegittimamente qualificato come principi norme di dettaglio, senza specificare quali siano tali norme di dettaglio; con la questione *sub b*), si sostiene che il legislatore ha illegittimamente adottato norme di dettaglio, senza specificare, anche in questo caso, quali siano tali norme.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi;*

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse, nei confronti del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) dalle Regioni Emilia-Romagna, Calabria, Toscana, Piemonte, Umbria, Liguria, Abruzzo, Puglia, Campania, Marche e Basilicata;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 148, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, nella parte in cui prevede 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»;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 135, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, promossa, in riferimento all'art. 117, quarto comma, della Costituzione, dalla Regione Calabria, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 136 del d.lgs. n. 152 del 2006, promossa, in riferimento all'art. 119 Cost., dalla Regione Calabria, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 141, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, promossa, in riferimento al principio di leale collaborazione, dalla Regione Calabria, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 144, 145 e 146 del d.lgs. n. 152 del 2006, promosse, in riferimento agli artt. 76, 117, quarto comma, e 118 Cost. e al principio di leale collaborazione, dalla Regione Calabria, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 146, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, promosse, in riferimento all'art. 117, sesto comma, Cost. e al principio di leale collaborazione, dalla Regione Calabria, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli articoli da 147 a 158 del d.lgs. n. 152 del 2006, promossa, in riferimento al principio di leale collaborazione, dalla Regione Calabria, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* cessata la materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 147, comma 2, lettera *b*), anche in combinato con l'art. 172, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, promosse, in riferimento agli artt. 3, 76 e 117, quarto comma, Cost., dalla Regione Emilia Romagna (ricorso n. 73 del 2006), con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 148 del d.lgs. n. 152 del 2006, promosse, in riferimento agli artt. 76, 117 e 118, Cost., dalla Regione Calabria, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 148, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, nella parte in cui prevede l'obbligo di trasmissione dei «bilanci preventivi e consuntivi dell'Autorità d'ambito e loro variazioni», promossa, in riferimento all'art. 117 Cost., dalla Regione Calabria, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* cessata la materia del contendere in relazione alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 148, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006, promossa, in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost., dalla Regione Marche, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 148, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006, promosse, in riferimento all'art. 3 Cost., dalle Regioni Piemonte e Umbria, con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 148, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006, promosse, in riferimento all'art. 76 Cost., dalle Regioni Piemonte, Umbria e Liguria, in riferimento all'art. 117 Cost., dalle Regioni Calabria e Piemonte, in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost., dalle Regioni Toscana, Umbria e Liguria, in riferimento all'art. 118 Cost., dalla Regione Piemonte, con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 149, commi da 1 a 5, del d.lgs. n. 152 del 2006, promossa, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost., dalla Regione Calabria, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* cessata la materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 149, comma 6, del d.lgs. n. 152 del 2006, promosse, in riferimento all'art. 76 Cost., per la parte riferita alle competenze dell'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, dalle Regioni Umbria e Liguria, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost., dalle Regioni Umbria e Liguria, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., per la parte riferita alle competenze dell'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, dalle Regioni Toscana e Marche, in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost., dalle Regioni Toscana e Marche, in riferimento a non precisati parametri costituzionali, dalla Regione Calabria, con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 149, comma 6, del d.lgs. n. 152 del 2006, promosse, in riferimento all'art. 76 Cost., per la parte non riferita alle competenze dell'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, dalle Regioni Umbria e Liguria, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., per la parte non riferita alle competenze dell'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, dalla Regione Toscana, con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 150 del d.lgs. n. 152 del 2006, promossa, in riferimento all'art. 117 Cost., dalla Regione Calabria, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 150, in combinato con l'art. 170, comma 3, lettera i), del d.lgs. n. 152 del 2006, promossa, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost., dalla Regione Piemonte, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 150, in combinato con l'art. 170, comma 3, lettera i), del d.lgs. n. 152 del 2006, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dalla Regione Piemonte, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* cessata la materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 150, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, promosse, in riferimento agli artt. 3, 76 e 117, quarto comma, Cost., dalla Regione Emilia-Romagna (ricorso n. 73 del 2006), con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 150, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, promosse, in riferimento agli artt. 76 e 117, secondo, quarto e sesto comma, Cost., dalla Regione Emilia-Romagna (ricorso n. 73 del 2006), con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 151 e 153 del d.lgs. n. 152 del 2006, promosse, in riferimento all'art. 117 Cost., dalla Regione Calabria, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 153, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, promosse, in riferimento agli artt. 3, 76 e 117, quarto comma, Cost., dalla Regione Umbria, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* cessata la materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 154 e 155 del d.lgs. n. 152 del 2006, promosse, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 119, primo e secondo comma, Cost., dalla Regione Marche, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 154 e 155 del d.lgs. n. 152 del 2006, promosse, in riferimento all'art. 3 Cost., dalle Regioni Emilia-Romagna (ricorso n. 56 del 2006), Toscana, Abruzzo e Campania, con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 154 e 155 del d.lgs. n. 152 del 2006, promossa, in riferimento all'art. 76 Cost., dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 154 e 155 del d.lgs. n. 152 del 2006, di cui ai punti 17.2.2. e 17.2.3. del *Considerato in diritto*, promosse, in riferimento all'art. 76 Cost., dalle Regioni Emilia-Romagna (ricorso n. 56 del 2006), Umbria, Abruzzo e Campania, con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 154 e 155 del d.lgs. n. 152 del 2006, di cui al punto 17.2.4. del *Considerato in diritto*, promosse, in riferimento all'art. 76 Cost., dalle Regioni Emilia-Romagna (ricorso n. 56 del 2006), Umbria, Abruzzo, Campania e Basilicata, con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 154 e 155 del d.lgs. n. 152 del 2006, promosse, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost., dalla Regione Calabria e, in riferimento all'art. 119, primo e secondo comma, Cost., dalla Regione Puglia, con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 154 e 155 del d.lgs. n. 152 del 2006, promosse, in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost. dalle Regioni Emilia-Romagna (ricorso n. 56 del 2006), Toscana, Umbria, Abruzzo, Puglia, Campania e Basilicata, in riferimento all'art. 119, primo e secondo comma, Cost., dalle Regioni Emilia-Romagna (ricorso n. 56 del 2006), Calabria, Toscana, Umbria, Abruzzo e Campania, con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006, di cui al punto 17.2.2. del *Considerato in diritto*, promossa, in riferimento all'art. 76 Cost., dalla Regione Basilicata, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006, di cui ai punti 17.2.2. e 17.2.3. del *Considerato in diritto*, promosse, in riferimento all'art. 76 Cost., dalla Regione Liguria, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate la questione di legittimità costituzionale dell'art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006, di cui al punto 17.2.4. del *Considerato in diritto*, promossa, in riferimento all'art. 76 Cost., e le questioni di legittimità costituzionale dello stesso art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006, promosse, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 119, primo e secondo comma, Cost., dalla Regione Liguria, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 154, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, promosse, in riferimento all'art. 117, sesto comma, Cost. e al principio di leale collaborazione, dalla Regione Calabria, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 154, comma 6, del d.lgs. n. 152 del 2006, promosse, in riferimento agli artt. 76 e 117, quarto comma, Cost., dalla Regione Umbria, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 156 del d.lgs. n. 152 del 2006, promossa, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost., dalla Regione Calabria, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* cessata la materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 159 del d.lgs. n. 152 del 2006, promosse, in riferimento all'art. 76 Cost., dalle Regioni Calabria ed Emilia-Romagna (ricorso n. 73 del 2006), in riferimento all'art. 3 Cost., dalla Regione Emilia-Romagna (ricorso n. 73 del 2006), in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost., dalle Regioni Calabria, Emilia-Romagna (ricorso n. 73 del 2006) e Marche, in riferimento al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Calabria e Toscana, con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* cessata la materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 159, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006, promosse, in riferimento all'art. 117, sesto comma, Cost. e al principio di leale collaborazione, dalla Regione Calabria, con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* cessata la materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 160 del d.lgs. n. 152 del 2006, promosse, in riferimento all'art. 76 Cost., dalle Regioni Umbria ed Emilia-Romagna (ricorso n. 73 del 2006), in riferimento all'art. 3 Cost., dalla Regione Emilia-Romagna (ricorso n. 73 del 2006), in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost., dalle Regioni Calabria, Umbria ed Emilia-Romagna (ricorso n. 73 del 2006), in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost., dalle Regioni Toscana e Marche, con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 166, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, di cui al punto 20.1.2. del *Considerato in diritto*, promossa, in riferimento all'art. 76 Cost., dalla Regione Emilia-Romagna (ricorso n. 73 del 2006), con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate la questione di legittimità costituzionale dell'art. 166, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, di cui al punto 20.1.1. del *Considerato in diritto*, promossa, in riferimento all'art. 76 Cost., e le questioni di legittimità costituzionale dello stesso art. 166, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, promosse, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost. dalla Regione Emilia-Romagna (ricorso n. 73 del 2006), con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 166, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006, promosse, in riferimento agli artt. 3, 41, 76, 117, quarto comma, e 119 Cost., dalla Regione Umbria, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* cessata la materia del contendere in relazione alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 172, comma 2, in combinato con l'art. 147, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, promossa, in riferimento all'art. 3 Cost., dalla Regione Emilia-Romagna (ricorso n. 73 del 2006), con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 176, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dalle Regioni Calabria, Piemonte ed Emilia-Romagna (ricorso n. 73 del 2006), con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 luglio 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Franco GALLO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2009.

<b>Sentenza del 24 luglio 2009, n. 247</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrenti</b>	Regioni Calabria, Toscana, Piemonte, Emilia Romagna, Liguria e Marche	
<b>Resistente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Materie</b>	tutela dell'ambiente e dell'ecosistema principio di sussidiarietà principio di leale collaborazione potere regolamentare statale servizi pubblici locali vincoli ed obblighi comunitari ordinamento civile tutela della concorrenza sistema tributario e contabile dello Stato governo del territorio tutela della salute ricerca scientifica e tecnologica	
<b>Norme impugnate</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>
art. 241 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale)	principio di leale collaborazione	<b>illegittimità costituzionale parziale</b> nella parte in cui non prevede che, prima dell'adozione del regolamento da esso disciplinato, sia sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del d.lgs. n. 281 del 1997
art. 265, comma 3 d.lgs. 152/2006	principio di leale collaborazione	<b>illegittimità costituzionale parziale</b> nella parte in cui non prevede che, prima dell'adozione del decreto ministeriale da esso disciplinato, sia sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del d.lgs. n. 281 del 1997
artt. 217 a 226 d.lgs. 152/2006	principio di leale collaborazione	non fondatezza della questione
art. 221, commi da 4 a 9 d.lgs. 152/2006	non specificato il parametro costituzionale	inammissibilità della questione
art. 222 d.lgs. 152/2006	art. 117, quarto comma Cost.	inammissibilità delle questioni
art. 223 d.lgs. 152/2006	art. 117 Cost.	inammissibilità della questione
art. 223 d.lgs. 152/2006	artt. 76 e 118, primo comma Cost.	non fondatezza delle questioni
art. 224 d.lgs. 152/2006	art. 118 Cost.	non fondatezza delle questioni
artt. 233, 234 e 236 d.lgs. 152/2006	art. 118 Cost.	non fondatezza delle questioni
art. 238, commi 5 e 6 d.lgs. 152/2006	artt. 117, commi quarto e sesto, e 119, commi primo e secondo Cost.	inammissibilità delle questioni
art. 238 d.lgs. 152/2006	artt. 11, 76, 117, 118 e 119 Cost. principio di leale collaborazione	non fondatezza delle questioni
artt. da 239 a 253 d.lgs. 152/2006	art. 117 Cost.	inammissibilità della questione
artt. da 239 a 253 d.lgs.	art. 76 Cost.	non fondatezza della questione

152/2006		
art. 240 d.lgs. 152/2006	art. 3 Cost.	inammissibilità della questione
artt. 240, comma 1, lettera b) d.lgs. 152/2006	artt. 3, 11, 76, 117 e 118 Cost.	inammissibilità della questione
artt. 240, 242, 246 e 252 d.lgs. 152/2006	art. 76 Cost.	inammissibilità della questione
art. 241 d.lgs. 152/2006	artt. 117 e 118 Cost.	inammissibilità della questione
art. 241 d.lgs. 152/2006	art. 117, sesto comma Cost.	non fondatezza della questione
art. 242 d.lgs. 152/2006	artt. 3 e 118 Cost.	inammissibilità della questione
art. 242 d.lgs. 152/2006	art. 117 Cost.	non fondatezza della questione
art. 242, commi 2, 3, 4 e 5 d.lgs. 152/2006, in combinato disposto con l'art. 240, comma 1, lettera b), del medesimo decreto legislativo	artt. 11, 76, 117 e 118 Cost.	non fondatezza delle questioni
art. 242, commi 2, 3, 4 e 5 d.lgs. 152/2006	artt. 11, 76, 117 e 118 Cost.	non fondatezza delle questioni
art. 242, comma 7	artt. 11, 76, 117 e 118 Cost.	non fondatezza delle questioni
artt. 242, 244, 245, 248, 249, 250 e allegato 4 alla Parte quarta del d.lgs. 152/2006	art. 117 Cost.	non fondatezza delle questioni
art. 246 d.lgs. 152/2006	non determinate attribuzioni costituzionali	inammissibilità della questione
art. 252 d.lgs. 152/2006	artt. 76, 117 e 118 Cost. principio di leale collaborazione	non fondatezza delle questioni
art. 265, comma 3 d.lgs. 152/2006	artt. 117, sesto comma, e 119 Cost.	non fondatezza delle questioni

### **Sintesi**

La Corte riunisce in un'unica pronuncia i giudizi relativi ai ricorsi sollevati da sei regioni ordinarie, aventi ad oggetto numerose disposizioni contenute nel decreto legislativo 152/2006. Affronta le diverse questioni di legittimità suddividendole in quattro gruppi, ciascuno dei quali relativo ad una particolare disciplina: quella della gestione degli imballaggi; quella relativa ai Consorzi nazionali per la gestione di particolari tipi di rifiuti; la disciplina della tariffa per la gestione dei rifiuti urbani; la disciplina della bonifica dei siti contaminati. Infine un articolo, impugnato dalla sola regione Calabria, riguarda la promozione della ricerca in materia di bonifica ambientale.

Con riferimento al primo gruppo di norme, avente ad oggetto la gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, la Corte dichiara innanzitutto non fondata la questione concernente la totalità degli articoli dal 217 al 226 che, secondo la regione ricorrente, si porrebbero in contrasto col principio di leale collaborazione; ad avviso della Corte, infatti, l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione. Dichiara inoltre inammissibili le censure riferite ai singoli articoli 221, 222, 223, poiché formulate in modo generico, né viene indicata la materia alla quale attribuire la normativa impugnata. Le altre due censure sollevate dalla sola regione Calabria in ordine all'articolo 223 sono dichiarate dalla Corte infondate: secondo la regione la suddetta disposizione, che prevede che i consorzi per la gestione di particolari tipi di rifiuti siano strutturati su base nazionale, violerebbe il principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 Cost. e l'articolo 76 Cost. per il mancato rispetto di quanto previsto in sede di conferimento di delega legislativa. La Corte afferma, invece, che lo Stato nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema ha potuto stabilire di riservare ad organi centrali "sia la predisposizione di uno schema di statuto tipo sia il controllo sul rispetto di tale schema, ed abbia,

altresì, previsto...che i ricordati consorzi operino su tutto il territorio nazionale. Ciò al fine di assicurare che l'esercizio dei compiti...risponda a criteri di uniformità e unitarietà, atteso che il livello di tutela ambientale non può variare da zona a zona". Con riferimento al secondo motivo di censura la Corte dichiara non esservi alcuna violazione delle competenze regionali, in quanto già nei criteri direttivi fissati dalla legge delega era prevista la struttura unitaria a livello nazionale dei suddetti consorzi.

Relativamente infine all'articolo 224, ultima disposizione impugnata del primo gruppo di norme, lo stesso, nel disciplinare le funzioni del Consorzio nazionale imballaggi, violerebbe, ad avviso della ricorrente, il principio di sussidiarietà, non prevedendo anche la costituzione di consorzi regionali. La Corte dichiara non fondate le suddette censure mosse dalla regione Calabria per analoghe ragioni espresse sulle precedenti disposizioni e connesse all'esigenza di conferimento di funzioni amministrative a livello statale al fine di assicurarne l'esercizio coordinato e unitario.

Il secondo gruppo di norme impuginate attiene alla disciplina relativa ai Consorzi nazionali per la gestione di particolari tipi di rifiuti. La parte ricorrente lamenta il fatto che la struttura nazionale dei suddetti consorzi è tale da compromettere il principio di sussidiarietà, non essendo neppure prevista, analogamente a quanto sostenuto con riferimento all'articolo 224, la possibilità di costituzione di consorzi regionali che possano esercitare almeno talune delle funzioni di cui alle disposizioni impuginate. La Corte dichiara non fondate le questioni sollevate, rilevando la sussistenza delle stesse esigenze che "giustificano il conferimento anche delle funzioni amministrative a livello statale, per assicurarne l'esercizio coordinato e unitario".

Il terzo gruppo di norme, impuginate da tutte le regioni ricorrenti, riguarda l'articolo 238 che disciplina la tariffa per la gestione dei rifiuti solidi urbani.

La Corte dichiara innanzitutto inammissibile la questione sollevata dalla regione Emilia Romagna relativamente ai commi 5 e 6 dell'articolo, per mancata corrispondenza tra le norme impuginate e quelle oggetto della delibera di autorizzazione all'impugnazione.

Dichiara non fondate le restanti censure, con le quali le regioni lamentano la violazione di diversi titoli di competenze: in primo luogo la previsione del potere regolamentare statale, mediante il quale disciplinare "i criteri generali sulla base dei quali vengono definite le componenti dei costi e viene determinata la tariffa" per la gestione dei rifiuti, nonché le modalità e i criteri di determinazione della tariffa medesima, violerebbe gli articoli 117, sesto comma Cost., il principio di leale collaborazione, la competenza legislativa delle regioni in materia di servizi pubblici locali e l'autonomia finanziaria regionale. Inoltre sarebbe violato anche l'articolo 76 Cost. in quanto il legislatore statale, in contrasto con la legge delega, avrebbe introdotto rilevanti elementi innovativi sulla disciplina della tariffa; infine anche il principio comunitario "chi inquina paga" verrebbe violato, poiché l'introduzione di alcuni indici di commisurazione della tassa sui rifiuti evidenzerebbe la natura tributaria della tariffa, con una sensibile divaricazione tra il quantum pagato e il grado di fruizione del servizio pubblico. La Corte chiarisce innanzitutto la questione relativa alla violazione dell'articolo 76 Cost.: richiamando una precedente pronuncia sulla medesima materia precisa che la legge delega del 2004 ha attribuito al legislatore delegato il compito di provvedere al riordino e all'integrazione della normativa, come si desume anche dai principi e criteri direttivi, "molti dei quali...presuppongono o impongono la modifica sostanziale della normativa ambientale all'epoca vigente". In ordine alla violazione della competenza legislativa delle regioni sulla regolamentazione della tariffa, la Corte si sofferma sulla natura della stessa, precisando che con una recente pronuncia è stato chiarito il carattere tributario della tariffa prevista dal decreto Ronchi ma non quello della diversa tariffa prevista dall'articolo 238 del Codice dell'ambiente. Comunque la si voglia qualificare, come corrispettivo per il servizio reso o come imposizione di tipo tributario, non è possibile ricondurla ad alcun tipo di competenza regionale e la relativa disciplina è in ogni caso ascrivibile alla competenza esclusiva dello Stato, laddove: nel primo caso (qualificandola come corrispettivo per il servizio reso) rientrerà nelle materie dell'ordinamento civile, della tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente mentre, nel secondo caso (qualificandola come tributo), rientrerà nella materia del sistema tributario e contabile dello

Stato, fino all'attuazione dell'articolo 119 Cost., cosicchè fino ad allora il legislatore statale ha "la potestà di dettare norme modificative anche di dettaglio nella disciplina dei tributi locali esistenti". Dal riconoscimento della competenza esclusiva statale in ordine alla disciplina della tariffa per la gestione dei rifiuti urbani la Corte deduce anche la legittimità del potere regolamentare dello Stato e della forma di collaborazione prevista al comma 6 dell'articolo 238. In riferimento alla violazione del principio comunitario "chi inquina paga" la Corte afferma che dallo stesso non può desumersi il divieto per gli Stati membri di istituire il tributo o di individuare diversi indici per la determinazione della tariffa.

Il quarto gruppo di norme riguarda la disciplina della bonifica dei siti contaminati.

La Corte in via preliminare dichiara inammissibile, per genericità, la questione di legittimità costituzionale degli articoli da 239 a 253, sollevata dalla regione Calabria in riferimento all'articolo 117 Cost. e la questione di legittimità costituzionale degli articoli 240, 242, 246 e 252; sollevata dalla regione Piemonte in riferimento all'articolo 76 Cost. Dichiara altresì inammissibili le questioni sollevate dalla regione Marche in riferimento agli articoli 240, comma 1, lettera b) e all'art.241, per genericità della prima censura proposta e, relativamente alla seconda censura, per l'incertezza del petitum.

Sempre con riferimento al complesso degli articoli da 239 a 253 la regione Calabria ha sollevato questione di legittimità costituzionale per violazione dell'articolo 76 Cost., in quanto il Governo avrebbe esorbitato dai limiti della delega, ponendo in essere norme che, "qualora previste ab origine come innovative, avrebbero richiesto un'assai più rilevante partecipazione delle regioni nella loro fase formativa". La Corte ritiene la questione non fondata ricordando che la legge delega consentiva l'adozione di una disciplina anche sostanzialmente innovativa rispetto alla precedente. Inoltre, poiché la disciplina della bonifica dei siti contaminati rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, devono ritenersi infondate le rivendicazioni delle regioni di propri ambiti di competenza in relazione al governo del territorio e alla tutela della salute.

In ordine ai singoli articoli impugnati, con particolare riguardo all'articolo 241 che disciplina il regolamento relativo agli interventi di bonifica delle aree agricole, la Corte dichiara fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla regione Calabria, limitatamente al profilo relativo alla dedotta violazione del principio di leale collaborazione; date le implicazioni che la bonifica delle aree destinate alla produzione agricola e all'allevamento ha con la materia dell'agricoltura, di competenza legislativa residuale delle regioni, "appare in contrasto con il principio di leale collaborazione avere escluso nelle fasi del procedimento volto all'adozione del regolamento suddetto l'apporto partecipativo delle regioni" e non aver previsto la Conferenza unificata, quale "luogo giuridico istituzionalmente preposto ai momenti di concertazione fra lo Stato, le Regioni e gli enti locali".

L'articolo 242, impugnato dalle regioni Marche e Toscana, contiene la disciplina delle procedure operative ed amministrative finalizzate alla bonifica dei siti inquinati. In particolare il procedimento previsto è suddiviso in varie fasi, nelle quali il soggetto inquinatore è tenuto a diversi adempimenti al fine di procedere alla bonifica del sito contaminato. Le ricorrenti contestano in primo luogo i commi 2, 3, 4 e 5 dell'articolo ritenendo che le suddette disposizioni attribuiscono al soggetto inquinatore un potere discrezionale, in grado di influire sull'esito dell'analisi di rischio e impedire l'avvio della procedura di bonifica. La Corte dichiara la questione infondata e ricorda come l'articolo 257 dello stesso decreto legislativo sanziona penalmente il soggetto che cagiona l'inquinamento qualora non provveda alla bonifica in conformità al progetto approvato dall'autorità competente. Il comma 7 viene contestato dalle ricorrenti nella parte in cui prevede un limite massimo, pari al cinquanta per cento del costo dell'intervento di bonifica, per ciò che riguarda le garanzie finanziarie che devono essere prestate in favore della regione per la corretta esecuzione ed il completamento degli interventi. La Corte dichiara infondate le censure suddette in quanto lo Stato, nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, può prevedere un limite massimo della garanzia finanziaria..."trattandosi di un livello uniforme di tutela che.. lascia, tra l'altro, alle amministrazioni competenti il potere di imporre la percentuale più

opportuna.”

L'articolo 252, impugnato dalle regioni Calabria, Toscana, Piemonte e Marche disciplina la procedura di bonifica dei siti cosiddetti “d'interesse nazionale”. Le ricorrenti affermano che sia le disposizioni sulla perimetrazione del sito sia quelle sulla procedura di bonifica dei siti d'interesse nazionale violerebbero gli articoli 117 e 118 Cost. ed il principio di leale collaborazione, per la mancata previsione di adeguate forme di coinvolgimento delle regioni e per la lesione delle prerogative regionali in materia di governo del territorio e tutela della salute. La sola regione Calabria, inoltre, lamenta che la disposizione relativa alla procedura di bonifica violerebbe altresì l'articolo 76 Cost. per contrasto con la legge delega.

La Corte dichiara le questioni non fondate e, richiamando una precedente pronuncia sulla bonifica dei siti contaminati, ribadisce che le regioni “non possono in alcun modo derogare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato” e che “una eventuale disciplina regionale, anche più rigorosa, rischierebbe di sacrificare in maniera eccessiva e sproporzionata gli altri interessi confliggenti considerati dalla legge statale nel fissare i cosiddetti valori soglia”. La Corte precisa inoltre che dalla lettura delle diverse disposizioni impuginate emerge chiaramente il coinvolgimento delle regioni nelle varie fasi della procedura. In ordine alla violazione dell'articolo 76 della Costituzione, la Corte afferma che, in base al principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 della Costituzione, menzionato nella legge delega, che consente allo Stato di riservare a sé le funzioni amministrative in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema tutte le volte in cui sussista l'esigenza di un loro esercizio unitario, non può ritenersi immodificabile la distribuzione delle funzioni amministrative in materia ambientale. Non devono pertanto ritenersi violati i principi e i criteri direttivi della delega, in quanto, trattandosi, nel caso di specie, della bonifica di siti di interesse nazionale “appare evidente il motivo che legittima, proprio in base al principio di sussidiarietà richiamato dalla legge delega, il conferimento a livello statale delle attività amministrative di bonifica”.

L'ultima delle disposizioni impuginate è l'articolo 265, comma 3 del decreto legislativo, che prevede l'individuazione, con decreto ministeriale, delle forme di promozione e di incentivazione per la ricerca e per lo sviluppo di nuove tecnologie di bonifica presso le università e presso le imprese e i loro consorzi. Tale disposizione, ad avviso della regione ricorrente, lederebbe sia l'articolo 117, sesto comma Cost., nell'attribuire ad organi statali competenze regolamentari in una materia di competenza concorrente, sia l'articolo 119 Cost., nel prevedere forme di incentivazione in un ambito materiale non di esclusiva competenza dello Stato; lederebbe, infine, il principio di leale collaborazione, non essendo prevista alcuna forma di coinvolgimento delle regioni. La Corte dichiara fondata la questione di legittimità costituzionale con riferimento a quest'ultimo profilo: essendo la materia della ricerca scientifica e tecnologica assegnata alla competenza concorrente delle regioni, “è necessario prevedere che nella fase di attuazione della disposizione vi sia il coinvolgimento delle regioni e degli enti locali” attraverso il “parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del d. lgs. 281 del 1997”.

SENTENZA N. 247

ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Francesco	AMIRANTE	Presidente
- Ugo	DE SIERVO	Giudice
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"

- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"
- Giuseppe	FRIGO	"
- Alessandro	CRISCUOLO	"
- Paolo	GROSSI	"

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale 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 con ricorsi notificati l'8, il 13, il 12-21 ed il 12-27 giugno 2006, depositati in cancelleria il 10, il 14, il 15, il 16 ed il 21 giugno 2006, iscritti ai nn. 68, 69, 70, 73, 74 e 79 del registro ricorsi 2006.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri; nonché gli atti di intervento dell'Associazione Italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) - Onlus e della Biomasse Italia s.p.a. ed altre;

udito nell'udienza pubblica del 19 maggio 2009 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi gli avvocati Maria Grazia Bottari Gentile per la Regione Calabria, Lucia Bora e Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana, Fabio Lorenzoni per la Regione Piemonte, Giandomenico Falcon e Franco Mastragostino per la Regione Emilia-Romagna, Giandomenico Falcon per la Regione Liguria, Gustavo Visentini per la Regione Marche, Alessandro Giadrossi per l'Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) - Onlus e gli avvocati dello Stato Fabrizio Fedeli e Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. – Le Regioni Calabria, Toscana, Piemonte, Emilia-Romagna, Liguria e Marche, con distinti ricorsi, rispettivamente contrassegnati con i numeri 68, 69, 70, 73, 74 e 79 del registro ricorsi dell'anno 2006, hanno sollevato, in via principale, questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni contenute nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), in riferimento agli articoli 3, 11, 76, 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché in relazione al principio di leale collaborazione.

In particolare, la Regione Calabria ha impugnato, tra gli altri, gli articoli da 217 a 226, da 233 a 236, 238, da 239 a 253 e 265, nonché l'allegato 4 alla Parte quarta del d.lgs. n. 152 del 2006; la Regione Toscana, tra gli altri, gli articoli 238, 240, 242 e 252; la Regione Piemonte, a sua volta, tra gli altri, gli articoli 238, 240, 242, 246 e 252; la Regione Emilia-Romagna, tra gli altri, l'art. 238; la Regione Liguria, tra gli altri, gli articoli 240, da 242 a 244, 246, 252 e 257; la Regione Marche, infine, gli articoli 238, 240, 241, 242 e 252.

Le questioni concernenti le norme impuginate 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, ad esclusione dell’Emilia-Romagna – infine, concerne gli articoli da 239 a 253 che trattano la materia della bonifica dei siti contaminati. Da ultimo è impugnato dalla sola Regione Calabria l’art. 265, comma 3, in tema di promozione della ricerca in materia di bonifica ambientale.

Con riferimento al ricorso proposto dalla Regione Toscana, si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l’inammissibilità e, comunque, per l’infondatezza delle censure.

Con riferimento al medesimo ricorso, nonché a quello proposto dalle Regioni Piemonte ed Emilia-Romagna, è, altresì, intervenuta in giudizio la Associazione Italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) - Onlus, sostenendo le richieste delle parti ricorrenti.

Infine, riguardo al solo ricorso della Regione Piemonte sono intervenute, chiedendone il rigetto, la Società Italiana Centrali Termoelettriche SICET s.r.l.; la Biomasse Italia s.p.a.; l’Ital Green Energy s.r.l. e l’Energia Tecnologia Ambiente s.p.a.

2. – Stante la connessione esistente tra i predetti ricorsi, i relativi giudizi possono essere riuniti per essere decisi con un’unica pronuncia, la quale avrà ad oggetto esclusivamente le questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni legislative sopra indicate, essendo riservata ad altre decisioni la valutazione delle restanti questioni sollevate coi medesimi ricorsi dalle sopraindicate Regioni.

2.1. – Deve, preliminarmente, darsi atto che questa Corte con la sentenza n. 225 del 2009 ha ritenuto in parte inammissibili ed in parte non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle ricordate Regioni con i ricorsi ora in esame nei riguardi dell’intero testo del d.lgs n. 152 del 2006.

Deve, inoltre, in questa sede ribadirsi l’inammissibilità degli interventi spiegati, già dichiarata da questa Corte con la citata sentenza n. 225 del 2009, poiché, come da sua costante giurisprudenza, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, non è ammissibile l’intervento di soggetti non 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 a questa Corte in via incidentale» (da ultimo sentenza n. 405 del 2008).

2.2. – Sempre preliminarmente, deve, altresì, darsi atto che la Regione Liguria, con atto depositato in data 28 aprile 2009, ha dichiarato, giusta deliberazione della Giunta regionale del 16 aprile 2009, n. 860, di rinunciare espressamente al ricorso relativamente alle disposizioni legislative oggetto del presente giudizio.

La mancata costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri rende non necessaria l’accettazione della rinuncia, sicché, limitatamente a quanto dedotto dalla Regione Liguria, può immediatamente dichiararsi la estinzione del processo.

2.3. – Infine, riguardo ai profili di carattere preliminare, deve darsi atto che, salvo quanto successivamente si preciserà relativamente alla impugnazione dell’art. 235 del d.lgs. n. 152 del 2006, le modifiche normative apportate, successivamente alla proposizione dei singoli ricorsi, al testo delle disposizioni impuginate a seguito della entrata in vigore dei relativi decreti legislativi correttivi, non hanno comportato alcun effetto sui presenti giudizi, stante la loro assoluta marginalità ed avendo le Regioni, ad esclusione della Liguria, dichiarato di insistere nelle rispettive conclusioni.

3. – Passando ad esaminare le censure formulate riguardo al primo gruppo di norme, avente ad oggetto la disciplina della gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, questa Corte osserva che la Regione Calabria ha impugnato unitariamente le disposizioni normative contenute negli articoli che vanno dal 217 al 226, e, in via subordinata rispetto alla precedente doglianza, per motivi diversi e *singulatim*, talune delle disposizioni normative comprese fra quelle testé citate.

3.1. – In particolare, la Regione Calabria ha censurato nella loro totalità gli articoli da 217 a 226 del d.lgs. n. 152 del 2006, poiché essi – in ispecie là dove disciplinano complessivamente il tema degli imballaggi, dettando le regole applicabili ai consorzi per la gestione di questi e dei loro rifiuti –

collocandosi nel punto di intersezione fra varie competenze, parte attribuite alle Regioni e parte attribuite allo Stato, si porrebbero in contrasto col principio di leale collaborazione, essendo stati adottati tramite un procedimento non rispettoso di tale principio.

La censura non è fondata.

La giurisprudenza di questa Corte, infatti, già ha più volte chiarito che le tematiche afferenti al rispetto delle procedure di leale collaborazione esulano dalla materia relativa al procedimento di produzione normativa di rango primario (fra le ultime, sentenze n. 371 e n. 222 del 2008 e n. 401 del 2007).

3.2. – Quanto alle censure riferite a norme specifiche, la Regione Calabria ha impugnato l'art. 221, commi da 4 a 9, del d.lgs. n. 152 del 2006, perché, là dove si ritenesse che, nel disciplinare gli obblighi dei produttori e degli utilizzatori degli imballaggi, la disposizione ivi contenuta sia afferente alla materia della tutela dell'ambiente, essa, stante la naturale trasversalità di tale materia, violerebbe le competenze delle Regioni volte alla valorizzazione delle peculiarità del loro territorio e delle loro esigenze produttive.

La censura, data la sua genericità, è inammissibile.

La Regione ricorrente, onde consentire uno scrutinio nel merito della sua censura, avrebbe dovuto, quantomeno, specificare quale era, a suo avviso, il parametro costituzionale che assumeva essere stato violato e in che cosa tale violazione si fosse realizzata, non risultando evidentemente idoneo a tal fine l'indeterminato richiamo a competenze regionali aventi ad oggetto la valorizzazione delle singole peculiarità territoriali e produttive.

3.3. – Parimenti inammissibili sono le censure mosse dalla Regione all'art. 222 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale prevede quali siano gli obblighi delle pubbliche amministrazioni in tema di raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio. Secondo la Regione la norma, in quanto applicabile a tutte le pubbliche amministrazioni, senza differenziare fra quelle statali e quelle sub-statali, sarebbe in contrasto con l'art. 117, quarto comma, Cost., poiché inciderebbe sulla materia, di competenza regionale residuale, della organizzazione amministrativa delle Regioni e dei relativi enti pubblici. In via subordinata, sempre secondo la Regione, la disposizione sarebbe viziata in quanto, al comma 2, detta una disciplina di carattere minuzioso, tale da non potersi ricondurre alla fissazione di un livello, così violando la competenza regionale.

Anche in questo caso la genericità delle due censure – dato che non è stata indicata la materia cui specificamente assegnare la disciplina impugnata né è stato chiarito in che modo sarebbe violata la competenza regionale – impedisce che possa avere ingresso lo scrutinio di merito dovendo essere esclusa la loro ammissibilità.

3.4. – Analoga conclusione vale per ciò che concerne il successivo art. 223 del d.lgs. n. 152; infatti, anche in questo caso, la censura formulata dalla Regione Calabria – secondo la quale la disposizione, che disciplina i consorzi nazionali per il recupero e il riciclo degli imballaggi cui partecipano anche i produttori degli imballaggi stessi, sarebbe caratterizzata dall'essere eccessivamente minuziosa e tale da non essere riconducibile all'ipotesi della fissazione di un livello uniforme – è eccessivamente generica, non essendo né indicata la materia alla quale attribuire la normativa impugnata né chiarito in che cosa consisterebbe la dedotta violazione della competenza regionale.

3.5. – La Regione Calabria formula, peraltro, a carico dello stesso art. 223 del d.lgs. n. 152 del 2006, altre due censure di illegittimità costituzionale.

In base alla prima, esso, in quanto prevede che i consorzi per il recupero ed il riciclo degli imballaggi siano strutturati su base nazionale, sarebbe in contrasto col principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, primo comma, Cost., poiché, data la struttura nazionale dei detti consorzi e il fatto che il loro statuto debba essere approvato dal Ministro dell'ambiente sulla base di uno schema predisposto di concerto con quello delle attività produttive, rimarrebbero prive di considerazione e del tutto ignorate le «istanze regionali». In base alla seconda censura, la previsione della struttura nazionale dei ricordati consorzi violerebbe l'art. 76 Cost., dato il mancato rispetto di quanto previsto in sede di conferimento di delega legislativa, poiché l'art. 1 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), impone al legislatore delegato di conformarsi al contenuto del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59). Quest'ultimo, a sua volta, prevede il rispetto di quanto contenuto nel decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio), che, nel disciplinare i consorzi in materia di imballaggi, non ne imporrebbe la dimensione nazionale.

Tali censure non sono fondate.

Quanto alla prima, deve osservarsi che è ragionevole e non in contrasto con l'art. 118, primo comma, Cost. – il quale prevede, tra l'altro, che, al fine di assicurarne l'esercizio unitario, le funzioni amministrative possano essere conferite allo Stato – che quest'ultimo, in una materia che è specificamente assegnata alla sua competenza legislativa esclusiva in tema di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», abbia riservato ad organi centrali sia la predisposizione di uno schema di statuto tipo sia il controllo sul rispetto di tale schema, ed abbia, altresì, previsto, onde evitare una parcellizzazione di competenze sul territorio, che ritiene inutile e potenzialmente controproducente, che i ricordati consorzi operino su tutto il territorio nazionale.

Nel caso in esame, quindi, la scelta di attribuire a consorzi nazionali «le funzioni amministrative trova una non implausibile giustificazione nell'esigenza di assicurare che l'esercizio dei compiti [...] risponda a criteri di uniformità e unitarietà, atteso che il livello di tutela ambientale non può variare da zona a zona e considerato anche il carattere diffusivo e transfrontaliero dei problemi ecologici, in ragione del quale gli effetti del danno ambientale sono difficilmente circoscrivibili entro un preciso e limitato ambito territoriale» (sentenza n. 235 del 2009).

Quanto alla seconda censura, a prescindere da quanto ritenuto da questa Corte con la citata sentenza n. 225 del 2009, in ordine alla stessa applicabilità dei contenuti di tale decreto legislativo come criteri direttivi della delega prevista dalla legge n. 308 del 2004, si osserva che l'art. 40 del d.lgs. n. 22 del 1997 – disposizione il cui contenuto, secondo la Regione Calabria, sarebbe stato disatteso dal legislatore delegato del 2006, con conseguente «compressione dei poteri regionali» – nel prevedere la costituzione di «un Consorzio per ciascuna tipologia di materiale di imballaggio», evidentemente ne postulava, stante la unicità per tipo e non la pluralità, la struttura unitaria a livello nazionale, non diversamente da quanto ora, con maggiore chiarezza, prevede l'impugnato art. 223 del d.lgs. n. 152 del 2006. Nessuna privazione di attribuzioni regionali precedentemente conferite si è, pertanto, realizzata con la disposizione normativa ora in questione che, di conseguenza, non può, per tale motivo, essere ritenuta adottata in violazione della delega legislativa.

3.6. – Non fondate sono anche le due censure mosse dalla Regione Calabria all'art. 224 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale reca la disciplina del Consorzio nazionale imballaggi.

Secondo la ricorrente Regione, infatti, la concentrazione in tale Consorzio di tutte le funzioni elencate nelle lettere da *a*) ad *m*) del comma 3 del predetto art. 224 si porrebbe in contrasto con il principio di sussidiarietà, dovendosi riconoscere che, essendo il livello di governo regionale quello «maggiormente rispondente» al proficuo esercizio della attività di gestione delle ricordate funzioni, il Consorzio nazionale dovrebbe essere affiancato da Consorzi regionali. In via subordinata, la disposizione sarebbe, comunque, illegittima nella parte in cui, nuovamente in violazione del principio di sussidiarietà, non consente alle Regioni di creare propri Consorzi, i quali esercitino le funzioni che possono essere svolte a livello regionale.

Anche in questo caso deve osservarsi che la disciplina ora in esame, per la quale nell'ambito legislativo deve riconoscersi la competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», consente di rinvenire, per le ragioni già precedentemente esposte, quelle esigenze che, in puntuale attuazione delle regole della sussidiarietà, giustificano il conferimento anche delle funzioni amministrative al livello statale, per assicurarne l'esercizio coordinato e unitario.

4. – Per ciò che concerne il secondo gruppo di norme, deve evidenziarsi che le censure riguardanti gli articoli 233, 234 e 236 del d.lgs. n. 152 del 2006 – aventi ad oggetto la costituzione, già parzialmente disciplinata dallo stesso d.lgs. n. 22 del 1997 agli articoli 47 e 48, di Consorzi nazionali

per la raccolta ed il trattamento di alcune categorie particolari di rifiuti – stante la loro sostanziale omogeneità, possono essere congiuntamente trattate.

4.1. – La Regione Calabria si duole, non diversamente da quanto aveva fatto con riferimento all’art. 224, del fatto che il legislatore delegato, nel disciplinare le funzioni attribuite dalle sopraindicate norme, rispettivamente, ai Consorzi nazionali di raccolta e trattamento degli oli e dei grassi vegetali ed animali esausti, ai Consorzi nazionali per il riciclaggio di rifiuti di beni in polietilene e ai Consorzi nazionali per la gestione, raccolta e trattamento degli oli minerali usati, abbia concentrato in essi l’integralità delle funzioni amministrative. Anche in questo caso, infatti, la Regione lamenta il fatto che la struttura nazionale dei richiamati Consorzi (struttura nazionale, che, come vedremo, è, peraltro, stata accentuata dal legislatore con l’adozione del decreto legislativo “correttivo” 16 gennaio 2008, n. 4, recante «Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale»), è tale da compromettere il principio di sussidiarietà, essendo il livello di governo regionale quello più rispondente al miglior esercizio delle attività disciplinate dalle norme sopraindicate; violazione neppure emendata attraverso la previsione della possibilità della costituzione di Consorzi regionali che possano esercitare almeno talune delle funzioni di cui alle disposizioni impugnate a livello regionale.

Analogamente a quanto osservato in merito alla previsione normativa avente ad oggetto il Consorzio nazionale imballaggi, questa Corte rileva che la disciplina in esame, per la quale nell’ambito legislativo deve riconoscersi la competenza esclusiva statale, consente di rinvenire ancora una volta quelle esigenze che, in puntuale attuazione delle regole della sussidiarietà, giustificano il conferimento anche delle funzioni amministrative al livello statale, per assicurarne l’esercizio coordinato e unitario.

A tale proposito è il caso di osservare che, mentre il legislatore del d.lgs. n. 152 del 2006, pur affermando la necessaria dimensione nazionale dei Consorzi in discorso, aveva 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 – proprio al fine di meglio tutelare le esigenze di coordinamento che stanno alla base della scelta della dimensione nazionale dei detti Consorzi – ha espunto la facoltà di costituzione di una pluralità di Consorzi, prevedendo, 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.

4.2. – Discorso diverso, invece, va fatto per ciò che concerne la impugnazione dell’art. 235 del d.lgs. n. 152 del 2006: tale norma che, con contenuti sostanzialmente identici a quelli degli articoli 233, 234 e 236, dettava la disciplina dei Consorzi nazionali per la raccolta ed il trattamento delle batterie al piombo e dei rifiuti piombosi, è stata espressamente abrogata dall’art. 29, comma 1, lettera f), del decreto legislativo 20 novembre 2008, n. 188 (Attuazione della direttiva 2006/66/CE concernente pile, accumulatori e relativi rifiuti e che abroga la direttiva 91/157/CEE). Di ciò dà formalmente atto la ricorrente Regione Calabria, la quale, ponendo in luce i diversi effetti di questa sopravvenienza normativa rispetto a quelli che, in maniera decisamente più marginale, hanno interessato gli articoli 233, 234 e 236, ha chiaramente manifestato, così come peraltro testualmente esplicitato in sede di discussione orale del ricorso, di non avere più interesse all’impugnazione delle norme.

Limitatamente, perciò, alla questione di legittimità costituzionale relativa all’art. 235 del d.lgs. n. 152 del 2006, poiché tale norma è stata espressamente abrogata successivamente alla proposizione del ricorso della Regione Calabria e poiché non risulta che la stessa abbia avuto applicazione, deve essere dichiarata cessata la materia del contendere.

5. – Il terzo gruppo di questioni è sollevato, come detto, 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.

5.1. – La Regione Calabria lamenta, in particolare, che il comma 6 del citato art. 238, nella parte in cui attribuisce al Ministro dell’ambiente il compito di predisporre, con apposito regolamento, «i criteri generali sulla base dei quali vengono definite le componenti dei costi e viene determinata la

tariffa» per la gestione dei rifiuti urbani, violerebbe l'art. 117, sesto comma, Cost. e il principio di leale collaborazione in quanto, pur in presenza di molteplici titoli competenziali concernenti la gestione dei rifiuti, assegna allo Stato una potestà regolamentare in una materia non di sua esclusiva competenza e prevede che il citato regolamento del Ministro dell'ambiente sia emanato, di concerto con quello delle attività produttive, «sentita» la Conferenza Stato-Regioni e non «d'intesa» con quest'ultima.

5.2. – La Regione Toscana, a sua volta, impugna i commi 3, 6, 7, 8, 9 e 10 dell'art. 238 del d.lgs. n. 152 del 2006, i quali, rispettivamente, nello stabilire (comma 3) le modalità e i criteri della determinazione della tariffa per la gestione dei rifiuti urbani, nel disciplinare le competenze attuative, e nel riconoscere poteri normativi al Ministro dell'ambiente e del territorio e al Ministro delle attività produttive (commi dal 6 al 10) violerebbero gli articoli 117, 118 e 119 Cost. In particolare, attraverso i vari poteri loro riconosciuti dalle citate disposizioni, i richiamati Ministri si andrebbero «illegittimamente a ingerire nella competenza legislativa propria delle Regioni in materia di servizi pubblici locali, [...] nonché nell'autonomia finanziaria regionale, perché incidenti su un'entrata la cui disciplina ricad[rebb]e nella competenza regionale» e, per altro verso, mancherebbe la previsione dell'intesa con la Regione, che sarebbe necessaria ogni qualvolta il legislatore nazionale interviene in una materia in cui gli interessi della tutela ambientale si sovrappongono a quelli della tutela del territorio e della tutela della salute.

5.3. – L'art. 238 è impugnato anche dalla Regione Piemonte, che lamenta la violazione dell'art. 76 Cost. in quanto la norma sarebbe in contrasto con il principio e il criterio direttivo fissato dall'art. 1, comma 9, lettera a), della legge delega n. 308 del 2004, secondo il quale si deve «assicurare una maggiore certezza della riscossione della tariffa sui rifiuti urbani anche mediante una più razionale definizione dell'istituto».

Secondo la Regione Piemonte il legislatore, in violazione della legge delega, non si sarebbe limitato a modificare la preesistente disciplina della tariffa, ma avrebbe abrogato l'intero disposto dell'art. 49 del d.lgs. n. 22 del 1997 che, precedentemente, la disciplinava, introducendo «rilevanti elementi innovativi circa i presupposti per l'applicazione».

Inoltre, risulterebbe violato anche il principio comunitario «chi inquina paga», contenuto nel trattato istitutivo della Comunità europea e nella direttiva 75/442/CEE, perché alcuni indici, quali l'attribuzione della giurisdizione al giudice tributario (art. 3-bis della legge n. 248 del 2005), l'introduzione di indicatori sganciati dalla mera produzione dei rifiuti e l'inserimento di un richiamo ad indici reddituali, evidenzerebbero la natura tributaria della tariffa, con una sensibile divaricazione tra il *quantum* pagato e il grado di fruizione del servizio pubblico, con l'ulteriore conseguenza di accentuare la difficoltà degli enti regionali e locali nella programmazione e gestione dei servizi in relazione al finanziamento degli stessi.

5.4. – Analoghe censure vengono svolte dalla Regione Emilia Romagna secondo la quale l'art. 238 violerebbe l'art. 76 Cost., in quanto – abrogando la precedente disciplina contenuta nel cosiddetto «decreto Ronchi» e stabilendo che la «tassa» sui rifiuti sia ora «commisurata su indici quali l'estensione dei locali detenuti e indici reddituali articolati per fasce di utenza e territoriali» (comma 2), anziché sul parametro della effettiva produzione dei rifiuti, secondo il principio comunitario «chi inquina paga» – eccederebbe i limiti della delega (*ex* art. 1, comma 9, lettera a, della legge delega n. 308 del 2004).

A parere della Regione Emilia-Romagna, la norma in esame violerebbe anche gli articoli 117, quarto e sesto comma, e 119, primo e secondo comma, Cost., nella parte in cui stabilisce che «i criteri generali sulla base dei quali vengono definite le componenti dei costi e viene determinata la tariffa» (comma 5) siano determinati da un regolamento ministeriale da emanarsi «sentita» la Conferenza Stato-Regioni (comma 6).

5.5. – L'art. 238, infine, è censurato anche dalla Regione Marche perché, nel disciplinare la tariffa per la gestione dei rifiuti urbani e le competenze attuative mediante poteri regolamentari attribuiti al Ministro dell'ambiente, violerebbe l'art. 117, quarto comma, Cost., che riserva alle Regioni la disciplina dei servizi pubblici locali, e l'art. 119, primo e secondo comma, Cost., che garantisce

l'autonomia finanziaria e tributaria delle Regioni incidendo «su un'entrata la cui disciplina ricade nella competenza regionale».

6. – La questione sollevata dalla Regione Emilia-Romagna relativamente ai commi 5 e 6 dell'art. 238 del d.lgs. 152 del 2006 è inammissibile.

Nella delibera della Giunta, infatti, viene censurato l'art. 238 limitatamente ai commi 1 e 2.

Per giurisprudenza costante di questa Corte, la mancata corrispondenza tra le norme impugnate con il ricorso e quelle oggetto della delibera di autorizzazione all'impugnazione ne determina l'inammissibilità (sentenza n. 387 del 2008; sentenze nn. 64 e 275 del 2007).

7. – Le restanti censure – sollevate dalle Regioni Calabria, Toscana, Piemonte, Emilia-Romagna e Marche – relative all'art. 238 del d.lgs. n. 152 del 2006 che disciplina, come si è detto, la nuova tariffa per la gestione dei rifiuti solidi urbani, in sostituzione della tariffa di igiene ambientale di cui all'art. 49 del d.lgs. n. 22 del 1997, non sono fondate.

7.1. – La prima delle censure innanzi riportate, relativa alla asserita violazione dell'art. 76 Cost., per avere il Governo adottato in sede di decretazione legislativa delegata una disciplina innovativa e non meramente ricognitiva, come avrebbe imposto la legge delega, non è fondata.

Con altra pronuncia di questa Corte (n. 225 del 2009) si è già precisato che il comma 1 dell'art. 1 della legge n. 308 del 2004 attribuiva al legislatore delegato, tramite gli emanandi decreti legislativi, non solo il compito di procedere al «coordinamento» delle previgenti disposizioni, ma anche quello di provvedere al «riordino» e all'«integrazione» della normativa relativa ai settori elencati nello stesso comma 1. L'uso dei termini «riordino» e «integrazione» è sufficiente a consentire l'attuazione di interventi innovativi e non di sola ricognizione (vedi sentenza n. 225 del 2009).

La volontà del legislatore delegante di innovare la disciplina preesistente è, peraltro, confermata anche dalla lettura dei principi e criteri direttivi indicati nei successivi commi 8 e 9 dello stesso art. 1 della legge n. 308 del 2004, molti dei quali, implicitamente o esplicitamente, presuppongono o impongono la modifica sostanziale della normativa ambientale all'epoca vigente.

Con riferimento alla disciplina della tariffa per la gestione dei rifiuti urbani, deve aggiungersi che essa, oltretutto, costituisce attuazione diretta dell'art. 1, comma 9, lettera a), della legge delega n. 308 del 2004 che prevede, tra i principi e criteri specifici della delega stessa, quello di «assicurare una maggiore certezza della riscossione della tariffa sui rifiuti urbani, anche mediante una più razionale definizione dell'istituto». Essa è anche in linea con gli altri principi e criteri specifici quali «assicurare un'efficace azione per l'ottimizzazione quantitativa e qualitativa della produzione dei rifiuti, finalizzata, comunque, a ridurre la quantità e la pericolosità; [...] razionalizzare il sistema di raccolta e di smaltimento dei rifiuti solidi urbani, mediante la definizione di ambiti territoriali di adeguate dimensioni all'interno dei quali siano garantiti la costituzione del soggetto amministrativo competente, il graduale passaggio allo smaltimento secondo forme diverse dalla discarica e la gestione affidata tramite procedure di evidenza pubblica».

7.2. – La questione relativa alla rivendicazione della competenza legislativa delle Regioni a regolamentare la tariffa per la gestione dei rifiuti urbani non è fondata.

Deve, innanzitutto, tenersi presente che l'art. 238 del Codice dell'ambiente detta una disciplina che, pur mantenendo in parte il contenuto della normativa relativa alla tariffa di cui all'art. 49 del «decreto Ronchi», presenta caratteristiche parzialmente diverse.

A fronte dell'affermazione esplicita del legislatore delegato che, all'art. 238, ha testualmente previsto che la «tariffa costituisce il corrispettivo per lo svolgimento del servizio prestato», la natura della tariffa in esame non è ancora definita, riflettendosi necessariamente sulla stessa il dibattito che si è svolto sulla tariffa di igiene ambientale di cui all'art. 49 del d.lgs. n. 22 del 1997. La precedente giurisprudenza di legittimità riteneva, infatti, prevalente la natura impositiva della tariffa di igiene ambientale, negando che essa potesse costituire il corrispettivo di una prestazione liberamente richiesta, e affermando, invece, che essa costituiva una forma di finanziamento del servizio pubblico attraverso l'imposizione dei relativi costi sull'area sociale che da tali costi ricavava, nel suo insieme, un beneficio (Cass. civ., sez. V, sent. n. 17526 del 2007; Cass. civ., sez. I, sent. n. 5297 del 2009).

È opportuno, al riguardo, evidenziare che solo con la recente sentenza n. 238 del 2009 si è posto fine alla incertezza interpretativa sulla natura della “tariffa” di cui all’art. 49 del “decreto Ronchi”, chiarendone, alla luce delle risultanze cui la Corte di legittimità era pervenuta, il carattere tributario, ma non si è affrontata, in quanto estranea all’oggetto di tale giudizio, la questione della natura della diversa “tariffa” prevista dall’art. 238 del Codice dell’ambiente.

In questa sede, deve sottolinearsi che, a prescindere dalla qualificazione da riconoscersi alla nuova tariffa per la gestione dei rifiuti urbani, la relativa disciplina è comunque ascrivibile alla competenza esclusiva dello Stato. Infatti, tanto se la si qualifichi come corrispettivo per il servizio reso, quanto se la si ritenga un’imposizione di tipo tributario, non è possibile ricondurla ad alcun titolo competenziale regionale.

Invero, qualora si volesse attribuire alla tariffa natura di corrispettivo del servizio di gestione dei rifiuti solidi urbani, l’art. 238 sarebbe inquadrabile nelle materie ordinamento civile, tutela della concorrenza e tutela dell’ambiente, tutte rientranti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato. A tale proposito, questa Corte ha già affermato che la determinazione delle tariffe dei servizi pubblici affidati in concessione, «allorché si renda necessario intervenire sui meccanismi contrattuali tra concessionario, da un lato, e imprese e utenti, dall’altro, ponendo limiti all’autonomia contrattuale», rientra nella materia dell’ordinamento civile (sentenza n. 51 del 2008). A ciò si aggiunga che la disciplina della tariffa presenta anche, come si è avuto modo di sottolineare nella citata sentenza, aspetti relativi alla tutela della concorrenza, perché alla sua determinazione provvede l’Autorità d’ambito, con la finalità di ottenere un equilibrio economico-finanziario della gestione del servizio e di assicurare all’utenza efficienza ed affidabilità. Tale affermazione è ulteriormente confermata dall’art. 1, comma 9, lettera a), della legge n. 308 del 2004 che, come già dianzi osservato, pone tra i principi e criteri specifici della delega quelli di attuare «il graduale passaggio allo smaltimento secondo forme diverse dalla discarica e la gestione affidata tramite procedure di evidenza pubblica; [...nonché quelli di...] assicurare tempi certi per il ricorso a procedure concorrenziali come previste dalle normative comunitarie e nazionali e definire termini certi per la durata dei contratti di affidamento delle attività di gestione dei rifiuti urbani».

Qualora, invece, si volesse qualificare la tariffa in esame come tributo, anche in questo caso si dovrebbe riconoscere la competenza esclusiva dello Stato, e, conseguentemente, l’impossibilità delle regioni di interferire con la legge statale che tale tariffa ha istituito.

Il sistema finanziario e tributario degli enti locali è oggetto delle disposizioni dell’art. 119 della Costituzione, come novellato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione). Peraltro, questa Corte ha già affermato che, fino all’attuazione da parte del legislatore statale del nuovo disegno costituzionale, si deve ritenere preclusa alle Regioni «la potestà di legiferare sui tributi esistenti istituiti e regolati da leggi statali e per converso si deve ritenere tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative anche nel dettaglio della disciplina dei tributi locali esistenti» (sentenza n. 37 del 2004).

È opportuno precisare che le sopraindicate conclusioni non vengono ad essere modificate dalla recente approvazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione), posto che la citata normativa fissa principi e criteri direttivi che per mutare l’attuale impalcatura del sistema tributario hanno necessità di essere attuati attraverso un articolato percorso normativo che nella legge delega trova il suo fondamento.

Va osservato, infine, che la disciplina in esame rientra anche nella materia tutela dell’ambiente di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto la determinazione della tariffa si inserisce in un complesso assetto normativo diretto, come si evince dalla stessa legge delega, ad «assicurare un’efficace azione per l’ottimizzazione quantitativa e qualitativa della produzione dei rifiuti, finalizzata, comunque, a ridurre la quantità e la pericolosità», ed a «promuovere il riciclo e il riuso dei rifiuti, anche utilizzando le migliori tecniche di differenziazione e di selezione degli stessi», «promuovere la specializzazione tecnologica delle operazioni di recupero e di smaltimento dei rifiuti speciali, al fine di assicurare la complessiva autosufficienza a livello nazionale»; «assicurare tempi certi per il ricorso a procedure concorrenziali come previste dalle normative comunitarie e nazionali

e definire termini certi per la durata dei contratti di affidamento delle attività di gestione dei rifiuti urbani» (art. 1, comma 9, lettera *a*, della legge delega n. 308 del 2004).

7.3. – Le questioni relative alla violazione dell’art. 117, sesto comma, Cost., sollevate perché l’art. 238, pur in presenza dei molteplici titoli competenziali concernenti la gestione dei rifiuti, assegna alla Stato una potestà regolamentare, nonché per la violazione del principio di leale collaborazione, in quanto per l’emanazione del regolamento non è prevista l’intesa con la Conferenza Stato-Regioni, non sono fondate.

Stante l’individuazione delle sopraindicate materie di competenza esclusiva statale tanto se si attribuisca alla tariffa la natura di corrispettivo quanto se le si riconosca la natura di tributo, spetta comunque allo Stato anche il potere regolamentare. Pertanto la forma di collaborazione individuata dal comma 6 dell’art. 238, che prevede che sia sentita la Conferenza Stato-Regioni, deve ritenersi sufficiente. Tra l’altro, il regolamento fissa solo i criteri generali sulla base dei quali devono essere definite le componenti dei costi e deve essere determinata la tariffa, mentre la sua determinazione finale spetta alle autorità d’ambito di cui all’art. 201 del d.lgs. n. 152 del 2006, che dovranno tener conto anche, ai sensi del comma 2, dei parametri relativi agli «indici reddituali articolati per fasce di utenza e territoriali».

7.4. – Infine, in riferimento alla violazione del principio comunitario «chi inquina paga», deve escludersi che da tale principio possa desumersi il divieto per gli Stati membri di istituire un tributo per la gestione dei rifiuti urbani o la preclusione di predisporre dei criteri di determinazione della tariffa che tengano conto anche dei parametri relativi all’estensione dei locali detenuti o agli indici reddituali articolati per fasce di utenza e territoriali.

8. – 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.

8.1. – In particolare, la Regione Calabria reitera la propria lamentela circa il carattere innovativo degli articoli da 239 a 253 del d.lgs. n. 152 del 2006 in violazione dell’art. 76 Cost., in quanto la delega legislativa era finalizzata solo al «riordino, coordinamento ed integrazione delle disposizioni legislative» in vigore. Inoltre, a parere della Regione Calabria, il Governo avrebbe esorbitato dai limiti della delega, ponendo in essere norme che, «qualora previste *ab origine* come innovative, avrebbero richiesto un’assai più rilevante partecipazione delle Regioni nella loro fase formativa».

In via subordinata, la Regione Calabria lamenta che «molte disposizioni contenute negli articoli da 239 a 253» del d.lgs. n. 152 del 2006 contrasterebbero con l’art. 117 Cost. in quanto nella diversità dei titoli competenziali interessati sarebbe prevalente la materia del “governo del territorio”.

La Regione Calabria ha, altresì, impugnato l’art. 241 del d.lgs. n. 152 del 2006 il quale prevede che il regolamento relativo agli interventi di bonifica, ripristino e messa in sicurezza, nonché a quelli di emergenza delle aree contaminate destinate alla produzione agricola e all’allevamento, sia adottato con decreto del Ministro dell’ambiente di concerto con quelli delle attività produttive e delle politiche agricole e forestali. La ricorrente si duole del fatto che viene attribuito ad organi centrali un potere regolamentare in un ambito nel quale, oltre al concorso di diverse competenze trasversali e concorrenti, è riscontrabile la presenza della materia dell’«agricoltura» di competenza residuale regionale. Viene, quindi, lamentata sia la violazione dell’art. 117, sesto comma, Cost., proprio a causa della allocazione in sede ministeriale del potere regolamentare, sia del principio di leale collaborazione, il quale sarebbe leso dal fatto che, in una materia in cui è coinvolta la loro competenza residuale, non è prevista neppure la partecipazione delle Regioni nel procedimento di formazione del citato regolamento.

La Regione impugna anche: l’art. 242 del d.lgs. n. 152 del 2006, nella parte in cui regola con norme di dettaglio le procedure operative e amministrative per l’esecuzione delle opere di bonifica; l’art. 244 del d.lgs. n. 152 del 2006, nella parte in cui specifica i comportamenti che le amministrazioni debbono assumere in caso di superamento dei valori di concentrazione soglia; l’art. 245 del d.lgs. n. 152 del 2006, nella parte in cui si occupa delle modalità degli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale; l’art. 248 del d.lgs. n. 152 del 2006, nella parte in cui specifica le forme di controllo sulle opere eseguite; l’art. 249 e l’allegato 4 alla Parte quarta del d.lgs. n. 152 del

2006, nella parte in cui disciplinano le modalità semplificate di intervento nelle aree di ridotte dimensioni; l'art. 250 del d.lgs. n. 152 del 2006, nella parte in cui si occupa delle condizioni per l'intervento sostitutivo della pubblica amministrazione.

Le citate disposizioni, a parere della Regione, violerebbero l'art. 117 Cost. in quanto, nella diversità dei titoli competenziali interessati, sarebbe prevalente la materia "governo del territorio" dal momento che il ripristino delle condizioni di salubrità dei siti si configura come attività qualificante del governo del suolo, del sottosuolo e delle acque.

In via ulteriormente subordinata, gli articoli 242, 244, 245, 248, e 249 del d.lgs. n. 152 del 2006, dato il loro carattere di norme di dettaglio, sarebbero in contrasto con l'art. 117 Cost., sussistendo una concorrenza di materie in senso stretto e non essendo possibile individuare una materia prevalente di competenza esclusiva dello Stato.

Infine, la Regione Calabria censura anche l'art. 252, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 152 del 2006 nella parte in cui prevede, al comma 3, che la perimetrazione dei siti di interesse nazionale soggetti a bonifica avvenga "sentiti" gli enti territoriali e, al comma 4, nella parte in cui non prevede l'intesa sebbene essa fosse prevista dal comma 14 dell'art. 17 del d.lgs. n. 22 del 1997, al cui rispetto era vincolato il legislatore delegato ai sensi dell'art. 1, comma 8, della legge di delega n. 308 del 2004, il quale rinvia all'art. 85 del d.lgs. n. 112 del 1998.

8.2. – La Regione Toscana impugna l'art. 242, commi 2, 3, 4 e 5, del citato d.lgs. n. 152 del 2006, in combinato disposto con l'art. 240, comma 1, lettera b), in riferimento agli articoli 11, 76, 117 e 118 Cost.

Secondo quest'ultima ricorrente, le norme citate, che disciplinano le procedure amministrative ed operative per la bonifica dei siti inquinati, demanderebbero, in caso di contaminazione di un sito, alla discrezionalità dell'inquinatore l'obbligo di bonifica, rimettendo alla sua volontà la scelta della procedura più adatta al caso di specie, in violazione dei principi e criteri direttivi fissati dall'art. 1, comma 8, lettere b), e), f), ed h), della legge delega n. 308 del 2004, nonché del principio comunitario «chi inquina paga».

La Regione Toscana, ritiene, anche, che l'art. 242, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006, limitando il *quantum* delle garanzie finanziarie che devono essere prestate in favore della Regione per la corretta esecuzione ed il completamento degli interventi medesimi «in misura non superiore al cinquanta per cento del costo stimato dell'intervento», sarebbe incompatibile con le competenze regionali nelle seguenti materie: tutela della salute, governo del territorio, e servizi pubblici; sarebbe, altresì, in contrasto sia con i principi comunitari di tutela ambientale – in particolare con il principio «chi inquina paga» – sia con i già richiamati principi e criteri direttivi di cui alle lettere e) ed f), dell'art. 1, comma 8, della legge delega n. 308 del 2004, oltre che con i principi e criteri direttivi di cui alle lettere c), f) ed i) del citato comma 8. Tutto ciò in violazione degli articoli 11, 76, 117 e 118 Cost.

Infine, è impugnato l'art. 252, commi 3 e 4, del citato d.lgs. n. 152 del 2006, il quale disciplina i cosiddetti «siti di interesse nazionale» ai fini della bonifica, in quanto esso non prevede un'adeguata partecipazione regionale nella fase della perimetrazione e dell'approvazione dei progetti per la bonifica di tali siti.

8.3. – La Regione Piemonte impugna, in relazione all'art. 76 Cost., gli articoli 240, 242, 246 e 252 del d.lgs. n. 152 del 2006 perché, essendo innovativi, si porrebbero in contrasto con i principi e i criteri direttivi fissati dalla legge delega n. 308 del 2004.

La Regione sopraindicata ritiene che l'art. 240 del citato decreto, nella parte in cui introduce una definizione della «messa in sicurezza operativa che anziché consentire un'appropriata organizzazione [...delle operazioni da effettuare...] finisce per procrastinare a tempo indeterminato gli interventi fino a quando l'attività verrà dismessa», sia del tutto irragionevole e che l'art. 242, nel modificare «integralmente tutto il precedente impianto di competenze eliminando l'incardinamento degli interventi in primo luogo nei comuni territorialmente interessati», oltre ad essere anch'esso del tutto irragionevole, violi il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost.

Inoltre, a parere della ricorrente e con riferimento all'art. 246, sarebbe del tutto incongruo prevedere il ricorso obbligatorio ad accordi di programma che i soggetti tenuti ad eseguire gli interventi di bonifica hanno «diritto di stipulare» con l'amministrazione competente.

La Regione Piemonte censura, infine, l'art. 252 del d.lgs. n. 152 del 2006 nella parte in cui, modificando le competenze in materia di interventi sui siti di interesse nazionale, non prevede un'adeguata partecipazione delle Regioni.

8.4. – La Regione Marche impugna, a sua volta, l'art. 240, comma 1, lettera *b*), del d.lgs. n. 152 del 2006, per violazione degli articoli 11, 76, 117 e 118 Cost.

Secondo la Regione, aver previsto che, nelle ipotesi in cui un sito potenzialmente contaminato sia ubicato in un'area interessata da fenomeni antropici o naturali che abbiano determinato il superamento di una o più concentrazioni soglia di contaminazione, «queste ultime si assumono pari al valore di fondo esistente per tutti i parametri superati», determina gravi incertezze sulle modalità di rilevamento dei valori di fondo e, conseguentemente, sui valori di riferimento, ponendosi in contrasto con la normativa comunitaria a tutela dei suoli dall'inquinamento e con i principi e criteri direttivi individuati dall'art. 1, comma 8, lettere *e*) ed *f*), della legge delega n. 308 del 2004, con evidenti gravi ripercussioni sulla tutela dell'ambiente e della salute e sul governo del territorio.

La Regione Marche censura anche l'art. 241, per violazione degli articoli 117 e 118 Cost., perché nel prevedere il cosiddetto “regolamento aree agricole” rimanderebbe a tempo indeterminato l'applicazione della disciplina della bonifica delle aree destinate alla produzione agricola e all'allevamento, impedendo di bonificare tali aree e di procedere al riutilizzo delle stesse, con grave pregiudizio per la tutela dell'ambiente, della salute e del governo del territorio.

L'art. 242, commi 2, 3, 4 e 5, è, poi, impugnato dalla Regione Marche nella parte in cui subordina l'obbligo di bonifica, per il soggetto inquinatore, alla procedura di analisi del rischio che sarebbe ancorata a parametri del tutto incerti e non oggettivi, per violazione degli articoli 11, 76, 117 e 118 Cost.

Secondo la Regione, sarebbero violate «le attribuzioni regionali in materia di tutela della salute e del governo del territorio in quanto l'inquinatore potrà effettuare un'analisi del rischio più favorevole ai propri interessi, evitando la successiva fase di bonifica». Inoltre, demandare alla discrezionalità dell'inquinatore la scelta della procedura più appropriata sarebbe in contrasto con la normativa comunitaria a tutela dei suoli e con i principi e criteri direttivi individuati dall'art. 1, comma 8, lettere *e*) ed *f*), della legge delega n. 308 del 2004.

La Regione Marche ritiene ancora che l'art. 242, comma 7, nella parte in cui prevede che le garanzie finanziarie, nel caso di provvedimento di autorizzazione alla bonifica ambientale, debbano essere prestate in misura non superiore al cinquanta per cento del costo stimato per l'intervento, violerebbe gli articoli 76, 117 e 118 Cost.

In particolare, la disposizione impugnata costituirebbe una «norma di dettaglio incompatibile con le competenze regionali» in materia di tutela della salute, di governo del territorio e di disciplina dei servizi pubblici e si porrebbe in contrasto con i principi e criteri direttivi individuati dall'art. 1, comma 8, lettere *e*) ed *f*), della legge delega n. 308 del 2004, dal momento che consentirebbe a chi ha procurato un inquinamento di non garantire in pieno la bonifica del sito, nonché contrasterebbe con i principi e criteri direttivi di cui alle lettere *c*) ed *i*) del comma 8 dell'art. 1 della legge delega n. 308 del 2004, secondo i quali la nuova disciplina non avrebbe dovuto comportare maggiori oneri per la finanza pubblica ed, inoltre, avrebbe dovuto assicurare una più efficace tutela in materia ambientale.

La ricorrente impugna anche l'art. 252, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 152 del 2006, in quanto non prevede l'intesa ai fini della perimetrazione e dell'approvazione delle procedure di bonifica dei siti di interesse nazionale, attività che, comunque, si ripercuotono sulle competenze costituzionali della Regione in materia di tutela della salute e governo del territorio.

9. – Preliminarmente devono dichiararsi inammissibili, per genericità, le censure svolte dalla Regione Calabria, in via subordinata, in riferimento all'art. 117 Cost., relativamente agli articoli da 239 a 253 e dalla Regione Piemonte relativamente agli articoli 240, 242, 246 e 252.

Le ricorrenti avrebbero dovuto indicare con precisione quali delle disposizioni contenute negli articoli censurati ritenessero lesive delle proprie prerogative, stante anche il loro contenuto non omogeneo, e avrebbero dovuto esporre in modo più analitico le ragioni dell'impugnazione non limitandosi a invocare genericamente la lesione dei parametri evocati. La Regione Piemonte avrebbe dovuto dedurre la violazione di proprie competenze costituzionalmente garantite mentre, in alcuni casi (articoli 240 e 246) non indica neanche il parametro costituzionale violato.

9.1. – Le questioni sollevate dalla Regione Marche in relazione agli articoli 240, comma 1, lettera *b*), e all'art. 241 sono inammissibili.

La prima delle censure è del tutto generica, limitandosi la Regione a lamentare la violazione dei parametri evocati senza tuttavia specificare le ragioni della lesione delle proprie competenze costituzionalmente garantite.

La seconda censura relativa all'art. 241, che disciplina la bonifica delle aree destinate alla produzione agricola e all'allevamento, è inammissibile perché il *petitum* è oscuro e incerto. Dal tenore della censura sembrerebbe ricavarsi la volontà della Regione di ottenere l'immediata applicabilità della disciplina della bonifica anche ai siti contaminati a destinazione agricola senza attendere l'emanazione del regolamento. Tuttavia la ricorrente non chiarisce perché il rinvio, effettuato dalla disposizione, alla potestà regolamentare del Governo (in materia di competenza legislativa esclusiva statale) violerebbe le proprie competenze costituzionalmente garantite.

9.2. – Sempre in via preliminare, si deve evidenziare che le norme oggetto della presente impugnazione, ad eccezione dell'art. 242, comma 4, non hanno subito modificazioni a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 4 del 2008. La modifica dell'art. 242, comma 4, intervenuta ad opera dell'art. 2, comma 43-*bis*, del d.lgs. n. 4 del 2008, è del tutto ininfluenza ai fini del presente ricorso.

9.3. – La censura formulata dalla Regione Calabria, relativamente all'art. 241 del d.lgs. n. 152 del 2006 è fondata, limitatamente al profilo relativo alla dedotta violazione del principio di leale collaborazione.

Osserva, infatti, questa Corte che, sebbene – come meglio si dirà in seguito – la materia della bonifica dei siti contaminati è da collocarsi, come si è anche di recente deciso, nella tematica relativa alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», materia questa di esclusiva competenza statale, non può disconoscersi che, con riferimento alla bonifica delle aree adibite alla produzione agricola o all'allevamento del bestiame, lo stesso legislatore nazionale abbia riconosciuto la peculiarità dei siti in questione, dando rilevanza, proprio con la previsione di una normativa differenziata, alla specifica destinazione delle suddette aree. In tal senso si giustifica anche il coinvolgimento, nella emanazione del regolamento relativo agli interventi nelle indicate aree, sia del Ministro delle attività produttive che di quello delle politiche agricole e forestali, chiamati ad esprimere il “concerto”.

Dato che, nel delineare il procedimento volto alla adozione del regolamento *de quo*, si è ritenuto opportuno valorizzare le implicazioni che la bonifica di tali siti ha con la materia dell'agricoltura, appare certamente in contrasto col principio di leale collaborazione avere escluso nelle fasi del citato procedimento l'apporto partecipativo delle Regioni, cioè di quei soggetti che, rientrando la relativa materia nella loro competenza legislativa residuale, sono dotati di specifiche attribuzioni, costituzionalmente tutelate, in tema di agricoltura e zootecnia.

Ritiene questa Corte che adeguato strumento di coinvolgimento di tali istituzioni sia quello di prevedere che il regolamento in questione sia emanato dal Ministro dell'ambiente non soltanto di concerto con quelli delle attività produttive e delle politiche agricole e forestali, ma anche sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), essendo questo il luogo giuridico istituzionalmente preposto ai momenti di concertazione fra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali. È evidente che la acquisizione di tale parere dovrà precedere il concerto degli altri organi statali.

9.4. – Le restanti censure non sono fondate.

Quanto alla violazione dell'art. 76 Cost. da parte degli articoli da 239 a 253 del d.lgs. n. 152 del 2006 dedotta dalla Regione Calabria, già si è osservato al precedente punto 7.1. che la legge delega consentiva, ed anzi in certi casi imponeva, la adozione di una nuova disciplina anche sostanzialmente innovativa rispetto alla precedente.

Questa Corte ha già inquadrato la disciplina della bonifica dei siti contaminati nell'ambito della materia tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (sentenza n. 214 del 2008). Ne consegue che le norme in esame rientrano nella competenza legislativa esclusiva dello Stato al quale spetta, anche con disposizioni di dettaglio e anche in sede regolamentare, disciplinare le procedure amministrative dirette alla prevenzione, riparazione e bonifica dei siti contaminati.

Devono pertanto ritenersi infondate le rivendicazioni delle Regioni di propri ambiti di competenza in relazione al governo del territorio e alla tutela della salute, così come la rivendicazione del potere regolamentare in materia.

9.5. – Le censure relative all'art. 242, commi 2, 3, 4, e 5, svolte dalle Regioni Marche e Toscana non sono fondate.

Le ricorrenti compiono una errata ricostruzione della disciplina introdotta dalle norme in oggetto dalla quale fanno discendere un potere discrezionale del soggetto inquinatore. In realtà l'art. 242, che modifica il precedente art. 17 del d.lgs. n. 22 del 1997, introduce un complesso *iter* diretto a porre in capo al soggetto inquinatore l'obbligo di procedere alla bonifica del sito contaminato.

Tale procedimento è scandito da una prima fase che ha inizio al verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare un sito, allorchè il responsabile dell'inquinamento deve mettere in opera, entro ventiquattro ore, le misure necessarie di prevenzione e deve darne immediata comunicazione, ai sensi e con le modalità di cui all'art. 304, comma 2, alle amministrazioni competenti.

Questo primo momento è necessariamente rimesso alla volontà del responsabile dell'inquinamento perché nell'immediatezza del verificarsi dell'evento potenzialmente lesivo egli è l'unico soggetto che certamente ne è a conoscenza. A questo proposito è bene ricordare che il legislatore ha sanzionato penalmente l'omessa comunicazione del verificarsi dell'evento potenzialmente lesivo da parte del soggetto responsabile (art. 257). In ogni caso, in mancanza della comunicazione, la contaminazione dovrà emergere mediante l'attività di vigilanza e controllo delle amministrazioni competenti.

Il pieno coinvolgimento delle amministrazioni competenti risulta in modo ancora più significativo nella fase successiva, in cui è previsto che esse controllino e verifichino l'attività del soggetto responsabile. Infatti, nella seconda fase, l'art. 242 prevede che il responsabile dell'inquinamento, attuate le necessarie misure di prevenzione, svolga, nelle zone interessate dalla contaminazione, un'indagine preliminare sui parametri oggetto dell'inquinamento e, ove accerti che il livello delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) non sia stato superato, provveda al ripristino della zona contaminata, dandone notizia, con apposita autocertificazione, al Comune ed alla Provincia competenti per territorio entro quarantotto ore. Tale attività di autocertificazione è sottoposta alla verifica e al controllo degli enti locali competenti entro il ristretto termine di quindici giorni.

Qualora il livello delle concentrazioni soglia di contaminazione risulti invece superato, il responsabile dell'inquinamento deve immediatamente informare il Comune e la Provincia competente con la descrizione delle misure di prevenzione e di messa in sicurezza di emergenza adottate.

Tutte le successive fasi della procedura di bonifica devono essere approvate dalla Regione. Il piano di caratterizzazione deve essere presentato, nei successivi trenta giorni, alle amministrazioni, nonché alla Regione territorialmente competente e, nei trenta giorni successivi, la Regione, convocata la conferenza di servizi, «autorizza il piano di caratterizzazione con eventuali prescrizioni integrative». Sulla base delle risultanze della caratterizzazione, al sito è applicata la procedura di analisi del rischio sito specifica per la determinazione delle concentrazioni soglia di rischio (CSR).

Entro sei mesi dall'approvazione del piano di caratterizzazione, il soggetto responsabile presenta alla Regione i risultati dell'analisi di rischio. La conferenza di servizi, convocata dalla Regione a seguito dell'istruttoria svolta in contraddittorio con il soggetto responsabile – cui è dato un preavviso di almeno venti giorni – «approva il documento di analisi di rischio entro i sessanta giorni dalla ricezione dello stesso».

Se gli esiti dell'analisi di rischio sono positivi, in quanto dimostrano che la concentrazione dei contaminanti presenti nel sito è inferiore alle concentrazioni soglia di rischio, la conferenza dei servizi, con l'approvazione del documento dell'analisi del rischio, dichiara concluso positivamente il procedimento. In tal caso, la conferenza di servizi può prescrivere lo svolgimento di un programma di monitoraggio sul sito circa la stabilizzazione della situazione in relazione agli esiti dell'analisi di rischio e all'attuale destinazione d'uso del sito. A tal fine, il soggetto responsabile, entro sessanta giorni dall'approvazione di cui sopra, invia alla Provincia e alla Regione competenti per territorio un piano di monitoraggio nel quale sono individuati i parametri da sottoporre a controllo, nonché la frequenza e la durata del monitoraggio.

Se invece sono superate le soglie di concentrazione di rischio, il soggetto responsabile sottopone alla Regione, nei successivi sei mesi dall'approvazione del documento di analisi di rischio, il progetto degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza, operativa o permanente, e, ove necessario, le ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale. La Regione, acquisito il parere del Comune e della Provincia interessati mediante apposita conferenza di servizi e sentito il soggetto responsabile, «approva il progetto, con eventuali prescrizioni ed integrazioni entro sessanta giorni dal suo ricevimento».

La procedura ora descritta rende palese l'erroneità del presupposto interpretativo delle ricorrenti, secondo il quale il responsabile dell'inquinamento può influire sull'esito dell'analisi di rischio e impedire l'avvio della procedura di bonifica. È, anche in questo caso, opportuno sottolineare che l'art. 257 sanziona penalmente il soggetto che cagiona l'inquinamento «se non provvede alla bonifica in conformità al progetto approvato dall'autorità competente nell'ambito del procedimento di cui agli articoli 242 e seguenti».

Inoltre, è altrettanto evidente che non vi è alcuna violazione dei principi e criteri direttivi contenuti alle lettere *b)* e *h)* del comma 8 dell'art. 1 della legge delega n. 308 del 2004 relativi al perseguimento «di maggiore efficienza e tempestività dei controlli ambientali», nonché alla «previsione di misure che assicurino l'efficacia dei controlli e dei monitoraggi ambientali».

9.6. – Parimenti infondate sono le censure dalle Regioni Toscana e Marche rivolte all'art. 242, comma 7, nella parte in cui prevede un limite massimo, pari al cinquanta per cento del costo dell'intervento, per ciò che riguarda le garanzie finanziarie che devono essere prestate in favore della Regione per la corretta esecuzione ed il completamento degli interventi di bonifica al momento dell'approvazione del relativo progetto.

Dovendosi inquadrare la disciplina in esame nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost. (sentenza n. 214 del 2008), ben può il legislatore statale prevedere un limite massimo della garanzia finanziaria che le Regioni possono chiedere al responsabile dell'inquinamento, trattandosi di un livello uniforme di tutela che, nel limite massimo previsto, lascia, tra l'altro, alle amministrazioni competenti il potere di imporre la percentuale più opportuna.

Quanto alla presunta violazione della legge delega, la disposizione in esame è pienamente conforme ai principi e criteri direttivi di cui all'art. 1, comma 9, lettera *a)*, della legge n. 308 del 2004. In particolare, laddove testualmente fra tali principi è indicato quello relativo a: «incentivare il ricorso a risorse finanziarie private per la bonifica ed il riuso anche ai fini produttivi dei siti contaminati, in applicazione della normativa vigente». Essa non è, poi, certamente contraria al principio comunitario «chi inquina paga» di cui è, anzi, specifica attuazione, ed è, infine, conforme anche ai principi e criteri direttivi di cui all'art. 1, comma 8, lettere *c)*, *e)*, *f)* ed *i)*, della legge delega.

La garanzia finanziaria, infatti, si colloca in un momento procedimentale che si potrebbe definire “virtuoso”, perché prevede un responsabile dell'inquinamento che si è già attivato e, svolte tutte le

fasi preliminari di riduzione e contenimento del danno, ha presentato all'amministrazione un progetto esecutivo che quest'ultima deve approvare. Diversamente, nell'ipotesi del responsabile dell'inquinamento che si sottrae agli obblighi previsti dall'art. 242, trova applicazione la procedura di cui all'art. 250 che prevede l'obbligo per l'amministrazione di provvedere alle operazioni di bonifica. In tale ipotesi gli strumenti di garanzia predisposti dal legislatore in favore dell'ente locale sono quelli di cui all'art. 253, primo fra tutti il privilegio speciale *ex art.* 2748 del codice civile sul terreno da bonificare.

10. – Riguardo, poi, all'art. 252 del d.lgs. n. 152 del 2006 – che regola le procedure di bonifica di una particolare categoria di siti inquinati, i cosiddetti siti «d'interesse nazionale», ai quali il legislatore ha ritenuto opportuno dedicare una disciplina, diversa da quella ordinaria, proprio in considerazione della loro peculiare caratteristica di essere portatori di quello che è stato qualificato un «interesse nazionale», il quale, in quanto tale, travalica l'ambito locale e regionale – esso è stato impugnato dalle Regioni Calabria, Toscana, Piemonte, e Marche in riferimento agli articoli 117 e 118 Cost., e anche in riferimento al principio di leale collaborazione.

10.1. – In particolare, la Regione Piemonte censura l'art. 252 d.lgs. n. 152 del 2006 nella parte in cui, modificando le competenze in materia di interventi di bonifica dei siti di interesse nazionale, viola il principio di leale collaborazione perchè elimina l'intesa con la Regione territorialmente competente in ordine alla definizione ed approvazione del progetto dell'intervento.

Della generica impugnazione della norma in relazione alla dedotta violazione dell'art. 76 Cost. si è già trattato nel precedente punto 9.

L'esclusione della codeterminazione con la Regione, secondo la ricorrente, sarebbe priva di giustificazione ed in contrasto con il principio di leale collaborazione, considerando la natura degli interventi di interesse nazionale, che riguardano vaste porzioni territoriali ed hanno rilevante impatto socio-economico, anche in considerazione del fatto che le norme della legge n. 426 del 1998, tuttora vigente, stabiliscono che per detti interventi siano le Regioni ad attribuire il finanziamento, che incongruamente esse dovrebbero disporre su progetti che non hanno esaminato ed approvato.

10.2. – Le Regioni Calabria, Toscana e Marche impugnano, invece, i commi 3 e 4 del citato articolo. L'uno, disciplina i criteri in base ai quali attuare la perimetrazione del sito di interesse nazionale (fase ulteriore rispetto a quella prevista dai precedenti commi 1 e 2 [non impugnati] consistente nell'individuazione del sito, la cui competenza spetta al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, che provvede con decreto, d'intesa con le Regioni interessate), alla quale si provvede «sentiti i Comuni, le Province, le Regioni e gli altri Enti locali, assicurando la partecipazione dei responsabili nonché dei proprietari delle aree da bonificare, se diversi dai soggetti responsabili».

Il comma successivo, poi, introduce disposizioni in tema di bonifica di questi siti, prevedendo che la procedura sia la stessa che è prevista dall'art. 242 d.lgs. 152 del 2006, attribuendone, altresì, la competenza al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio – sentito il Ministero per le attività produttive – il quale può avvalersi, eventualmente, «dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente per i servizi tecnici (APAT), dell'Istituto superiore di sanità e dell'E.N.E.A, nonché di altri soggetti qualificati pubblici o privati».

Le ricorrenti lamentano che le disposizioni in oggetto non coinvolgono adeguatamente le Regioni, in quanto, non prevedendo l'intesa con esse ai fini della perimetrazione del sito e/o dell'approvazione della bonifica dei siti di interesse nazionale, si porrebbero in contrasto con gli articoli 117 e 118 Cost., anche in riferimento al principio di leale collaborazione.

Tale mancata previsione di adeguate forme di coinvolgimento delle Regioni, dunque, secondo le ricorrenti, lederebbe le competenze costituzionali riconosciute alle stesse in materia di governo del territorio e tutela della salute, nonché, per la Regione Toscana, «vincolerebbe la destinazione urbanistica del territorio dei siti d'interesse nazionale da bonificare, senza nessun intervento da parte delle Regioni interessate».

10.3. – La Regione Calabria ha, poi, censurato l'art. 252, limitatamente al comma 4, anche in riferimento all'art. 76 Cost., atteso che tale disposizione – stabilendo che «la procedura di bonifica di cui all'art. 242 dei siti di interesse nazionale è attribuita alla competenza del Ministero

dell'ambiente e della tutela del territorio, sentito il Ministero delle attività produttive», senza alcuna previsione di una intesa con la Regione territorialmente competente – si porrebbe in contrasto, oltre che con il principio di leale collaborazione, anche con l'art. 1, comma 8, della legge n. 308 del 2004. Esso, rinviando all'art. 85 del d.lgs. n. 112 del 1998, imporrebbe al legislatore delegato il rispetto della attribuzioni regionali fissate dal comma 14 dell'art. 17 del d.lgs. n. 22 del 1997, e, conseguentemente, per gli interventi di bonifica di interesse nazionale, l'intesa con la Regione territorialmente competente. La violazione dell'art. 76 da parte del legislatore delegato, pertanto, a parere della Regione ricorrente, ridurrebbe le competenze delle Regioni rispetto a quelle loro attribuite dalla precedente legislazione.

Data la loro stretta connessione, le suindicate questioni di legittimità costituzionale, con riferimento ai citati parametri, possono essere esaminate in modo congiunto.

10.4. – Le questioni non sono fondate.

10.5. – In relazione alla dedotta violazione degli articoli 117 e 118 Cost., in quanto sarebbero state lese le prerogative regionali in materia di governo del territorio e tutela della salute, nonché del principio di leale collaborazione, occorre sottolineare che la materia nella quale deve essere inquadrata la disciplina oggetto delle disposizioni censurate è quella della tutela dell'ambiente, di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., come del resto già affermato, riguardo allo specifico tema di cui trattasi, da questa Corte con la sentenza n. 214 del 2008.

In tale sentenza, infatti, questa Corte, affrontando il tema della bonifica dei siti contaminati, dopo le modifiche introdotte dal d.lgs. n. 152 del 2006, ha precisato che «la disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, costituisce un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato (sentenza n. 62 del 2008; sentenza n. 378 del 2007). Spetta infatti alla disciplina statale tener conto degli altri interessi costituzionalmente rilevanti contrapposti alla tutela dell'ambiente. In tali casi, infatti, una eventuale diversa disciplina regionale, anche più rigorosa in tema di tutela dell'ambiente, rischierebbe di sacrificare in maniera eccessiva e sproporzionata gli altri interessi confliggenti considerati dalla legge statale nel fissare i cosiddetti valori soglia (sentenza n. 246 del 2006; sentenza n. 307 del 2003)».

Pertanto, anche qualora possano rilevarsi ambiti di competenza spettanti alle Regioni, deve ritenersi prevalente il citato titolo di legittimazione statale, anche in ragione della sussistenza di un interesse unitario alla disciplina omogenea di siti che travalicano l'interesse locale e regionale.

Inoltre, ad ulteriore conferma dell'infondatezza delle censure mosse dalle Regioni ricorrenti alle disposizioni in esame, occorre osservare che dalla lettura delle stesse emerge chiaramente il coinvolgimento delle Regioni nelle varie fasi della procedura.

Infatti, il comma 2 dell'art. 252 (non impugnato dalle ricorrenti) prevede l'intesa con le Regioni interessate da parte del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio per l'emanazione del decreto ai fini dell'individuazione dei siti di interesse nazionale che devono essere bonificati; il comma 3 stabilisce, a sua volta, ai fini della perimetrazione del sito, una partecipazione procedimentale estesa a più soggetti – anche se limitata all'espressione di un parere – rispetto a quella prevista per l'individuazione del sito (alla quale, come detto, partecipano solo il Ministro dell'ambiente e le Regioni interessate), con il coinvolgimento anche dei Comuni, delle Province, delle Regioni e la partecipazione dei responsabili nonché dei proprietari delle aree da bonificare, se diversi dai soggetti responsabili.

Al comma 4, poi, la nuova normativa ha introdotto la possibilità che il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio possa avvalersi dell'APAT, delle ARPA regionali, dell'Istituto superiore di sanità, nonché di altri soggetti pubblici (anche regionali) e privati, facendo sì che la Regione sia coinvolta nei procedimenti di bonifica dei siti di interesse nazionale, cui è interessata per territorio.

È ulteriormente da porre in evidenza che la più recente giurisprudenza costituzionale in tema (sentenze n. 12 e n. 61 del 2009) sottolinea come, qualora non vi sia dubbio che lo Stato stia

utilizzando la sua competenza legislativa in materia di ambiente ed ecosistema, a quest'ultimo spetta la valutazione della idoneità del livello di coinvolgimento della Regione. Nel caso di specie la forma di collaborazione individuata dalle disposizioni censurate non appare inadeguata, così da non giustificare la pretesa della Regione del ricorso all'intesa in tutte le fasi della procedura.

10.6. – Parimenti infondata è la censura formulata dalla Regione Calabria sulla base dell'asserita violazione dell'art. 76 Cost., in quanto l'art. 252, comma 4, del d.lgs. n. 152 non contempla il ricorso all'intesa con la Regione territorialmente competente da parte del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, sebbene essa fosse prevista al comma 14 dell'art. 17 del d.lgs. n. 22 del 1997, al cui rispetto era vincolato il legislatore delegato ai sensi dell'art. 1, comma 8, della legge di delega n. 308 del 2004, il quale rinvia all'art. 85 del d.lgs. n. 112 del 1998.

A tale riguardo, deve osservarsi che questa Corte, con la sentenza n. 225 del 2009, nell'affrontare in via generale e preliminare identica questione, ha già ritenuto 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 la competenza esclusiva in tema di «tutela dell'ambiente») e del flessibile principio di sussidiarietà (che, ai sensi dell'art. 118 Cost., 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 sussista l'esigenza di un loro esercizio unitario) esclude che possa riconoscersi, come invece assunto dalla Regione [ricorrente], carattere di intangibilità alle predette norme ordinarie. Se così non fosse, la pretesa immutabilità della distribuzione delle funzioni amministrative in materia ambientale nel d.lgs. n. 112 del 1998 impedirebbe l'attuazione di gran parte dei principi indicati subito dopo nello stesso comma 8 e nel successivo comma 9. Pertanto i criteri indicati nell'*incipit* dell'art. 1, comma 8, della legge n. 308 del 2004 debbono essere valutati e coordinati alla luce degli ulteriori criteri espressi dalla legge di delega, nel senso che il legislatore delegato era abilitato a modificare le attribuzioni già conferite alle Regioni quando la modifica fosse coerente con uno dei principi direttivi indicati nelle lettere progressive che compongono i commi 8 e 9 dell'art. 1. Ad esempio, se l'attuazione di una direttiva comunitaria rendeva necessario, in coerenza con il principio di sussidiarietà, uno spostamento, nel settore interessato, delle funzioni amministrative, la riallocazione poteva legittimamente essere disposta dal legislatore delegato anche presso il livello statale».

Nel caso in esame, dalla lettura della attuale disciplina emerge, come già evidenziato, il coinvolgimento delle Regioni in significative fasi della procedura (coinvolgimento che prevede anche il ricorso alla procedura sfociante nell'intesa ai fini dell'individuazione dei siti di interesse nazionale che devono essere bonificati).

Pertanto, anche sulla base di tali argomenti, non deve ritenersi sussistente la violazione dei principi e criteri direttivi della delega, in quanto – trattandosi, nel caso di specie, della bonifica di siti (materia di competenza esclusiva statale) di interesse nazionale (siti la cui caratteristica è, come già evidenziato, quella di essere portatori di un interesse che travalica quello solo regionale e locale) – la procedura prevista dalla norma censurata appare rispettosa del quadro di attribuzioni amministrative derivante dal principio di sussidiarietà (anch'esso richiamato nella delega) che costituisce un filtro necessario per il trasferimento nella nuova disciplina di quanto previsto nella precedente. Infatti, dato che requisito essenziale per la caratterizzazione di un sito come «di interesse nazionale» è che esso presenti un «particolare pregio ambientale» (lettera *a*), un «particolarmente elevato [...] rischio sanitario e ambientale» (lettera *c*), un «rilevante [...] impatto socio economico» (lettera *d*), un «rischio per i beni di interesse storico e culturale di rilevanza nazionale» (lettera *e*), che l'opera sia tutelata «ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42» (lettera *b*), che gli interventi si estendano al «territorio di più regioni» (lettera *f*), appare evidente il motivo che legittima, proprio in base al principio di sussidiarietà richiamato dalla legge delega, il conferimento a livello statale delle attività amministrative di bonifica.

11. – Infine, la sola Regione Calabria ha impugnato, ritenendolo in contrasto sia con l'art. 117, sesto comma, Cost., sia con l'art. 119 Cost., sia, ancora, col principio di leale collaborazione, l'art. 265, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006.

Tale disposizione, ad avviso della Regione ricorrente, nel prevedere che il Ministro dell'ambiente, di concerto con quelli dell'istruzione, università e ricerca e delle attività produttive, individui con proprio decreto le forme di promozione e di incentivazione per la ricerca e per lo sviluppo di nuove tecnologie di bonifica presso le università e presso le imprese e i loro consorzi, lederebbe l'art. 117, sesto comma, Cost., in quanto attribuirebbe ad organi dello Stato centrale competenze regolamentari nella materia della ricerca scientifica, attribuita alla competenza concorrente di Stato e Regioni, e l'art. 119 Cost. in quanto, senza che ne sussistano le condizioni, prevederebbe forme di incentivazioni in un ambito materiale non di esclusiva competenza dello Stato.

Essa lederebbe, da ultimo, anche il principio di leale collaborazione, non essendo contemplato, nel procedimento di individuazione delle predette forme di promozione e incentivazione, alcun coinvolgimento delle Regioni.

Mentre le prime due censure non sono fondate, la terza, è, invece, fondata.

Già si è detto che le tematiche connesse alle forme di bonifica ambientale rientrano a pieno titolo nella competenza esclusiva dello Stato, essendo esse afferenti alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema». Risulta, pertanto, evidente come sia fallace il ragionamento posto a base della impugnazione, dato che si fonda sull'erroneo presupposto che la materia implicata dalla disposizione legislativa ora in questione non sia di esclusiva competenza dello Stato ma, essendo quella della ricerca scientifica e tecnologica, appartenga alla competenza concorrente delle Regioni.

Alla erroneità del presupposto consegue l'infondatezza delle due questioni di legittimità costituzionale che su di esso si basano.

Riguardo, invece, alla dedotta violazione del principio di leale collaborazione vale, in sostanza, quanto già osservato con riferimento all'art. 241, anch'esso impugnato con riferimento al medesimo parametro.

Anche in questo caso, infatti, è lo stesso legislatore nazionale che, attraverso il coinvolgimento del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, ha inteso valorizzare il profilo normativo connesso con la tematica della ricerca scientifica e tecnologica, materia questa effettivamente assegnata, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., alla competenza concorrente delle Regioni.

In tale ottica, peraltro conformemente alla giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 133 del 2006), onde ricondurre a legittimità costituzionale la norma, diversamente in contrasto col principio di leale collaborazione attesa la obiettiva e – dallo stesso legislatore statale – riconosciuta implicazione della materia di legislazione concorrente, è necessario prevedere che nella fase di attuazione della disposizione e, quindi, sia per ciò che riguarda l'individuazione delle forme di promozione ed incentivazione sia per ciò che riguarda la loro concreta realizzazione, debba essere previsto il coinvolgimento delle Regioni e degli Enti locali.

A tal fine, questa Corte ritiene che lo strumento idoneo sia, anche in questo caso, quello dell'acquisizione, in sede procedimentale, anteriormente alla espressione del concerto dei Ministri dell'istruzione e delle attività produttive, del parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale);

*dichiara* inammissibili gli interventi spiegati dall'Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) - Onlus, dalla Società italiana Centrali Termoelettriche SICET s.r.l., dalla Biomasse Italia s.p.a., dall'Ital Green Energy s.r.l. e dall'Energia Tecnologia Ambiente s.p.a.;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 241 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), nella parte in cui non prevede che, prima dell'adozione del

regolamento da esso disciplinato, sia sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 265, comma 3, del decreto legislativo n. 152 del 2006, nella parte in cui non prevede che, prima dell'adozione del decreto ministeriale da esso disciplinato, sia sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli da 217 a 226 del decreto legislativo n. 152 del 2006, sollevata, in riferimento al principio di leale collaborazione, dalla Regione Calabria con il ricorso in epigrafe;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 221, commi da 4 a 9, del decreto legislativo n. 152 del 2006, sollevata dalla Regione Calabria con il ricorso in epigrafe;

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 222 del decreto legislativo n. 152 del 2006, sollevate, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, dalla Regione Calabria con il ricorso in epigrafe;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 223 del decreto legislativo n. 152 del 2006, sollevata, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, dalla Regione Calabria con il ricorso in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 223 del decreto legislativo n. 152 del 2006, sollevate, in riferimento agli articoli 76 e 118, primo comma, della Costituzione, dalla Regione Calabria con il ricorso in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 224 del decreto legislativo n. 152 del 2006, sollevate, in riferimento all'art. 118 della Costituzione, dalla Regione Calabria con il ricorso in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 233, 234 e 236 del decreto legislativo n. 152 del 2006, sollevate, in riferimento all'art. 118 della Costituzione, dalla Regione Calabria con il ricorso in epigrafe;

*dichiara* cessata la materia del contendere relativamente al giudizio sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 235 del decreto legislativo n. 152 del 2006, sollevata dalla Regione Calabria, in riferimento all'art. 118 della Costituzione, con il ricorso in epigrafe;

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 238, commi 5 e 6, del decreto legislativo n. 152 del 2006, sollevate, in riferimento agli articoli 117, commi quarto e sesto, e 119, commi primo e secondo, della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 238 del decreto legislativo n. 152 del 2006, sollevate, in riferimento agli articoli 11, 76, 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Calabria, Toscana, Piemonte, Marche e, limitatamente ai commi 1 e 2, anche dalla Regione Emilia-Romagna con i ricorsi in epigrafe;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli articoli da 239 a 253 del decreto legislativo n. 152 del 2006 sollevata, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, dalla Regione Calabria con il ricorso in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli da 239 a 253 del decreto legislativo n. 152 del 2006, sollevata, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dalla Regione Calabria con il ricorso in epigrafe;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 240 del decreto legislativo n. 152 del 2006, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dalla Regione Piemonte con il ricorso in epigrafe;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 240, comma 1, lettera b), del decreto legislativo n. 152 del 2006, sollevata, in riferimento agli articoli 3, 11, 76, 117 e 118, della Costituzione, dalla Regione Marche con il ricorso in epigrafe;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli articoli 240, 242, 246 e 252 del decreto legislativo n. 152 del 2006, sollevata, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dalla Regione Piemonte con il ricorso in epigrafe;

*dichiara* estinto il giudizio relativo alle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 240, 242, 243, 244, 246, 252 e 257 del decreto legislativo n. 152 del 2006, sollevate, in riferimento agli articoli 3, 76, 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Liguria con il ricorso in epigrafe;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 241 del decreto legislativo n. 152 del 2006, sollevata, in riferimento agli articoli 117 e 118, della Costituzione, dalla Regione Marche con il ricorso in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 241 del decreto legislativo n. 152 del 2006, sollevata, in riferimento all'art. 117, sesto comma, della Costituzione, dalla Regione Calabria con il ricorso in epigrafe;

*dichiara* inammissibile le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 242 del decreto legislativo n. 152 del 2006, sollevate, in riferimento agli articoli 3 e 118 della Costituzione, dalla Regione Piemonte con il ricorso in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 242 del decreto legislativo n. 152 del 2006, sollevata, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, dalla Regione Calabria con il ricorso in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 242, commi 2, 3, 4 e 5, del decreto legislativo n. 152 del 2006, in combinato disposto con l'art. 240, comma 1, lettera *b*), del medesimo decreto legislativo, sollevate, in riferimento agli articoli 11, 76, 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Toscana con il ricorso in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 242, commi 2, 3, 4 e 5, del decreto legislativo n. 152 del 2006, sollevate, in riferimento agli articoli 11, 76, 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Marche con il ricorso in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 242, comma 7, del decreto legislativo n. 152 del 2006, sollevate, in riferimento agli articoli 11, 76, 117 e 118 della Costituzione, dalle Regioni Toscana e Marche, con i ricorsi in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 242, 244, 245, 248, 249, 250 e dell'allegato 4 alla Parte quarta del decreto legislativo n. 152 del 2006, sollevate, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, dalla Regione Calabria con il ricorso in epigrafe;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 246 del decreto legislativo n. 152 del 2006, sollevata, in riferimento a non determinate attribuzioni costituzionali, dalla Regione Piemonte con il ricorso in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 252 del decreto legislativo n. 152 del 2006, sollevate, in riferimento agli articoli 76, 117 e 118 della Costituzione e al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Calabria, Toscana, Piemonte e Marche con i ricorsi in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 265, comma 3, del decreto legislativo n. 152 del 2006, sollevate, in riferimento agli articoli 117, sesto comma, e 119 della Costituzione, dalla Regione Calabria con il ricorso in epigrafe

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 luglio 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2009.

<b>Sentenza del 24 luglio 2009, n. 248</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei Ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Puglia	
<b>Materia</b>	tutela dell'ambiente	
<b>Norme impugnate</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>
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)	artt. 117, secondo comma, lettera s), Cost.	non fondatezza della questione
<b>Sintesi</b>		
<p>Secondo la Corte costituzionale non può considerarsi illegittimo, in relazione all'art. 117, secondo comma, lett. s ) Cost., l'art. 2, comma 1, della legge della regione Puglia 7 maggio 2008, n. 6 nella parte in cui attribuisce alla regione l'esercizio di funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose. Ed infatti, dalle norme comunitarie e statali che disciplinano il settore emerge che le disposizioni impugnate ineriscono del pari alla tutela della salute umana, al governo del territorio, nonché alla materia della protezione civile, riconducibili a sfere di competenza regionale concorrente comprese fra quelle elencate nell'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. Inoltre, la stessa normativa statale (nella specie l'art. 18 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334 - che rinvia all'art. 72 del d.lgs. n. 112 del 1998 - legge quadro in materia) attribuisce alla regione le competenze amministrative in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti connessi a determinate sostanze pericolose.</p> <p>È evidente, quindi, che l'esercizio da parte della regione di funzioni di indirizzo e coordinamento, in materia di pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose, non può considerarsi lesivo delle prerogative statali, ma costituisce piuttosto applicazione di quanto alla regione demanda la stessa normativa statale, sia pure in attesa della stipulazione dell'accordo di programma con lo Stato, prescritta per il completamento della procedura di conferimento delle competenze amministrative alle regioni di cui all'art. 72 del d.lgs. n. 112 del 1998.</p> <p>Parimenti non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, lett. h), della legge della regione Puglia, censurato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s ), Cost., nella parte in cui, nel disciplinare le competenze amministrative della regione in materia di incidenti rilevanti, attribuisce alla stessa il compito di provvedere all'individuazione degli stabilimenti per i quali le conseguenze di incidente possono essere maggiori rispetto ai criteri indicati dall'art. 12 del d.lgs. n. 334 del 1999, specificati nel d.m. 9 maggio 2001. Anche in questo caso la disposizione impugnata non può ritenersi lesiva della competenza statale invocata, in quanto assoggetta l'individuazione degli stabilimenti, in cui il pericolo o le conseguenze di incidente possono essere maggiori, al rispetto dei criteri indicati dall'art. 12 del d.lgs. n. 334 del 1999, specificati nel d.m. 9 maggio 2001 e, dunque, in armonia con i livelli della legislazione statale.</p> <p>Non è fondata nemmeno la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, lett. i), j) della legge della regione Puglia, censurato in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s ), Cost., nella parte in cui, nel disciplinare le competenze amministrative della regione in materia di incidenti rilevanti, attribuisce alla stessa il compito di provvedere alla definizione del programma regionale dei controlli e dell'organizzazione delle verifiche ispettive ai sensi dell'art. 25 del d.lgs. 334/1999 e</p>		

alla adozione degli indirizzi per la localizzazione dei nuovi stabilimenti. Tali disposizioni non possono ritenersi lesive della competenza statale poiché si collocano nell'ambito delimitato dalla normativa statale e, quindi, dagli specifici requisiti adottati con il d.m. 9 maggio 2001, nonché dei requisiti minimi di sicurezza fissati nell'ambito della pianificazione dell'uso del territorio nei comuni ove sono presenti stabilimenti pericolosi ed è previsto espressamente che il programma regionale dei controlli e dell'organizzazione debba essere redatto «ai sensi dell'articolo 25 del d.lgs. n. 334 del 1999», il quale contiene i principi fondamentali della materia.

SENTENZA N. 248  
ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Francesco	AMIRANTE	Presidente
- Ugo DE SIERVO		Giudice
- Paolo MADDALENA		"
- Alfio FINOCCHIARO		"
- Franco GALLO		"
- Luigi MAZZELLA		"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"
- Giuseppe	FRIGO	"
- Alessandro	CRISCUOLO	"
- Paolo GROSSI		"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 2, commi 1, 2, lettere *c*) e *d*), e 3, lettere *h*), *i*) e *j*), della legge della Regione Puglia 7 maggio 2008, n. 6 (Disposizioni in materia di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17 luglio 2008, depositato in cancelleria il 23 luglio 2008 ed iscritto al n. 36 del registro ricorsi 2008.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Puglia;

*udito* nell'udienza pubblica del 7 luglio 2009 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò;

*uditi* l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Leonilde Francesconi e Maria Liberti per la Regione Puglia.

*Ritenuto in fatto*

(*omissis*)

*Considerato in diritto*

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 2, commi 1, 2, lettere *c*) e *d*), e 3, lettere *h*), *i*) e *j*), della legge della Regione Puglia 7 maggio 2008, n. 6, recante «Disposizioni in materia di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze

pericolose», in quanto tali disposizioni lederebbero la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera s, della Costituzione).

In specie, il ricorrente impugna dette norme, 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, in particolare, mediante 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, nonché di provvedere all'adozione degli indirizzi atti a consentire la localizzazione più adeguata dei nuovi stabilimenti. Tali disposizioni violerebbero la competenza legislativa esclusiva statale a determinare, sull'intero territorio nazionale, gli standard omogenei 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.

2.– La questione non è fondata.

2.1.– La disciplina relativa alla prevenzione dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose trova la sua base giuridica, dapprima, nella direttiva comunitaria 24 giugno 1982, n. 82/501/CEE (Direttiva del Consiglio sui rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali), attuata con il decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 1988, n. 175 (Attuazione della direttiva CEE n. 82/501, relativa ai rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali, ai sensi della legge 16 aprile 1987, n. 183), e quindi nella direttiva 96/82/CE, cui ha dato attuazione il d.lgs. n. 334 del 1999. La disciplina comunitaria impone che, in questa materia, sia assicurato «un elevato livello di tutela» secondo i principî «della precauzione e dell'azione preventiva», nonché «della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente». Si tratta di un articolato sistema di controlli, nel cui ambito sono imposti agli Stati membri incisivi obblighi di vigilanza.

Il d.lgs n. 334 del 1999, che ha recepito detta direttiva, si inserisce nel quadro normativo comunitario e nazionale, che, ai fini della tutela dell'ambiente, persegue una politica preventiva contro i rischi di incidenti rilevanti, disponendo misure di sicurezza durante i vari stadi dell'attività (progettazione, produzione, gestione), nella fase anteriore e posteriore ad ogni singolo processo produttivo, attribuendo alle Regioni la disciplina delle competenze amministrative relative agli incidenti rilevanti, con il compito di individuare le autorità titolari delle funzioni stesse, competenti ad emanare i provvedimenti discendenti dall'istruttoria tecnica e di stabilire le modalità per l'adozione di questi ultimi (art. 18), in linea con l'art. 72 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59). Questo già disponeva il conferimento delle richiamate competenze amministrative in favore delle Regioni, pur subordinandolo all'adozione delle specifiche normative, di cui al comma 2, volte a «garantire la sicurezza del territorio e della popolazione», all'attivazione dell'Agenzia regionale protezione ambiente (ARPA), ed infine alla stipula di un accordo di programma tra Stato e Regione per la verifica dei presupposti per lo svolgimento delle funzioni.

Come questa Corte ha già avuto occasione di affermare (sentenze n. 407 del 2002, n. 135 del 2005 e n. 32 del 2006), dalle norme comunitarie e statali, che disciplinano il settore, emerge che esse ineriscono del pari alla tutela della salute umana, al governo del territorio, nonché alla materia della protezione civile, riconducibili a sfere di competenza regionale concorrente comprese fra quelle elencate nell'art. 117, terzo comma, Cost., come novellato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione). 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 (sentenza n. 214 del 2005).

In tema di pericoli di incidenti rilevanti, il d.lgs. n. 334 del 1999 – ed in specie l'art. 18, che rinvia all'art. 72 del d.lgs. n. 112 del 1998 – può essere considerato come disciplina generale in materia, risultando in linea anche con il riparto costituzionale delle competenze conseguente alla riforma del titolo V (sentenze n. 214 del 2005, n. 32 del 2006). Le norme in esame vanno, quindi, scrutinate con riguardo ai principi posti dal citato decreto.

2.2.– La Regione Puglia, con la legge n. 6 del 2008, ha inteso (art.1) disciplinare, in applicazione dell'articolo 18, comma 1, del d.lgs. n. 334 del 1999, le competenze amministrative in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti connessi a determinate sostanze pericolose, secondo quanto previsto dall'articolo 72 del d.lgs. n. 112 del 1998.

Le disposizioni impugnate riguardano specificamente le attribuzioni regionali; la loro finalità è quella di «garantire un'omogenea applicazione delle norme della presente legge», mediante l'esercizio delle «funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di pericoli di incidente rilevante connessi con determinate sostanze pericolose» (art. 2, comma 1). Tale affermazione di principio va, tuttavia, interpretata alla luce del comma 2 del medesimo articolo 2, il quale dispone, fra l'altro, che, «per le finalità di cui al comma 1 [...] la Giunta regionale emana le linee strategiche e programmatiche e le linee guida in materia di ispezioni e controlli nelle aziende a rischio di incidente rilevante che insistono sull'intero territorio regionale» (comma 2, lettera c), e «provvede all'individuazione nonché alla perimetrazione delle aree a elevata concentrazione di stabilimenti pericolosi, sulla base dei criteri definiti dall'articolo 13, comma 2, lettera a), del d.lgs. n. 334 del 1999» (comma 2, lettera d).

Il complesso di dette disposizioni rende palese che l'art. 2, comma 1, della 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, sia pure in attesa della stipulazione dell'accordo di programma con lo Stato, prescritta per il completamento della procedura di conferimento delle competenze amministrative alle Regioni di cui all'art. 72 del d.lgs. n. 112 del 1998, compatibile con il riparto di competenze delineato dalle norme costituzionali a seguito della riforma del titolo V della parte seconda.

L'attribuzione alla Giunta regionale della competenza ad emanare le linee strategiche programmatiche e le linee guida in tema di ispezioni e controlli nelle aziende a rischio di incidente rilevante che insistono sull'intero territorio regionale (comma 2, lettera c, del citato art. 2) è, infatti, finalizzata a consentire un'attuazione omogenea sul predetto territorio, in linea con i criteri uniformi di massima delineati a livello nazionale ai sensi dell'art. 16 del d.lgs. n. 334 del 1999, delle misure di controllo – sopralluoghi e verifiche ispettive – previste dall'art. 25 del citato decreto, (peraltro già affidate da quest'ultimo alle Regioni), dirette ad accertare «l'adeguatezza della politica di prevenzione degli incidenti rilevanti posta in essere dal gestore e dei relativi sistemi di gestione della sicurezza».

Non può quindi ritenersi che la fissazione di linee strategiche e programmatiche, nonché di linee guida in materia di controlli regionali, sia lesiva della competenza statale invocata, in quanto si tratta esclusivamente di garantire l'omogenea applicazione nel territorio regionale della disciplina, nel rispetto degli standard fissati dal legislatore statale, che costituiscono ad un tempo i principi fondamentali della materia.

Ad analoghe conclusioni deve pervenirsi con riguardo al compito assegnato alla Giunta regionale di provvedere «all'individuazione nonché alla perimetrazione delle aree a elevata concentrazione di stabilimenti pericolosi» (art. 2, comma 2, lettera d), della legge regionale n. 6 del 2008). Detta previsione deve ritenersi attuativa, in ambito regionale, dei criteri stabiliti, in base all'art. 16 del d.lgs. n. 334 del 1999, ai fini del rispetto di quanto prescritto sul punto dall'art. 13, comma 2, lettera a), del citato decreto, anch'esso espressamente richiamato sia dall'art. 16 del medesimo decreto che dalla norma regionale impugnata. La norma regionale assoggetta, infatti, gli interventi della Giunta

regionale al rispetto dei criteri fissati dall'art. 13, comma 2, lettera *a*), del citato decreto e, dunque, al rispetto delle competenze attribuite al Ministero dell'ambiente, peraltro d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Parimenti, l'art. 2, comma 3, lettera *h*), della legge regionale n. 6 del 2008 assoggetta l'individuazione degli stabilimenti in cui il pericolo o le conseguenze di incidente possono essere maggiori rispetto ai criteri indicati dall'art. 12 del d.lgs. n. 334 del 1999, specificati nel d.m. 9 maggio 2001 (Requisiti minimi di sicurezza in materia di pianificazione urbanistica e territoriale per le zone interessate da stabilimenti a rischio di incidente rilevante); e dunque, in armonia con i livelli della legislazione statale, con conseguente insussistenza della violazione denunciata dal ricorrente.

Sono, pertanto, infondate le censure concernenti l'art. 2, comma 3, lettera *i*), della legge regionale n. 6 del 2008, in tema di definizione del programma regionale dei controlli e dell'organizzazione delle verifiche ispettive, poiché esso stabilisce espressamente che detto programma deve essere redatto «ai sensi dell'articolo 25 del d.lgs. n. 334 del 1999», il quale contiene principi fondamentali della materia.

La questione concernente la previsione, nella legge regionale impugnata, dell'adozione degli indirizzi per la localizzazione dei nuovi stabilimenti (art. 2, comma 3, lettera *j*), è infondata, per la considerazione che la disposizione si colloca nell'ambito delimitato dalla normativa statale e, quindi, dagli specifici requisiti adottati con il d.m. 9 maggio 2001, nonché dei requisiti minimi di sicurezza fissati nell'ambito della pianificazione dell'uso del territorio nei comuni ove sono presenti stabilimenti pericolosi, soggetti agli obblighi di cui agli artt. 6, 7 e 8 del d.lgs. n. 334 del 1999. Si tratta, pertanto, di attività finalizzata ad assicurare il coordinamento delle norme in materia di pianificazione urbanistica, territoriale e di tutela dell'ambiente a partire dalle valutazioni tecniche discendenti dall'istruttoria effettuata sugli impianti a rischio di incidente rilevante.

In conclusione, l'attribuzione alla Regione di funzioni di indirizzo e coordinamento, in materia di pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose, operata dalle norme regionali impuginate, non solo non viola la potestà legislativa dello Stato, ma costituisce applicazione di quanto alla Regione demanda la stessa legge statale, sia pure in attesa dell'accordo di programma previsto dalla medesima (sentenze n. 32 del 2006 e n. 214 del 2005).

PER QUESTI MOTIVI  
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, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 luglio 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2009.

<b>Sentenza del 24 luglio 2009, n. 249</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Regioni Emilia Romagna, Calabria, Toscana, Piemonte, Valle d'Aosta, Umbria, Liguria, Abruzzo, Puglia, Campania, Marche e Basilicata	
<b>Resistente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Materia</b>	tutela dell'ambiente	
<b>Norme impugnate</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>
art.199, comma 9, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152 (Norme in materia ambientale)	artt.117, 118, 120 Cost.	<b>illegittimità costituzionale</b>
art.204, comma 3, d.lgs 152/2006	art. 117, quarto comma, Cost	<b>illegittimità costituzionale</b>
art.205, comma 6, d.lgs 152/2006	art.114, 117 Cost.	<b>illegittimità costituzionale</b>
art.181, commi da 5 a 12 del d.lgs 152/2006	artt.3, 11, 76, 97, 117 Cost.,	inammissibilità della questione
art.183, comma 1, art. 185, art. 186, art. 189, commi 1 e 3, art. 194 d.lgs 152/2006	artt.11, 76, 117 Cost.	inammissibilità della questione
art.196, art. 197 comma 1, art.198, art. 199, art. 200, art. 201, art. 202, art. 203, art. 208, commi 3, 4, 6, 8, 9, 11, 12, 15, 16, 17, 18, 19, 20, art. 209 commi 2, 3, 4, 5 e 7, art. 210, art. 211, commi 2, 3, 4, 5, art.199, art. 200, art. 201, art. 202, art. 203, art. 204, art. 205, art. 206, art. 207 d.lgs 152/2006	artt. 117 e 118 Cost principio di leale collaborazione	inammissibilità della questione
art. 203, art.204, art. 214, commi 3 e 5, art. 215, commi 3 e 6, art. 216, commi 3, 4, 5, 6, 7, 10, 11, 12, 13, 14, 15 d. lgs 152/2006	art. 117 Cost	inammissibilità della questione
art.205, comma 2 d.lgs 152/2006.	artt.3, 97, 114, 117 Cost.	inammissibilità della questione
art.189, comma 1, d.lgs 152/2006	artt.76, 117, 118 Cost.	non fondatezza
art.195, comma 1, lettere f), g), l), m), n), o), p), q), t); comma 2, lettere b), e), l), m) n),	artt.76, 117, 118 Cost. principio di leale collaborazione	non fondatezza

q), s), comma 4, art. 196, comma 1, lettere d), m) del d.lgs 152/2006		
artt.199, comma 8 e 204, comma 3 d.lgs 152/2006	art. 120, secondo comma, Cost.	non fondatezza
art. 206, commi 2 e 3, d.lgs 152/2000	art. 118 Cost. principio di leale collaborazione	non fondatezza
art.208, comma 10, d.lgs 152/2006	artt. 117, 118 Cost.	non fondatezza
art. 211, comma 3, d.lgs 152/2006	artt. 118, 120 Cost.	non fondatezza
art. 212, comma 2, d.lgs 152/2006	artt.114, 117, 118 Cost.	non fondatezza

### Sintesi

La disciplina dei rifiuti rientra nell'ambito più generale della materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema che, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione, rientra nella potestà legislativa esclusiva statale.

La tutela dell'ambiente si configura come una materia "trasversale" in quanto la disciplina statale in tale ambito opera come limite alla disciplina che le regioni dettano nelle materie di propria competenza, salva la facoltà loro riconosciuta di prevedere, nelle singole materie regionali, un livello di tutela ambientale maggiore rispetto a quello fissato dal legislatore statale.

Con riferimento alla disciplina dei rifiuti, per verificare la legittimità costituzionale delle norme statali *de quo* occorre valutare se l'incidenza delle stesse sulle materie regionali sia tale da non alterare il riparto costituzionale delle competenze oltre il limite della ragionevolezza.

La Corte costituzionale riconosce l'illegittimità costituzionale di due disposizioni del decreto legislativo n.152 del 2006, gli articoli 199, comma 9 e 204, comma 3, relativi alle modalità di esercizio del potere sostitutivo. Nel censurare tali disposizioni la Corte ricorda che l'articolo 118 Cost., così come attribuisce ai comuni, in tutte le materie, le funzioni amministrative, fatta salva la possibilità che esse, per assicurarne l'esercizio unitario e sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, siano allocate ad un diverso livello istituzionale, così lascia aperta la possibilità che un livello di governo, in caso di inerzia del soggetto titolare della funzione e in presenza di un atto necessario per perseguire interessi unitari, si sostituisca a quello competente nell'adozione dell'atto medesimo. In tale contesto, la Corte precisa che dall'articolo 120, secondo comma, Cost. non deriva una riserva esclusiva a favore della legge statale a disciplinare il potere sostitutivo, dovendosi riconoscere che anche "la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza e nel disciplinare...l'esercizio di funzioni amministrative di competenza dei comuni," possa prevedere 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 (sentenza n. 43 del 2004).

Alla luce di ciò, l'articolo 199, comma 9 prevede un intervento sostitutivo statale qualora le autorità competenti (comuni, province, autorità d'ambito) non abbiano provveduto a porre in essere interventi previsti nel piano regionale dei rifiuti. Quindi, un caso di sostituzione statale relativamente ad un ambito, quello dell'attuazione del piano regionale, di competenza delle regioni. Non essendo state le regioni poste nella condizione di esercitare il proprio potere sostitutivo, ne sarebbe derivata la lesione delle relative attribuzioni.

Sulla base di analoghe premesse, la Corte riconosce illegittimo l'articolo 204, comma 3, nella parte in cui prevede un termine entro il quale i Presidenti delle Giunte regionali devono nominare un commissario *ad acta* per l'adozione dei provvedimenti relativi ai nuovi affidamenti del servizio di

gestione dei rifiuti, qualora non vi provvedano le Autorità d'ambito. Tale previsione, disciplinando puntualmente modalità e tempi di esercizio del potere sostitutivo regionale in una materia, quella della gestione del servizio pubblico locale di gestione dei rifiuti, attribuita alla competenza legislativa residuale regionale, viola la relativa competenza regionale.

La Corte si sofferma ulteriormente nell'analisi del potere sostitutivo quando riconosce non fondate le questioni relative agli articoli 199, comma 8 e 204, comma 3, secondo periodo, che prevedono il conferimento del potere sostitutivo, rispettivamente in materia di approvazione o adeguamento del piano regionale di gestione dei rifiuti e di nuovi affidamenti per la gestione del servizio di gestione integrata dei rifiuti, in capo al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, anziché al Presidente del Consiglio dei ministri, e, inoltre, non pongono garanzie per l'ente sostituendo, in contrasto con quanto richiede l'articolo 120 Cost. Secondo la Corte entrambi gli interventi sostitutivi contenuti nelle norme impugnate non sono riconducibili all'ambito dell'articolo 120 Cost. trattandosi di interventi "non...connessi ad alcuna delle ipotesi di emergenza istituzionale di particolare gravità ivi contemplate... tali da giustificare l'attribuzione in via esclusiva al Governo: sicché deve ritenersi priva di fondamento l'asserita lesione della predetta norma costituzionale...". L'articolo 120 Cost. individua, infatti, un potere sostitutivo straordinario esercitabile esclusivamente dal Governo solo nei casi tassativamente ivi previsti, mentre lascia aperta la possibilità di altre ipotesi di potere sostitutivo, configurabili dalla legge statale o regionale, in capo ad organi dello Stato o delle Regioni o di enti territoriali.

La Corte, infine, riconosce l'illegittimità costituzionale dell'articolo 205, comma 6, nella parte in cui prevede che le regioni possono indicare, con legge e previa intesa con il Ministro dell'ambiente, maggiori obiettivi di riciclo e recupero dei rifiuti. Tale disposizione sottopone ad un vincolo procedimentale l'esercizio della competenza legislativa regionale, con l'effetto di una lesione della sfera di competenza stessa. La Corte conferma, quindi, il suo consolidato orientamento giurisprudenziale, secondo il quale l'attività legislativa regionale non può essere sottoposta a procedure di leale collaborazione.

SENTENZA N. 249

ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Francesco	AMIRANTE	Presidente
- Ugo	DE SIERVO	Giudice
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"
- Giuseppe	FRIGO	"
- Alessandro	CRISCUOLO	"
- Paolo	GROSSI	"

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 181, commi 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 12; 183, comma 1; 185, comma 1; 186; 189, commi 1 e 3; 194; 195, comma 1, lettere *f), g), l), m), n), o), p), q) e t)*, comma 2, lettere *b), e), l), m), n), q) e s)* e comma 4; 196; 197; 199, commi 5, 8, 9 e 10; 200; 201; 202; 203; 204; 205; 206, commi 2 e 3; 207, comma 1; 208, commi 3, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12, da 15 a 20; 209, commi da 2 a 5 e 7; 210; 211, commi da 2 a 5; 212; 214, commi 2, 3, 5 e 9; 215 e 216, commi 1, da 3 a 7 e da 10 a 15, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), promossi dalle Regioni Emilia-Romagna (n. 2 ricorsi), Calabria, Toscana, Piemonte, Valle d'Aosta, Umbria, Liguria, Abruzzo, Puglia, Campania, Marche e Basilicata, con ricorsi notificati il 24 aprile, l'8, il 9, il 12, il 13, il 12-21 ed il 12-27 giugno 2006, depositati in cancelleria il 27 aprile, il 10, il 14, il 15, il 16, il 17, il 20, il 21 ed il 23 giugno 2006, ed iscritti ai nn. 56, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 78, 79 ed 80 del registro ricorsi 2006.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri; nonché gli atti di intervento dell'Associazione Italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia – Onlus), della Biomasse Italia S.p.a. ed altre;

*udito* nell'udienza pubblica del 19 maggio 2009 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;

*uditi* gli avvocati Giandomenico Falcon e Franco Mastragostino per la Regione Emilia-Romagna, Maria Grazia Bottari Gentile per la Regione Calabria, Lucia Bora e Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana, Fabio Lorenzoni per la Regione Piemonte, Giampaolo Parodi per la Regione Valle d'Aosta, Giandomenico Falcon per le Regioni Umbria e Liguria, Fabrizio Lofoco per la Regione Puglia, Vincenzo Cocozza per la Regione Campania, Gustavo Visentini per la Regione Marche, Alessandro Giadrossi per l'Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia – Onlus), e gli avvocati dello Stato Fabrizio Fedeli e Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

### *Considerato in diritto*

1.– Con i ricorsi indicati in epigrafe, le Regioni Calabria, Toscana, Piemonte, Valle d'Aosta, Umbria, Emilia-Romagna, Liguria, Abruzzo, Puglia, Campania, Marche e Basilicata hanno complessivamente impugnato, per la parte che qui interessa e ognuna con specifico riferimento a taluno di essi, gli articoli 181, commi 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 12; 183, comma 1; 185, comma 1; 186; 189, commi 1 e 3; 194; 195, commi 1, lettere *f), g), l), m), n), o), p), q) e t)*, comma 2, lettere *b), e), l), m), n), q) e s)* e comma 4; 196; 197; 199, commi 5, 8, 9 e 10; 200; 201; 202; 203; 204; 205; 206, commi 2 e 3; 207, comma 1; 208, commi 3, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 15-20; 209, commi 2-5 e 7; 210; 211, commi 2-5; 212, 214, commi 2, 3, 5 e 9; 215 e 216, commi 1, 3-7, 10-15, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale» (di qui in avanti: Codice dell'ambiente), in riferimento agli artt. 3, 11, 42, 43, 76, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 Cost., nonché all'art. 2, lettera *b)*, dello statuto speciale per la Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4) ed ai principi di ragionevolezza, leale collaborazione, sussidiarietà ed adeguatezza. Le norme impuginate hanno ad oggetto la disciplina della gestione dei rifiuti.

Stante la loro connessione oggettiva, i suddetti ricorsi devono essere riuniti ai fini di un'unica pronuncia.

2.– Preliminarmente, va riservata ad altre pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale sollevate con i medesimi ricorsi.

Devono, inoltre, essere dichiarati 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 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 ed eventualmente anche di fronte a questa Corte in via incidentale» (*ex multis* sentenza n. 405 del 2008).

Ancora in via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità delle censure sollevate dalla Regione Umbria con riferimento all'art. 195, comma 1, lettere *m*) ed *o*), ed all'art. 202, comma 6, non essendo indicate nella delibera di autorizzazione ad impugnare della Giunta regionale.

3.– Successivamente alla proposizione dei ricorsi, alcune delle disposizioni censurate sono state in parte modificate ed in parte abrogate dal decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4, (Ulteriori disposizioni correttive del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale), dall'art. 4-*quinquies* del decreto-legge 3 novembre 2008, n. 171 (Misure urgenti per il rilancio competitivo del settore agroalimentare), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2008, n. 205, e dall'art. 20, comma 10-*sexies*, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), nel testo introdotto dalla legge di conversione 28 gennaio 2009, n. 2.

Alla luce delle predette sopravvenienze legislative, alcune Regioni in parte hanno rinunciato ad alcune censure, in parte hanno dichiarato la propria carenza di interesse alla pronuncia.

In particolare, la Regione Emilia-Romagna, con memoria del 14 maggio 2009, in riferimento al ricorso n. 56 del 2006, ha rinunciato all'impugnazione degli artt. 181, commi da 7 a 11, 183, comma 1, 186, 189, comma 3, 214, commi 3 e 5.

La Regione Liguria ha rinunciato a tutte le censure relative alla parte quarta del testo unico, con memoria del 28 aprile 2009.

La Regione Puglia ha dichiarato di rinunciare alle proprie censure, ad eccezione di quelle inerenti all'art. 214, comma 5, con memoria del 5 maggio 2009.

La Regione Calabria, con memoria del 22 aprile 2009, ha chiesto una pronuncia di cessazione della materia del contendere in relazione all'art. 207, comma 1.

La Regione Toscana, con memoria del 27 aprile 2009, ha dichiarato di non avere interesse alla pronuncia, in relazione agli artt. 181, commi da 7 a 11, 183, comma 1, lettere *q*) ed *f*), 185, comma 1, 186, 189, comma 3, 195, comma 2, lettera *e*), 212, comma 3, 214, commi 2 e 3, 215, commi 1, 3 e 4, e 216, commi 1, 3 e 4.

Le restanti Regioni, con separate memorie, hanno insistito nel richiedere la pronuncia di illegittimità costituzionale. La Regione Umbria si è rimessa alla Corte, in relazione alla valutazione della cessazione della materia del contendere, con riferimento agli artt. 181, commi da 7 a 11, 183, comma 1, lettere *g*), *h*), *m*), *n*), *q*) ed *u*), 186, 189 comma 3, 214, commi 3 e 5.

4.– Preliminare rispetto anche ad una eventuale pronuncia di cessazione della materia del contendere è l'esame dei profili di ammissibilità delle censure proposte.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, ai fini della dichiarazione di cessazione della materia del contendere, è necessario che le norme abrogate non abbiano prodotto effetti durante il periodo della loro vigenza (*ex multis*, sentenze n. 74 del 2009, n. 439 e n. 289 del 2008), non essendo sufficiente che esse siano state in via transitoria in vigore.

Nel caso in esame, alcune delle disposizioni impugnate, di seguito più specificamente indicate, risultano essere state in vigore fino alle successive modifiche ed integrazioni.

Escludendo, pertanto, che la sola vigenza delle norme, poi abrogate o modificate in misura rilevante, nel periodo transitorio, sia indice della loro avvenuta applicazione, occorre verificare, in concreto, se sussistono i presupposti per una declaratoria di cessazione della materia del contendere.

5.– Molteplici sono le censure formulate dalle ricorrenti con riferimento alla pretesa violazione di norme delle direttive comunitarie in materia di rifiuti – e quindi alla violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., da un lato, e dell'art. 76 Cost., dall'altro – poiché la legge delega avrebbe individuato, fra i principi e criteri direttivi, quello della «piena e coerente attuazione delle direttive comunitarie».

Questa Corte ha, in più occasioni, 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. (fra le tante: sentenze n. 190 e n. 326 del 2008). Pertanto, le censure dedotte con riferimento alla normativa comunitaria, senza adeguata motivazione circa l'asserita lesione delle proprie sfere di competenza, vanno dichiarate inammissibili, restando impregiudicato il poterdovere delle amministrazioni regionali di non applicare le norme incompatibili con le disposizioni di direttive comunitarie provviste di effetto diretto, alla stregua di una costante giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 170 del 1984 e n. 168 del 1991).

6.– In particolare, viene censurato l'art. 181, commi da 7 a 11 (Regione Umbria), anche in combinato con l'art. 183, comma 1, lettera *g*) (Regioni Marche e Toscana), nonché in combinato con l'art. 183, comma 1 (Regioni Abruzzo, Liguria, Puglia, Campania e Basilicata) o con l'art. 214, commi 2, 3 e 5 (Regione Piemonte; Regione Umbria, con esclusivo riferimento al comma 3 dell'art. 214), nella parte in cui si pone in contrasto con la direttiva n. 75/442/CEE, la quale stabilisce che l'obbligo generale dell'autorizzazione per le attività di recupero dei rifiuti possa essere derogato solo allorché «le autorità competenti abbiano adottato per ciascun tipo di attività norme generali che fissano i tipi e le quantità di rifiuti e le condizioni alle quali l'attività può essere dispensata dall'autorizzazione» (Regioni Abruzzo, Liguria, Puglia, Campania e Basilicata, Marche e Toscana). Del pari si deduce la violazione dell'art. 76 Cost., con riferimento all'art. 1, comma 8, della legge delega 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), il quale prevede la «piena e coerente attuazione delle direttive comunitarie, al fine di garantire elevati livelli di tutela dell'ambiente e di contribuire in tale modo alla competitività dei sistemi territoriali e delle imprese, evitando fenomeni di distorsione della concorrenza» (lettera *e*), e l'«affermazione dei principi comunitari di prevenzione, di precauzione, di correzione e riduzione degli inquinamenti e dei danni ambientali e del “chi inquina paga”» (lettera *f*).

Le norme hanno ad oggetto la possibilità di disciplinare con accordi di programma i metodi di recupero dei rifiuti (art. 181, commi da 7 a 11; anche in combinato con l'art. 183 ed in combinato disposto con l'art. 183, comma 1, che contiene le definizioni di rifiuto, raccolta differenziata, deposito temporaneo, sottoprodotto, materia prima secondaria), nonché l'accesso alle cosiddette procedure semplificate (artt. 214, commi 2, 3 e 5) e si porrebbero in contrasto con la normativa comunitaria (e quindi con la legge delega), nella misura in cui determinerebbero una deregolamentazione dell'attività di recupero e gestione dei rifiuti, diversamente da quanto disposto dalle direttive n. 75/442/CEE come modificata dalla direttiva n. 91/156/CEE, secondo cui tale semplificazione sarebbe possibile solo fissando norme generali, che determinino i tipi e le quantità di rifiuti.

Le ricorrenti denunciano la violazione delle competenze regionali in materia di tutela del territorio, di tutela igienico-sanitaria e di sicurezza della popolazione, con motivazioni generiche o assertive, con conseguente manifesta inammissibilità delle questioni.

6.1.– Le questioni concernenti l'individuazione dei materiali sottratti alla disciplina dei rifiuti (terre e rocce da scavo: art. 186; emissioni costituite da effluenti gassosi, scarichi idrici, rifiuti radioattivi, ed altri materiali tassativamente indicati: art. 185, comma 1 – Marche e Toscana, Calabria, Piemonte, Umbria, Liguria, Abruzzo, Puglia e Campania), nonché la definizione di talune operazioni, quali la “raccolta differenziata” (art. 183, comma 1, lettera *f*) – Marche e Toscana), oltre che della nozione di sottoprodotto e materia prima secondaria per attività metallurgiche (artt. 183, 194 e 212 – Piemonte), sono prospettate in riferimento alla normativa comunitaria, senza tuttavia addurre una sufficiente motivazione circa le modalità attraverso le quali la dedotta lesione ridonderebbe sulle sfere di competenza regionale. Gli argomenti spesi, per un verso sono generici, per l'altro non attengono al riparto delle competenze, perché ancorati ad un situazione di “incertezza” normativa ovvero all'irragionevolezza delle soluzioni adottate, sicché essi non sfuggono alla declaratoria di inammissibilità.

6.2.– L'art. 189, comma 3, che esonera talune imprese o enti che producono rifiuti non pericolosi dall'obbligo di comunicazione annuale alle Camere di commercio di quantità e caratteristiche dei rifiuti medesimi, è censurato con riferimento agli artt. 6 e 14 della direttiva n. 75/442/CEE, che imporrebbero l'istituzione di un'autorità competente a cui fornire le predette informazioni, in ordine a tutti i tipi di rifiuti (Calabria, Umbria, Liguria, Toscana, Campania, Abruzzo, Puglia e Marche).

Anche in questo caso, alla valutazione nel merito della compatibilità comunitaria osta l'inammissibilità della questione, in quanto la motivazione in ordine alla lesione della competenza regionale è generica, essendosi le ricorrenti limitate ad affermare che la dispensa dalla comunicazione annuale al Catasto dei rifiuti andrebbe ad incidere sui poteri di autorizzazione, controllo e pianificazione propri delle Regioni.

6.3.– La questione proposta in relazione all'art. 199, comma 10 (Marche, Toscana e Piemonte), il quale, individuando il contenuto dei provvedimenti sostitutivi del Ministro dell'ambiente, non contemplerebbe più (come viceversa l'art. 10, lettera c, del d.lgs. n. 22 del 1997) la costituzione di un deposito cauzionale, riguarda l'asserito contrasto con le finalità perseguite dalle direttive comunitarie di prevenzione e riduzione della produzione e nocività dei rifiuti. Le argomentazioni sottese alle censure risultano, ancora una volta, generiche e non consentono, quindi, di affrontare il merito, non potendosi che dichiararne l'inammissibilità.

6.4.– Allo stesso modo, deve dichiararsi l'inammissibilità della questione proposta in riferimento all'art. 201, comma 6, e 203, comma 2, lettera c) (Marche e Toscana), nella parte in cui impongono una durata non inferiore a quindici anni per la gestione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani da parte dei soggetti affidatari, in contrasto con l'obiettivo comunitario di tenere conto delle tecnologie più aggiornate e di utilizzare i metodi più idonei a garantire un alto grado di protezione ambientale e della salute pubblica. Anche in questo caso, infatti, non si dà conto dell'incidenza di tale violazione sulle sfere di competenza regionali.

7.– Nello stesso ambito vanno collocate quelle censure, che attengono ad altri parametri non relativi al riparto delle competenze, in riferimento alle quali non sono forniti argomenti a sostegno della incidenza della pretesa violazione degli stessi sulle sfere di attribuzione regionali.

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, evocando i principi che regolano l'attività amministrativa, nonché quelli di eguaglianza e certezza del diritto, generalità ed astrattezza delle norme, senza allegare alcuna motivazione. A giudizio delle ricorrenti, infatti, i principi invocati escluderebbero la possibilità di prevedere accordi con i privati, nell'ambito dell'attività diretta alla emanazione di atti normativi ed amministrativi generali, non consentendo alcuna alterazione della gerarchia delle fonti del diritto, senza tuttavia che sia contestata alcuna lesione delle competenze o funzioni riservate dalla Costituzione alle Regioni.

Ancora sotto il medesimo profilo, risulta inammissibile 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.

Si deduce, a tal proposito, 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. In questo caso è evidente come la ricorrente non fornisca alcun argomento atto a dimostrare la pretesa interferenza con l'esercizio delle funzioni attribuite alle amministrazioni regionali e locali.

8.– Altro gruppo di censure inammissibili concerne tutte quelle ipotesi in cui le ricorrenti, prospettando la questione di legittimità costituzionale in relazione ad alcune norme, dal contenuto del tutto eterogeneo, non hanno specificato i termini entro i quali le singole disposizioni di

riferimento abbiano violato i parametri costituzionali invocati. In questo caso, infatti, la carenza di ogni collegamento fra le argomentazioni svolte in ricorso e le singole disposizioni normative non consente alla Corte di procedere ad una verifica di compatibilità costituzionale funzionale alla pronuncia caducatoria richiesta.

8.1.– 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 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.

8.2.– Analogamente deve concludersi per la questione sollevata dalla Regione Calabria, con riguardo all'art. 197, comma 1, nella parte in cui contiene l'elenco delle competenze provinciali. Anche in questo caso, infatti, le norme censurate sono esaminate in maniera indifferenziata, senza che venga in alcun modo specificato come le singole disposizioni contrastino con il parametro costituzionale indicato.

8.3.– Inammissibili sono pure 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.

Si tratta evidentemente di una 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.

8.4.– A conclusioni non dissimili deve pervenirsi in relazione alla questione, sollevata dalla Regione Calabria, inerente agli artt. 208, commi 3, 4, 6, 8, 9, 11, 12, da 15 a 20, 209, commi da 2 a 5 e 7, 210 e 211, commi da 2 a 5, nella parte in cui disciplinerebbero in maniera troppo dettagliata la procedura per l'autorizzazione per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, per il rinnovo delle autorizzazioni, per le autorizzazioni in casi particolari e per l'autorizzazione di impianti di ricerca e sperimentazione. Non essendo, infatti, contestato dalla ricorrente il titolo dello Stato a legiferare, non risulta in alcun modo specificato in che parte e come sia lesa la competenza regionale, del resto solo assertivamente richiamata.

8.5.– Da ultimo, nello stesso ambito va collocata la censura, sollevata dalla Regione Calabria, in riferimento agli artt. da 199 a 207, non approvati a seguito di un coinvolgimento degli enti territoriali infra-statali, nella parte in cui intervengono a disciplinare il servizio di gestione integrata dei rifiuti, in violazione del principio di leale collaborazione. E', infatti, evidente la genericità della questione, non essendo individuate, nel coacervo delle disposizioni richiamate, le singole norme che incidono sulle competenze legislative regionali in riferimento alle quali sarebbe stata necessaria l'intesa.

9.– Alcune questioni devono ugualmente essere dichiarate inammissibili, in quanto le ricorrenti, pur individuando con precisione la norma impugnata, non forniscono una motivazione sufficiente in

ordine alla fondatezza delle censure. In questo caso, infatti, difettano i requisiti minimi che consentano l'esame del merito delle questioni, rendendo quindi impossibile ogni controllo di costituzionalità.

9.1.– In primo luogo, viene in rilievo la censura proposta dalla Regione Calabria sull'art. 181, commi da 5 a 12, in riferimento all'art. 117 Cost., che, regolando in modo dettagliato le procedure attraverso le quali perseguire il recupero dei rifiuti, mediante il riutilizzo, il reimpiego, il riciclaggio ed altre forme di recupero, recherebbe una disciplina «largamente ultronea rispetto alla esigenza di porre *standards* uniformi di tutela ambientale su tutto il territorio nazionale, non limitandosi [...] ad individuare gli orientamenti generali cui gli operatori debbono attenersi [...], ma specificando minutamente finanche gli strumenti in base ai quali porre in essere gli obiettivi (gli accordi di programma) e le procedure da seguire». La censura appare *prima facie* generica, in quanto la ricorrente non contesta la competenza statale a disciplinare la materia, ma solo l'eccessivo dettaglio della disciplina, senza però fornire alcun argomento a sostegno della pretesa lesione delle proprie sfere di competenza.

9.2.– A medesima conclusione si perviene con riguardo agli artt. 181, commi da 7 a 11, 183, comma 1, 186, 189, comma 3, e 214, commi 3 e 5, che, a giudizio delle Regioni Puglia, Abruzzo e Campania, disciplinano la materia «rifiuti», collocandosi in un contesto in cui si sovrappongono agli interessi regionali di tutela del territorio, nonché di tutela igienico-sanitaria e di sicurezza della popolazione, sconvolgendo l'assetto normativo ed amministrativo disegnato dalla legislazione regionale, che verrebbe in molte parti abrogata. Lo stesso vale per gli artt. 199, comma 5, nella parte in cui reca una disciplina dettagliata in merito ai piani di bonifica delle aree inquinate, 215, commi 3 e 6, e 216, commi da 3 a 7 e da 10 a 15, nella parte in cui dettano la disciplina di procedure semplificate in tema di auto smaltimento e di operazioni di recupero, censurati dalla Regione Calabria. In tutti questi casi l'asserita violazione dell'art. 117 Cost. viene motivata assumendo, in maniera del tutto apodittica, la lesione delle competenze costituzionali della Regione in materia di tutela dell'ambiente, tutela della salute e governo del territorio.

9.3.– Infine, inammissibile – perché del tutto priva di motivazione – risulta la questione sollevata dalle Regioni Calabria, Piemonte e Valle d'Aosta, con riferimento agli artt. 203 e 204, come conseguenza della pretesa illegittimità costituzionale dell'art. 202.

10.– L'esame delle questioni per le quali non può pervenirsi ad una pronuncia di merito deve proseguire in riferimento a quelle censure che attengono alla denuncia di meri inconvenienti di fatto, derivanti dall'applicazione delle norme impugnate e, appunto perché tali, inidonei a configurare un contrasto della disposizione impugnata con il parametro costituzionale invocato.

Si tratta delle questioni inerenti all'art. 205 in relazione all'art. 183, comma 1, lettera f), ed all'art. 205, comma 2, sollevate rispettivamente dalle Regioni Piemonte e Liguria, in riferimento al fatto che, identificando nella raccolta differenziata anche operazioni di separazione che avvengono durante la lavorazione del rifiuto, determinerebbero un fittizio incremento delle percentuali di raccolta differenziata senza un sostanziale miglioramento, ponendosi, irragionevolmente, in contrasto con gli obiettivi di tutela ambientale, «risultando svilite le realtà territoriali e programmatiche già impostate a criteri di maggiore efficienza, con detrimento delle attività amministrative locali nel loro buon andamento». E' evidente dunque, come le difficoltà applicative evidenziate non siano assolutamente sufficienti, neanche in astratto, a determinare la denunciata lesione.

11.– Può a questo punto affrontarsi l'esame delle questioni che consentono una valutazione di merito.

Va premesso, sul punto, che la disciplina dei rifiuti si colloca, per giurisprudenza di questa Corte, nell'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., anche se interferisce con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, restando ferma la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (*ex multis*, sentenze n. 62 del 2008).

Pertanto, anche nel settore dei rifiuti, accanto ad interessi inerenti in via primaria alla tutela dell'ambiente, possono venire in rilievo interessi sottostanti ad altre materie, per cui la «competenza statale non esclude la concomitante possibilità per le Regioni di intervenire [...]», ovviamente nel rispetto dei livelli uniformi di tutela apprestati dallo Stato (sentenza n. 62 del 2005, altresì, sentenze n. 247 del 2006, n. 380 e n. 12 del 2007).

La disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di tale competenza esclusiva dello Stato, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato (sentenza n. 378 del 2007).

La disciplina dei rifiuti, peraltro, in quanto rientrante principalmente nella tutela dell'ambiente e, dunque, in una materia che, per la molteplicità dei settori di intervento, assume una struttura complessa, riveste un carattere di pervasività rispetto anche alle attribuzioni regionali. Di conseguenza, ogniqualvolta sia necessario verificare, come nella 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.

12.– Ciò premesso in via generale, viene in rilievo l'esame delle singole questioni, in relazione alle quali andrà anche valutata la possibile cessazione della materia del contendere, in riferimento alla persistenza o meno dell'interesse alla pronuncia, alla stregua della giurisprudenza costituzionale sopra richiamata.

La Regione Calabria impugna l'art. 181, comma 3, secondo periodo, nella parte in cui stabilisce 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 norma violerebbe in primo luogo 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.

Va al riguardo osservato, in via preliminare, che 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, è necessario tener conto del fatto che, 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. Tale evenienza è di per sé sola idonea a dimostrare come non si siano concretamente prodotti effetti durante il periodo di vigenza, sicché la richiamata abrogazione, evidentemente satisfattiva, consente di giungere ad una pronuncia di cessazione della materia del contendere.

13.– La Regione Toscana ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 189, comma 1, nella parte in cui detta la disciplina del cosiddetto Catasto dei rifiuti, per violazione dell'art. 76, Cost., perché in contrasto con i principi e criteri direttivi della legge delega, nella parte in cui vincola il legislatore delegato al rispetto dell'assetto normativo ed amministrativo vigente. La ricorrente, in

proposito, assume, peraltro, di avere già esercitato le funzioni ad essa attribuite, disciplinandole con legge e con strumenti di pianificazione generale e particolare.

Ad avviso della Regione Calabria, inoltre, la stessa norma sarebbe in contrasto con l'art. 117, sesto comma, Cost., nonché con il principio di leale collaborazione, poiché attribuirebbe al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio la competenza a dettare norme di organizzazione del Catasto dei rifiuti, omettendo ogni riferimento ad un intervento regionale, peraltro *a fortiori* necessitato dalla circostanza che le Sezioni regionali del Catasto hanno sede, appunto, presso le Regioni.

Le Regioni Toscana e Marche, poi, deducono la violazione, da parte della medesima norma, anche degli artt. 117 e 118 Cost., in quanto il legislatore nazionale non avrebbe previsto il coinvolgimento delle Regioni attraverso l'intesa con la Conferenza unificata, in una materia in cui gli interessi ambientali si sovrappongono con quelli di tutela del territorio, nonché di tutela della salute e sicurezza della popolazione.

Le questioni non sono fondate.

Quanto alla dedotta violazione dell'art. 76 Cost., sotto il profilo dell'eccesso di delega, va osservato che, contrariamente all'assunto delle ricorrenti, già l'art. 18 del d.lgs. n. 22 del 1997 prevedeva, alla lettera *h*), che fosse di competenza dello Stato «la riorganizzazione e la tenuta del Catasto nazionale dei rifiuti». Pertanto la norma censurata non contrasta né con il riparto di competenze delineato nella normativa richiamata dalla legge delega, né con gli artt. 117 e 118 Cost. Infatti, è evidente che, per espressa previsione normativa, il Catasto dei rifiuti intende garantire la formazione di un quadro conoscitivo unitario e costantemente aggiornato dei dati raccolti, anche ai fini della pianificazione delle attività di gestione dei rifiuti. In tal senso, quindi, le funzioni svolte da tale istituto sono prodromiche alla fissazione di livelli uniformi di tutela dell'ambiente, di esclusiva competenza statale.

14.– Le Regioni Marche e Toscana hanno, poi, impugnato gli artt. 195, comma 1, lettera *f*); comma 2, lettere *b*), *e*), *l*), *m*) e *s*), e 196, comma 1, lettera *d*); quanto alle altre ricorrenti, la Regione Emilia-Romagna ha impugnato l'art. 195, comma 1, lettere *f*), *g*), *n*), *o*), mentre il Piemonte, oltre alle lettere *f*), *l*), *m*), *n*), *o*) e *q*), ha censurato anche la lettera *p*); infine la Regione Calabria ha impugnato l'art. 195, comma 1, lettere *f*), *g*) e *t*), e comma 2, lettera *b*) in combinato disposto con l'art. 195, comma 4, e la Regione Umbria ha censurato l'art. 195, comma 1, lettera *m*) ed *o*).

Si tratterebbe di norme che attribuiscono allo Stato «l'individuazione, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni, degli impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese», nonché di una serie di altre competenze, che consentirebbero al medesimo di emanare norme di dettaglio in materie connesse con le attribuzioni regionali in tema di tutela della salute, di gestione di servizi pubblici, di pianificazione e programmazione del territorio, in violazione degli artt. 117 e 118 Cost.

Secondo le Regioni Calabria, Toscana e Piemonte sarebbe violato, altresì, il principio di leale collaborazione, in quanto le norme per l'individuazione degli impianti di interesse nazionale, nonostante facciano salvo il rispetto delle attribuzioni costituzionali delle Regioni, limiterebbero l'intervento delle autonomie territoriali ad un mero parere della Conferenza unificata, anziché prevedere il raggiungimento di una intesa che orienti l'operato degli organi statali nelle predette attività.

Non solo, ma a giudizio della Regione Emilia-Romagna, le disposizioni in oggetto violerebbero anche l'art. 76 Cost. e le attribuzioni regionali, delineando una serie di competenze ulteriori, rispetto a quelle attribuite allo Stato dal d.lgs. n. 22 del 1997, in violazione dei criteri di delega legislativa e con evidente lesione delle sfere di competenza regionale residuale in tema di tariffazione dei servizi pubblici locali, nonché di promozione delle forme di cooperazione tra gli enti locali.

La Regione Piemonte, poi, ne deduce la contrarietà ai principi di sussidiarietà, differenziazione e di leale collaborazione, i quali impongono che gli interventi in materia siano rapportati alla dimensione territoriale degli interessi e all'individuazione del livello ottimale di allocazione delle diverse funzioni.

La Regione Umbria, ancora, con riferimento alle lettere *m*) ed *o*), ne assume la contrarietà con gli artt. 117 e 118 Cost., per il fatto di prevedere un atto di indirizzo e coordinamento in una materia regionale, la cui legittimità – dopo la riforma costituzionale del 2001 – dovrebbe ritenersi esclusa.

La Regione Calabria, poi, invoca il parametro costituzionale dell'art. 117, quinto comma, Cost., in ragione del quale l'adeguamento del diritto interno agli obblighi comunitari spetterebbe allo Stato ed alle Regioni in relazione alle rispettive competenze, sicché nella specie l'adeguamento alla normativa comunitaria sui rifiuti non potrebbe che essere realizzata attraverso leggi regionali.

La Regione Piemonte, da ultimo, richiama, sebbene implicitamente, l'art. 117, quarto comma, Cost. ed in subordine il principio di leale collaborazione, in quanto, avendo le norme impugnate ad oggetto il sistema di gestione dei servizi relativi ai rifiuti, sarebbero riconducibili alla competenza legislativa regionale in tema di servizi pubblici locali, nonché alla potestà organizzativa degli enti gestori, e comunque non contemplerebbero alcuna forma di partecipazione né delle Regioni né delle autonomie locali.

La Regione Toscana, con memoria del 27 aprile 2009, ha dichiarato di non avere più interesse ad una pronuncia di merito in relazione alle censure proposte nei confronti dell'art. 195, comma 2, lettera *e*), in quanto la richiamata disposizione è stata prima sostituita dall'art. 2, comma 26, lettera *a*), del d.lgs. n. 4 del 2008 e poi ulteriormente modificata dall'art. 5, comma 2, dalla legge n. 205 del 2008, di conversione del d.l. n. 171 del 2008 (Misure urgenti per il rilancio competitivo del settore agroalimentare), in senso pienamente soddisfacente.

Tuttavia, la constatazione del significativo lasso di tempo nel quale la disposizione censurata è stata in vigore insieme alla considerazione dell'immediata precettività della stessa non consentono di ritenere che di essa non sia stata fatta applicazione ed impediscono di giungere ad una pronuncia di cessazione della materia del contendere.

Nel merito, le questioni, unitariamente trattate per l'analogia del tessuto normativo censurato, non sono fondate.

Le norme impugnate riguardano, quanto all'art. 195, comma 1: l'individuazione degli impianti di recupero e smaltimento di preminente interesse nazionale (lettera *f*); il piano nazionale di comunicazione e di conoscenza ambientale (lettera *g*); i criteri generali, differenziati per i rifiuti urbani e per i rifiuti speciali, ai fini dell'elaborazione dei piani regionali e la determinazione delle linee-guida per gli ambiti territoriali ottimali (lettera *m*); le linee guida per la definizione delle gare d'appalto per l'assegnazione della concessione del servizio per la gestione integrata dei rifiuti (lettera *n*); le linee guida inerenti le forme e i modi della cooperazione fra gli enti locali anche con riferimento alla riscossione della tariffa sui rifiuti urbani ricadenti nell'ambito territoriale ottimale (lettera *o*).

Occorre precisare a tal proposito che, quanto alle lettere *f*) e *g*), il legislatore ha espressamente previsto una clausola di "salvezza" «nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni», oltre ad una necessaria interlocuzione con la Conferenza unificata. Allo stesso modo, per le lettere *m*), *n*) ed *o*), si impone un'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

In primo luogo, quanto alla disciplina dell'individuazione degli impianti di recupero e smaltimento di preminente interesse nazionale (lettera *f*), non risulta violata la competenza regionale in tema di «approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione dei rifiuti e l'autorizzazione alle modifiche degli impianti esistenti» di cui all'art. 19, comma 1, del d.lgs. n. 22 del 1997, avendo quest'ultimo ad oggetto, in armonia con l'art. 117 Cost., i soli impianti territorialmente localizzati e non quelli di «preminente interesse nazionale». Sicché priva di fondatezza appare la censura relativa alla violazione dell'art. 76 Cost.

Inoltre, proprio per il fatto che si tratta di impianti di «preminente interesse nazionale», la valutazione relativa alla loro individuazione deve necessariamente essere attribuita allo Stato, in coerenza con il principio di sussidiarietà, in vista dell'obiettivo del soddisfacimento dell'esigenza unitaria di una dislocazione strategica dei medesimi impianti sull'intero territorio nazionale. In tale prospettiva, è infondata anche la dedotta violazione del principio di leale collaborazione, tenuto conto che la norma impugnata prevede che la predetta funzione di individuazione degli impianti sia

esercitata «sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281» e tale forma di coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali si rivela adeguata, incidendo la predetta attività su competenze regionali (governo del territorio, tutela della salute) concorrenti, in ordine alle quali spetta comunque allo Stato dettare i principi fondamentali.

Ad analoghe conclusioni deve pervenirsi in riferimento alle censure proposte nei confronti della previsione della competenza statale in tema di predisposizione di un piano nazionale di comunicazione e conoscenza ambientale (lettera *g*). Tale attribuzione, infatti, non determina alcuna lesione delle sfere di competenza regionale, in quanto non impedisce alle Regioni di predisporre propri piani territoriali sulla base dei quali, peraltro, solo lo Stato può provvedere a definire – «nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni» e «sentita la Conferenza unificata» – un adeguato piano nazionale.

Del pari infondate sono le censure sollevate, in relazione all'art. 76 Cost., nei confronti dell'attribuzione allo Stato del compito di determinare i criteri generali differenziati per i rifiuti urbani e per i rifiuti speciali, ai fini dell'elaborazione dei piani regionali dei rifiuti nonché le linee guida per gli ambiti territoriali ottimali (lettera *m*). Va infatti osservato, a tal proposito, che già l'art. 18, comma 1, lettera *i*), del d.lgs. n. 22 del 1997, attribuiva una simile competenza allo Stato, e che tale attribuzione è in linea con l'esigenza di una individuazione dei predetti criteri generali uniforme ed omogenea sul territorio nazionale, incidendo i medesimi sia sulla materia del governo del territorio di competenza regionale concorrente, in ordine alla quale spetta allo Stato dettare i principi fondamentali, sia sulla materia di competenza statale esclusiva della tutela dell'ambiente. A tal proposito occorre, inoltre, osservare che, non essendo possibile individuare una materia prevalente alla quale ricondurre la norma impugnata, la previsione del raggiungimento di un'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, in specie ai fini della determinazione delle linee guida per la individuazione degli ambiti territoriali ottimali, costituisce adeguato strumento di attuazione del principio di leale collaborazione.

Anche la previsione della competenza statale in tema di linee guida per la definizione delle gare d'appalto per la concessione del servizio di gestione integrata dei rifiuti (lettera *n*), poi, non determina alcuna lesione delle sfere di competenza regionale, tenuto conto che essa, attenendo, fra l'altro, all'identificazione dei «requisiti di ammissione delle imprese e dei relativi capitolati» alle gare, costituisce esercizio della competenza statale in tema di tutela della concorrenza, e si rivela in armonia con il principio di leale collaborazione, quanto alle inevitabili interferenze con la materia dei servizi pubblici locali (alla quale deve ricondursi la disciplina del servizio di gestione integrata dei rifiuti) di competenza regionale residuale, nella parte in cui stabilisce che la determinazione delle predette linee guida deve avvenire d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Sulla base dei medesimi argomenti devono, infine, respingersi le censure mosse nei confronti della attribuzione allo Stato della competenza a determinare le linee guida inerenti alle forme ed ai modi della cooperazione fra gli enti locali anche con riferimento alla riscossione della tariffa sui rifiuti urbani ricadenti nell'ambito territoriale ottimale (lettera *o*). Si tratta, infatti, di previsione che, pur incidendo su ambiti di competenza regionale, quali quello della promozione delle forme di cooperazione fra gli enti locali e quello dei servizi pubblici locali, è finalizzata a soddisfare l'esigenza di individuazione dei criteri più idonei a garantire l'efficiente espletamento del servizio in tutto il territorio nazionale, nel pieno rispetto del principio di leale collaborazione, mediante la previsione della previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Le medesime censure sono, poi, rivolte da alcune ricorrenti anche in relazione alla previsione dell'attribuzione allo Stato della competenza ad indicare i criteri generali relativi alle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti (lettera *p*), nonché ad adeguare la parte quarta del decreto in esame alle direttive, alle decisioni ed ai regolamenti dell'Unione europea (lettera *t*). Anche in tal caso deve giungersi ad una pronuncia di infondatezza, considerato che, da un lato, la determinazione dei criteri generali per l'individuazione delle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti non risulta lesiva di alcuna competenza regionale, costituendo esercizio della competenza statale a dettare i principi

fondamentali in tema di governo del territorio (lettera *p*), dall'altro, il compito di adeguare le norme della parte quarta del decreto impugnato alla normativa comunitaria non può che spettare allo Stato, nell'esercizio delle proprie competenze.

Alle medesime conclusioni deve pervenirsi con riguardo alle censure sollevate dalle Regioni Calabria, Marche e Toscana con riferimento all'art. 195, comma 2, lettere *b*), *e*), *l*), *m*), *n*), *q*) ed *s*), variamente impugnate, anche in combinato con l'art. 195, comma 4, e con l'art. 196, comma 1, lettera *m*), poiché si tratta di norme che non determinano l'attribuzione impropria di competenze allo Stato, ma provvedono ad individuare gli ambiti tecnici in relazione ai quali si dà attuazione ai livelli uniformi di tutela dell'ambiente.

Si tratta, infatti, di: determinazione dei criteri qualitativi e quali-quantitativi per l'assimilazione, ai fini della raccolta e dello smaltimento, dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani (lettera *e*); definizione del modello e dei contenuti del formulario e regolamentazione del trasporto dei rifiuti (lettera *l*); individuazione delle tipologie di rifiuti che possono essere smaltiti in discarica (lettera *m*); adozione di un modello uniforme del registro di cui all'art. 190 e delle modalità di tenuta dello stesso (lettera *n*); adozione delle norme tecniche, delle modalità e delle condizioni di utilizzo del prodotto ottenuto mediante compostaggio (lettera *q*); individuazione delle sostanze assorbenti e neutralizzanti, previamente sperimentate da università o istituti specializzati (lettera *s*).

Quanto, in particolare, alla lettera *b*), in tema di adozione di norme e condizioni per l'applicazione delle procedure semplificate di cui agli artt. 214, 215 e 216, impugnata anche in combinato con l'art. 195, comma 4, e con l'art. 196, comma 1, lettera *m*) – indipendentemente dalla compatibilità comunitaria di tali procedure – l'asserita violazione delle attribuzioni regionali è manifestamente priva di fondamento, trattandosi di un ambito normativo riconducibile, in via prevalente, alla competenza statale esclusiva in tema di tutela dell'ambiente, con conseguente esclusione della necessità di qualunque forma di coinvolgimento delle autonomie territoriali.

15.– Le Regioni Toscana, Marche e Piemonte hanno, inoltre, impugnato 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». A giudizio delle ricorrenti tale norma sarebbe in contrasto con gli artt. 117, 118 e 120 Cost., avendo ad oggetto 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 questione è fondata.

Questa Corte 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» (sentenza n. 43 del 2004). 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» (sentenza n. 43 del 2004).

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.

16.– La Regione Calabria ha, inoltre, impugnato gli artt. 199, comma 8, e 204, comma 3, secondo periodo, nella parte in cui conferiscono l'esercizio del potere sostitutivo statale nei confronti delle Regioni, rispettivamente in tema di approvazione o adeguamento del piano regionale di gestione dei rifiuti (art. 199, comma 8) ed in tema di disposizione di nuovi affidamenti per la gestione del servizio di gestione integrata dei rifiuti (art. 204, comma 3) al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, anziché all'organo di vertice del Governo nazionale, e (in specie l'art. 204, comma 3) non pongono garanzie per l'ente sostituendo, in contrasto con quanto stabilito dall'art. 120, secondo comma, Cost.

La questione non è fondata.

A partire dalla sentenza n. 43 del 2003, questa Corte ha precisato che l'art. 120, secondo comma, Cost. «prevede solo un potere sostitutivo straordinario, in capo al Governo, da esercitarsi sulla base dei presupposti e per la tutela degli interessi ivi esplicitamente indicati, mentre lascia impregiudicata l'ammissibilità e la disciplina di altri casi di interventi sostitutivi, configurabili dalla legislazione di settore, statale o regionale, in capo ad organi dello Stato o delle Regioni o di altri enti territoriali, in correlazione con il riparto delle funzioni amministrative da essa realizzato e con le ipotesi specifiche che li possano rendere necessari».

Nella specie, gli interventi sostitutivi oggetto delle norme impuginate non sono riconducibili all'ambito di operatività dell'art. 120 Cost., non essendo connessi ad alcuna delle ipotesi di emergenza istituzionale di particolare gravità ivi contemplate (il mancato rispetto degli obblighi internazionali e comunitari, il pregiudizio per l'incolumità e la sicurezza pubblica nonché per l'unità giuridica ed economica, il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali), tali da giustificare l'attribuzione in via esclusiva al Governo: sicché deve ritenersi priva di fondamento l'asserita lesione della predetta norma costituzionale nella parte in cui assegna esclusivamente al Governo l'esercizio del solo potere ivi previsto. Né può, comunque, accogliersi la censura di violazione delle garanzie prescritte a tutela dell'ente inadempiente, in relazione a quanto previsto dall'art. 204, comma 3, secondo periodo, considerato che, al di là della inconferenza del parametro invocato, la norma impugnata reca modalità procedurali finalizzate a porre il predetto ente – a sua volta operante in via sostitutiva – nelle condizioni di provvedere, evitando la sostituzione.

17.– La Regione Calabria censura, altresì, l'art. 204, comma 3, anche 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.

La questione è fondata.

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 del servizio pubblico locale di gestione dei rifiuti, di competenza regionale, lede la relativa competenza legislativa regionale.

18.– Ancora la Regione Calabria propone questione di legittimità costituzionale 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 questione è fondata.

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 evidentemente una lesione della sfera di competenza regionale, posto che questa Corte ha già affermato che l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione (sentenza n. 159 del 2008).

19.– Ulteriore questione di legittimità costituzionale è promossa dalla Regione Calabria in relazione all'art. 206, commi 2 e 3. La ricorrente sostiene che tale norma, nella parte in cui prevede che il Ministro dell'ambiente possa stipulare accordi e contratti di programma con soggetti pubblici e privati per promuovere l'utilizzo dei sistemi di certificazione ambientale e di attuazione dei programmi di ritiro dei beni di consumo al termine del loro ciclo di utilità, senza alcun coinvolgimento delle Regioni, violi il principio di leale collaborazione, nonché l'art. 118 Cost., tenuto conto dell'impatto che le attività previste possono avere sul territorio di queste.

La questione non è fondata.

L'asserita violazione delle attribuzioni regionali è priva di fondamento, trattandosi di un ambito normativo, quello inerente alla disciplina degli accordi e contratti di programma finalizzati a promuovere l'impiego, su tutto il territorio nazionale, di tecniche volte ad assicurare livelli più elevati di tutela dell'ambiente (mediante la promozione dell'utilizzo dei sistemi di certificazione ambientale nonché del ritiro dei beni di consumo al termine del ciclo di utilità), riconducibile, in via prevalente, alla competenza statale esclusiva in tema di tutela dell'ambiente, con conseguente esclusione della necessità di forme di coinvolgimento delle autonomie territoriali.

Né, d'altra parte, risulta violato l'art. 118 Cost., tenuto conto che è con la stipulazione dei predetti accordi e contratti che vengono fissati gli *standard* di tutela dell'ambiente connessi all'impiego delle tecniche richiamate, sicché l'attribuzione agli organi statali della relativa competenza obbedisce all'esigenza unitaria di assicurare che detti livelli siano uniformemente rispettati sull'intero territorio nazionale.

20.– La Regione Emilia-Romagna ha impugnato l'art. 207, comma 1, nella parte in cui attribuisce 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.

Va al riguardo osservato, in via preliminare, che 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). In considerazione di tale intervenuta abrogazione, soddisfattiva delle pretese avanzate, la ricorrente, con memoria depositata in data 6 maggio 2009, ha chiesto una pronuncia di cessazione della materia del contendere.

Orbene, tenuto conto del fatto che, nel limitato periodo di vigenza della norma impugnata, non risulta che ad essa sia stata data applicazione, e che – come sostenuto dalla medesima ricorrente – l'intervenuta abrogazione della stessa è pienamente soddisfattiva, deve dichiararsi cessata la materia del contendere.

21.– Le Regioni Marche e Toscana hanno, poi, promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 208, comma 10, nella parte in cui, in materia di autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, prevede che, «ove l'autorità competente non provveda a concludere il procedimento di rilascio dell'autorizzazione unica entro i termini previsti al comma 8, si applica il potere sostitutivo di cui all'art. 5 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112». Le ricorrenti ritengono che detta norma violi gli artt. 117 e 118 Cost., in quanto escluderebbe il potere delle Regioni di sostituirsi agli enti inadempienti in materie di propria competenza, quali quelle del governo del territorio e della tutela della salute, interferenti con la tutela dell'ambiente.

La questione non è fondata, nei termini di seguito precisati.

La censura muove, infatti, da un erroneo presupposto interpretativo, secondo il quale la norma impugnata interverrebbe a disciplinare il potere sostitutivo dello Stato in caso di inerzia, nella conclusione del procedimento di rilascio dell'autorizzazione unica per i nuovi impianti, da parte di autorità competenti riconducibili agli enti locali, escludendo che le Regioni, titolari di proprie competenze in tema di governo del territorio e di tutela della salute, possano esercitare preventivamente il proprio potere sostitutivo.

Al contrario, la norma impugnata si inserisce nell'ambito della disciplina di un articolato procedimento all'esito del quale è attribuito alla Regione il compito di approvare il progetto ed autorizzare la realizzazione e la gestione dell'impianto. Tale procedimento è puntualmente disciplinato al fine di assicurare che il rilascio dell'autorizzazione avvenga sulla base di una complessa istruttoria finalizzata a garantire, in attuazione delle indicazioni della normativa comunitaria, la regolarità della messa in esercizio dei predetti impianti «proprio in considerazione dei valori della salute e dell'ambiente che si intendono tutelare in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale» (sentenze n. 62 del 2008, n. 173 del 1998; si vedano, altresì, le sentenze n. 194 del 1993 e n. 307 del 1992). Per questo motivo – ed in considerazione della necessità che si giunga in termini di tempo ragionevoli ad una verifica relativa alla sussistenza o meno dei requisiti prescritti per la messa in opera degli impianti – la norma stabilisce che l'istruttoria, che deve svolgersi mediante convocazione di apposita conferenza dei servizi cui partecipano i responsabili degli uffici regionali competenti ed i rappresentanti delle autorità d'ambito e degli enti locali interessati nonché con l'eventuale ausilio delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente, si concluda entro centocinquanta giorni dalla presentazione della domanda con il rilascio dell'autorizzazione o con il diniego motivato della stessa da parte dell'ente competente, e cioè della Regione. E' perciò in sostituzione di quest'ultima – ed a protezione dei richiamati interessi costituzionali – che l'art. 208, comma 10, prescrive l'operatività dei poteri sostitutivi statali di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 112 del 1998, senza con ciò escludere l'esercizio, da parte delle Regioni, di un proprio potere sostitutivo, inerente alle proprie competenze, in ordine all'espletamento delle singole fasi del procedimento istruttorio.

22.– L'art. 211, comma 3, è impugnato dalla Regione Calabria, per violazione degli artt. 118 e 120 della Cost. Tale norma, a parere della ricorrente, nella parte in cui stabilisce che, in caso di mancata approvazione o autorizzazione da parte della Regione, nei termini di tempo prescritti, del progetto o della realizzazione di un impianto di ricerca o sperimentazione, l'interessato può rivolgersi direttamente al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, porrebbe nel nulla qualunque motivazione che la Regione abbia addotto per bloccare l'attività, con una deroga ingiustificata al

principio di sussidiarietà non ricollegabile neppure all'esercizio del potere sostitutivo contemplato in Costituzione, data la totale assenza di garanzie per l'ente sostituendo.

La questione non è fondata.

Anche in tal caso, la disposizione impugnata si colloca nell'ambito della disciplina del procedimento di autorizzazione alla realizzazione ed all'esercizio di impianti di ricerca e sperimentazione per il quale sono stabiliti, al ricorrere di specifiche condizioni, termini di tempo ridotti rispetto a quelli previsti per la generalità degli impianti, proprio in ragione della rilevanza degli stessi in vista della protezione dell'ambiente. Orbene, la possibilità accordata dalla norma censurata all'interessato di adire direttamente l'amministrazione centrale nell'eventualità che la Regione non abbia provveduto ad approvare il progetto o ad autorizzare la realizzazione di uno dei predetti impianti nei termini prescritti costituisce solo il riconoscimento in capo all'interessato di uno strumento di stimolo all'eventuale attivazione del potere sostitutivo statale, che non è peraltro fatto oggetto di disciplina e, comunque, non esclude, anzi impone che l'amministrazione centrale tenga conto delle motivazioni che, in sede istruttoria, hanno indotto la Regione a non emettere il provvedimento richiesto nel termine previsto, non configurandosi pertanto alcuna lesione delle competenze regionali.

23.– Le Regioni Marche, Toscana e Calabria impugnano 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 Regione Toscana, con memoria depositata in data 27 aprile 2009, ha dichiarato di non avere più interesse ad una pronuncia di merito in ordine alle censure svolte nei confronti del comma 3 dell'art. 212, in quanto quest'ultimo è stato modificato dall'art. 2, comma 30, del d.lgs. n. 4 del 2008 in senso pienamente satisfattivo delle richieste regionali, con eliminazione della più ampia rappresentanza delle organizzazioni sindacali e delle categorie economiche in seno alle sezioni regionali e provinciali.

Sulla base di analoghe argomentazioni la Regione Marche, in relazione alla predetta disposizione, con memoria depositata il 5 maggio 2009, ha chiesto che venga dichiarata la cessazione della materia del contendere, anche tenuto conto della mancata applicazione *medio tempore* della disposizione in esame.

In via preliminare occorre considerare che l'art. 212, comma 3, è stato modificato dal citato dall'art. 2, comma 30, del d.lgs. n. 4 del 2008 e che tale modifica risulta pienamente satisfattiva delle richieste regionali, in quanto a seguito di essa i componenti di designazione regionale costituiscono la maggioranza in seno ai predetti organi. La disposizione censurata, peraltro, 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.

Deve, pertanto, dichiararsi cessata la materia del contendere in relazione alle questioni aventi ad oggetto l'art. 212, comma 3.

Le questioni proposte nei confronti dell'art. 212, comma 2, non sono fondate.

Sia il Comitato nazionale che le sezioni regionali e provinciali sono organi dell'albo nazionale dei gestori ambientali, le cui competenze sono essenzialmente costituite dalla verifica della sussistenza dei requisiti prescritti dalla legge per lo svolgimento delle attività di raccolta, trasporto, commercio ed intermediazione dei rifiuti, nonché di gestione degli impianti di smaltimento e di recupero degli stessi, da parte delle imprese che chiedano l'iscrizione al medesimo albo, in vista del principale obiettivo della garanzia del rispetto, da parte delle predette imprese, dei livelli omogenei di tutela dell'ambiente, in tutto il territorio nazionale. Detti organi operano, pertanto, in funzione del soddisfacimento delle predette esigenze unitarie, in un ambito riconducibile alla materia della tutela dell'ambiente, di competenza esclusiva statale, sicché la riduzione del numero dei componenti di derivazione regionale all'interno dei medesimi non determina alcuna lesione delle sfere di competenza regionale, neanche con riferimento alla richiamata definizione delle linee guida in materia di smaltimento e recupero dei rifiuti, tenuto conto che tale definizione non rientra fra i compiti dell'albo.

24.– La Regione Emilia-Romagna impugna l'art. 215, nella parte in cui attribuisce all'albo nazionale dei gestori ambientali, sezione regionale, competenze relative all'iscrizione delle imprese che effettuano la comunicazione di inizio di attività di smaltimento di rifiuti non pericolosi effettuato nel luogo di produzione dei rifiuti stessi (cosiddetto autosmaltimento), alla verifica dei presupposti e alla vigilanza sul rispetto delle norme tecniche.

Tale disposizione, a parere della ricorrente, contrasterebbe con l'art. 76 Cost. in quanto violerebbe i criteri e principi direttivi della legge di delega – che impone al legislatore di mantenere il riparto delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo delineato dalla normativa vigente – attribuendo al citato albo nazionale funzioni spettanti alle Province in base all'art. 32 del d.lgs. n. 22 del 1997, le quali vedrebbero in tal modo ridimensionato il loro ruolo, in violazione altresì del riparto delle competenze amministrative fissato dal d.lgs. n. 112 del 1998.

Le Regioni Toscana e Marche promuovono, infine, questione di legittimità costituzionale degli artt. 215, commi 1, 3 e 4, e 216, commi 1, 3 e 4, nella parte in cui, dettando disposizioni con riferimento alle attività di auto-smaltimento ed alle operazioni di recupero, attribuiscono alla sezione regionale dell'albo nazionale dei gestori ambientali le funzioni che la precedente legislazione attribuiva alle province (artt. 32 e 33 del d.lgs. n. 22 del 1997), e sottraggono, quindi, alla competenza provinciale la tenuta ed il controllo delle comunicazioni di inizio delle attività di smaltimento e recupero dei rifiuti nelle procedure semplificate.

Tali norme sarebbero, pertanto, in contrasto con l'art. 117 Cost., perché sottrarrebbero alla Regione importanti funzioni in materia di tutela della salute e di governo del territorio.

La Regione Emilia-Romagna, con memoria del 6 maggio 2009, in relazione alle censure proposte nei confronti dell'art. 215, ritiene che sia cessata la materia del contendere a seguito delle modifiche apportate alla citata disposizione dall'art. 2, commi da 33 a 35, del d.lgs. n. 4 del 2008, che ha allocato nuovamente in capo alle Province le competenze che erano state attribuite all'albo nazionale dei gestori ambientali.

Sulla base di analoghe argomentazioni, la Regione Toscana dichiara di non avere più interesse ad una pronuncia di merito e la Regione Marche ritiene che sia cessata la materia del contendere in relazione alle censure svolte nei confronti degli artt. 215, commi 1, 3 e 4, e 216, commi 1, 3 e 4, a seguito delle modifiche apportate dal citato art. 2, commi da 33 a 38, del d.lgs. n. 4 del 2008, integralmente soddisfattive delle doglianze prospettate.

A tal riguardo occorre osservare che le modifiche apportate dal suddetto art. 2, commi 33-38, del d.lgs. n. 4 del 2008, alle norme impugnate risultano effettivamente idonee a soddisfare le richieste delle Regioni ricorrenti, in quanto provvedono ad attribuire nuovamente alle Province le competenze che le norme impugnate avevano loro sottratto in favore della sezione regionale dell'albo. Anche in tale caso si deve, altresì, rilevare che le disposizioni impugnate non hanno potuto avere *medio tempore* applicazione, tenuto conto 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: sicché deve escludersi che le funzioni previste dalle norme oggetto di censura siano mai transitate in capo alle sezioni regionali del vecchio albo a danno delle Province, che ne erano titolari ai sensi degli artt. 32 e 33 del d.lgs. n. 22 del 1997. Sulla base dei richiamati argomenti deve, pertanto, dichiararsi cessata la materia del contendere in riferimento alle questioni proposte nei confronti degli artt. 215 e 216, commi 1, 3 e 4.

25.– Avendo la Corte deciso il merito dei ricorsi, restano assorbite le istanze di sospensione formulate.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,  
riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse, nei confronti del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), dalle Regioni Calabria, Toscana, Emilia-Romagna, Piemonte, Valle d'Aosta, Umbria, Abruzzo, Basilicata, Campania, Marche, Puglia e Liguria;  
*dichiara* inammissibile l'intervento spiegato nei giudizi indicati in epigrafe dalla Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature – (WWF Italia – Onlus), e da Biomasse Italia s.p.a., Società Italiana Centrali Termoelettriche – SICET s.r.l., Ital Green Energy S.r.l. ed E.T.A. Energie Tecnologiche Ambiente s.p.a.;  
*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 199, comma 9, del d.lgs. n. 152 del 2006, nella parte in cui attribuisce 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»;  
*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 204, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, 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;  
*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 205, comma 6, del d.lgs. n. 152 del 2006, nella parte in cui assoggetta ad una previa intesa con il Ministro dell'ambiente l'adozione delle leggi con cui le Regioni possono indicare maggiori obiettivi di riciclo e di recupero dei rifiuti;  
*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 195, comma 1, lettere *m*) ed *o*), e dell'art. 202, comma 6, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in riferimento agli artt. 76, 117, 118 e 119 Cost., dalla Regione Umbria;  
*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 181, commi da 7 a 11, anche in combinato con l'art. 183, comma 1, lettere *f*) e *g*), nonché in combinato con l'art. 183, comma 1, e con l'art. 214, commi 2, 3 e 5, del d. lgs. n. 152 del 2006, proposte, in riferimento agli artt. 11, 76 e 117 della Costituzione, dalle Regioni Umbria, Marche, Toscana, Abruzzo, Liguria, Puglia, Campania, Basilicata e Piemonte, con i ricorsi indicati in epigrafe;  
*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 183, comma 1, 185, comma 1, 186, 194 e 212 del d. lgs. n. 152 del 2006, proposte, in riferimento agli artt. 11, 76 e 117 della Costituzione, dalle Regioni Marche, Toscana, Calabria, Piemonte, Umbria, Liguria, Abruzzo, Puglia, Campania, con i ricorsi indicati in epigrafe;  
*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 189, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposta, in riferimento agli artt. 11, 76 e 117 della Costituzione, dalle Regioni Calabria, Umbria, Liguria, Toscana, Campania, Abruzzo, Puglia e Marche, con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 199, comma 10, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposta, in riferimento agli artt. 11, 76 e 117 della Costituzione, dalle Regioni Marche, Toscana e Piemonte, con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 201, comma 6, e 203, comma 2, lettera c), del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in riferimento agli artt. 11, 76 e 117 della Costituzione, dalle Regioni Marche e Toscana, con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 181, commi da 7 a 11, e 214, commi 3, 5 e 9, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117 della Costituzione, dalle Regioni Umbria, Piemonte ed Emilia-Romagna, con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. da 196 a 200, 197, comma 1, 200, 201, 202, 203, 208, commi 3, 4, 6, 8, 9, 11, 12, 15-20, 209, commi 2-5 e 7, 210 e 211, commi 2-5, da 199 a 207, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, all'art. 2, lettera b), dello statuto speciale per la Regione Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), nonché al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Calabria, Toscana, Marche, Piemonte, Emilia-Romagna, Valle D'Aosta, con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 181, commi 5-12, 181, commi 7-11, 183, comma 1, 186, 189, comma 3, 199, comma 5, 203 e 204, 214, commi 3 e 5, 215, commi 3 e 6, 216, commi 3-7 e 10-15, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, dalle Regioni Puglia, Abruzzo, Campania, Calabria, Valle d'Aosta e Piemonte, con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 205 in relazione all'art. 183, comma 1, lettera f), e dell'art. 205, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 97, 114 e 117 della Costituzione, dalle Regioni Piemonte e Liguria, con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 181, comma 3, secondo periodo, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposta, in riferimento agli artt. 117, sesto comma, e 119 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, dalla Regione Calabria, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 207, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposta, in riferimento agli artt. 76, 117 e 118 della Costituzione, dalle Regioni Emilia-Romagna, Toscana e Marche con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 212, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposta dalle Regioni Marche, Toscana e Calabria, in riferimento agli artt. 114, 117 e 118 della Costituzione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 215 e dell'art. 216, commi 1, 3 e 4, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in riferimento agli artt. 76 e 117 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 189, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in riferimento agli artt. 76, 117 e 118 della Costituzione, dalle Regioni Calabria, Toscana e Marche, con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 195, comma 1, lettere f), g), l), m), n), o), p), q) e t); comma 2, lettere b), e), l), m), n), q) ed s), comma 4, e dell'art. 196, comma 1, lettere d) ed m), del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in riferimento agli artt. 76, 117 e 118 ed al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Marche, Toscana, Emilia-Romagna, Piemonte, Calabria ed Umbria, con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 199, comma 8, e 204, comma 3, secondo periodo, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in riferimento all'art. 120, secondo comma, della Costituzione, dalla Regione Calabria, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 206, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in riferimento al principio di leale collaborazione nonché all'art. 118 della Costituzione, dalla Regione Calabria, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 208, comma 10, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, dalle Regioni Marche e Toscana, con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 211, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in riferimento agli artt. 118 e 120 della Costituzione, dalla Regione Calabria, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questione di legittimità costituzionale dell'art. 212, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte dalle Regioni Marche, Toscana e Calabria, in riferimento agli artt. 114, 117 e 118 della Costituzione, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 luglio 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2009

<b>Sentenza del 24 luglio 2009, n. 250</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrenti</b>	Regioni Calabria, Piemonte, Emilia Romagna e Puglia	
<b>Resistente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Materie</b>	tutela dell'ambiente produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia formazione professionale	
<b>Norme impugnate</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>
art. 287, comma 1, decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale)	artt. 117, quarto comma, e 118 Cost.	<b>illegittimità costituzionale parziale</b>
art. 287, comma 4, d.lgs. 152/2006	artt. 117, quarto comma, e 118 Cost.	<b>illegittimità costituzionale parziale</b> ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87
art. 287, comma 5, d.lgs. 152/2006	artt. 117, quarto comma, e 118 Cost.	<b>illegittimità costituzionale parziale</b> ai sensi dell'art. 27 della l. 87/1953
art. 287, comma 6, d.lgs. 152/2006	artt. 117, quarto comma, e 118 Cost.	<b>illegittimità costituzionale</b> ai sensi dell'art. 27 della l. 87/1953
artt. 267, comma 4, lettera a), 269, comma 7, 271, 281, comma 10, 284 e 287 d.lgs. 152/2006	artt. 5 e 114 Cost. principi e norme del diritto comunitario e di convenzioni internazionali	inammissibilità della questione
artt. 267, comma 4, lettera a) d.lgs. 152/2006	art. 76 Cost.	inammissibilità della questione
art. 269, comma 7 d.lgs. 152/2006	principio di buon andamento della pubblica amministrazione	inammissibilità della questione
art. 271, in relazione agli allegati, d.lgs. 152/2006	principi di sussidiarietà e leale collaborazione	inammissibilità della questione
art. 281, comma 10, d.lgs. 152/2006	artt. 3, 9 e 76 Cost.	inammissibilità della questione
art. 283 d.lgs. 152/2006	artt. 3, 5, 76, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 Cost. e principi di leale collaborazione e di sussidiarietà	inammissibilità della questione
artt. 284 e 287 d.lgs. 152/2006	art. 76 Cost.	inammissibilità della questione
art. 287, commi 2, 3, 4, 5 e 6 d.lgs. 152/2006	artt. 76, 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.	inammissibilità della questione
parte I, punto 4, lettera z) dell'allegato IV alla parte V del d.lgs. 152/2006	artt. 3, 9 e 76 Cost.	inammissibilità della questione
art. 267, comma 4, lettera a) d.lgs. 152/2006	art. 117, terzo e quarto comma, Cost. e principio di leale collaborazione	non fondatezza della questione
art. 267, comma 4, lettera a) d.lgs. 152/2006	art. 119, comma quarto Cost.	non fondatezza della questione

art. 269, commi 2, 3, 7 e 8 d.lgs. 152/2006	art. 117, terzo comma, Cost.	non fondatezza della questione
art. 269, comma 3 d.lgs. 152/2006	art. 120 Cost.	non fondatezza della questione
art. 269, comma 7 d.lgs. 152/2006	art. 76 Cost. principi di sussidiarietà e leale collaborazione	non fondatezza della questione
art. 281, comma 10, d.lgs. 152/2006	artt. 117, terzo comma, e 118 Cost.	non fondatezza della questione
art. 284 d.lgs. 152/2006	art. 117, terzo comma, Cost.	non fondatezza della questione
allegato IX alla parte V del d.lgs. 152/2006	art. 117, terzo comma, Cost.	non fondatezza della questione
parte I, punto 4, lettera z) dell'allegato IV alla parte V del d.lgs. 152/2006	art. 117, quarto comma, Cost.	non fondatezza della questione

### **Sintesi**

La Corte decide sui ricorsi avverso le norme relative alla tutela dell'aria e alla riduzione delle emissioni in atmosfera contenute nel decreto legislativo n. 152 del 2006 (Norme in materia ambientale). A fronte delle numerose censure sollevate dalle regioni ricorrenti, l'unica illegittimità costituzionale riscontrata dalla Corte attiene, in realtà, alla materia della formazione professionale. E' stata, infatti, dichiarata illegittima la norma che 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 di un esame finale, disciplinati con decreto del ministro del lavoro e delle politiche sociali, in quanto lesiva della competenza legislativa residuale regionale in materia di formazione professionale ai sensi dell'art. 117, comma quarto, Cost. e della funzione amministrativa in materia riservata alla competenza regionale ai sensi dell'art. 118 Cost. L'addestramento del lavoratore, per iniziativa di un soggetto pubblico e fuori dell'ordinamento universitario, finalizzato all'acquisizione delle cognizioni necessarie all'esercizio di una particolare attività lavorativa rientra, appunto, nella materia della formazione professionale e da ultimo il d.lgs. 112/1998 aveva conferito alle regioni la funzione relativa al rilascio dell'abilitazione alla conduzione di impianti termici civili, compresa l'istituzione dei relativi corsi di formazione.

E', invece, considerata legittima la norma che disciplina l'autorizzazione di cui devono munirsi gli impianti che producono emissioni in atmosfera, il cui rilascio è lasciato in capo alla regione o all'ente da essa indicato, in quanto ritenuta espressiva di una pluralità di competenze statali, che vanno da quella esclusiva in materia di tutela dell'ambiente a quelle concorrenti in materia di tutela della salute e di governo del territorio. Infatti, da un lato, la riconduzione di questa norma alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, che pervade l'intero impianto del codice, ne legittimerebbe il carattere dettagliato, dall'altro, il suo inquadramento nella prospettiva della competenza concorrente in materia di tutela della salute, potenzialmente compromessa dagli agenti inquinanti rilasciati dagli impianti, e della competenza concorrente in materia di governo del territorio, con riferimento all'installazione e al trasferimento degli impianti sul territorio regionale, porterebbe a considerare la norma in questione espressiva di principi fondamentali delle suddette materie. Si tratterebbe, infatti, dei principi fondamentali relativi ai presupposti minimali dai quali non è consentito prescindere per il rilascio dell'autorizzazione e alle fasi e ai termini del relativo procedimento rispondenti ad esigenze di celerità e di semplificazione amministrativa, anche al fine di evitare che nel territorio nazionale si creino disparità di trattamento tra le imprese.

Anche la norma che fissa in quindici anni l'efficacia temporale dell'autorizzazione è interpretata nel senso della legittimità dalla Corte, sia in quanto espressiva di un principio che contempera

l'interesse dell'impresa a proseguire nell'attività con la necessità di una nuova verifica circa la ricorrenza delle condizioni richieste, sia in quanto non impedisce all'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione, come invece ritenuto dalla regione ricorrente, di modificare le prescrizioni sugli impianti, durante il periodo quindicinale di validità del titolo autorizzatorio, in base all'evoluzione della migliore tecnologia disponibile e della situazione ambientale.

Parimenti rispettosa delle competenze regionali, e quindi legittima, è ritenuta dalla Corte la norma che prevede, in presenza di particolari situazioni di rischio sanitario o di zone che richiedano una particolare tutela ambientale, la possibilità per le regioni, previa intesa con i ministri dell'ambiente e della salute, di stabilire valori limite di emissione e prescrizioni per gli impianti più severi di quelli fissati dal codice dell'ambiente, in quanto, nel concorso della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente con quella concorrente in materia di tutela della salute, la norma impugnata provvede ad allocare l'esercizio della funzione in sede regionale nel rispetto dell'art. 118 Cost., prevedendo però l'intesa quale strumento di raccordo idoneo a soddisfare il principio della leale collaborazione, in presenza di una concorrenza di competenze dello Stato e della regione.

E', infine, dichiarata non fondata dalla Corte anche la questione di legittimità relativa alla norma che disciplina la denuncia di installazione o di modifica degli impianti termici civili di potenza superiore al valore di soglia, stabilendo che vada trasmessa all'autorità competente mediante il modulo riportato in allegato, in quanto ricondotta all'esercizio della competenza esclusiva statale in tema di tutela dell'ambiente e, quand'anche si ritenessero ricorrere profili di competenza concorrente regionale in materia di tutela della salute o di energia, sarebbe da considerare espressiva di un principio fondamentale della materia, laddove il modulo allegato si limiterebbe a selezionare gli elementi tecnici necessari per constatare la corrispondenza dell'impianto ai requisiti richiesti.

SENTENZA N. 250  
ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Francesco	AMIRANTE	Presidente
- Ugo	DE SIERVO	Giudice
- Paolo	MADDALENA	“
- Alfio	FINOCCHIARO	“
- Alfonso	QUARANTA	“
- Franco	GALLO	“
- Luigi	MAZZELLA	“
- Gaetano	SILVESTRI	“
- Sabino	CASSESE	“
- Maria Rita	SAULLE	“
- Giuseppe	TESAURO	“
- Paolo Maria	NAPOLITANO	“
- Giuseppe	FRIGO	“
- Alessandro	CRISCUOLO	“
- Paolo	GROSSI	“

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 267, comma 4 lettere a) e c), 269, commi 2, 3, 7 e 8, 271, 281, comma 10, 283, 284 e 287 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in

materia ambientale), promossi dalle Regioni Calabria, Piemonte, Emilia-Romagna e Puglia con ricorsi notificati l'8, il 10 e il 13 giugno 2006, depositati in cancelleria il 10, il 15, il 16 ed il 20 giugno 2006 ed iscritti ai nn. 68, 70, 73 e 76 del registro ricorsi 2006.

*Visti* gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché gli atti di intervento dell'Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) – Onlus, della Biomasse Italia s.p.a. ed altre;

*udito* nell'udienza pubblica del 19 maggio 2009 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

*uditi* gli avvocati Maria Grazia Bottari Gentile per la Regione Calabria, Fabio Lorenzoni per la Regione Piemonte, Giandomenico Falcon e Franco Mastragostino per la Regione Emilia-Romagna, Fabrizio Lofoco per la Regione Puglia, Alessandro Giadrossi per l'Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) – Onlus, e gli avvocati dello Stato Fabrizio Fedeli e Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. – Le Regioni Calabria, Emilia-Romagna, Piemonte e Puglia hanno impugnato numerose disposizioni del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), tra cui l'art. 267, comma 4, lettera *a*) (Regioni Calabria e Piemonte); l'art. 267, comma 4, lettera *c*) (Regione Piemonte); l'art. 269, commi 2, 3, 7 e 8 (Regioni Calabria e Piemonte); l'art. 271 «in relazione agli Allegati» (Regione Piemonte); l'art. 281, comma 10 (Regioni Calabria, Piemonte, Emilia – Romagna e Puglia); l'art. 283 (Regione Piemonte); l'art. 284 (Regioni Calabria e Piemonte); l'art. 287 (Regioni Calabria, Piemonte ed Emilia – Romagna); la Parte I, punto 4, lettera *z*), dell'Allegato IV alla Parte quinta (Regione Emilia – Romagna); l'Allegato IX alla Parte V (Regione Calabria).

Le ricorrenti lamentano la violazione degli artt. 3 (Regioni Calabria ed Emilia-Romagna), 5 (Regione Piemonte), 9 (Regione Emilia-Romagna), 76 (tutte le ricorrenti), 114 (Regione Piemonte), 117, terzo comma (tutte le ricorrenti, con riguardo alla Regione Regione Emilia-Romagna senza espressa indicazione), 117, quarto comma (Regioni Calabria ed Emilia-Romagna), 118 (tutte le ricorrenti), 119, quinto comma (Regione Calabria), e 120 della Costituzione (Regione Calabria); sono altresì evocati i principi di leale collaborazione (tutte le ricorrenti), sussidiarietà (Regioni Calabria, Piemonte, Puglia) e buon andamento della pubblica amministrazione (Regione Piemonte).

È opportuno riservare a separate decisioni l'esame delle censure che le ricorrenti hanno mosso ad altre disposizioni del d.lgs. n. 152 del 2006, per affrontare in questa sede le sole doglianze che investono, secondo quanto appena precisato, la parte quinta del decreto impugnato, con riguardo alle norme in materia di tutela dell'aria e di riduzione delle emissioni in atmosfera.

L'omogeneità della materia trattata consente la riunione del ricorsi, perché essi siano decisi con un'unica sentenza.

2. – L'Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) Onlus è intervenuta nei giudizi promossi dalle Regioni Emilia-Romagna, Piemonte e Puglia.

Nel ricorso promosso dalla Regione Piemonte sono altresì intervenute Biomasse Italia s.p.a., Società Italiana Centrali Termoelettriche-SICET s.r.l., Ital Green Energy s.r.l. e ETA Energie Tecnologie Ambiente s.p.a.

Questi interventi sono inammissibili.

Il giudizio di costituzionalità delle leggi promosso in via d'azione è, infatti, configurato come svolgentesi esclusivamente 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 a questa Corte in via incidentale (fra le molte sentenze n. 405 del 2008 e n. 469 del 2005).

3. – In via preliminare deve essere rigettata l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura dello Stato con riguardo al ricorso promosso dalla Regione Piemonte in ragione della asserita

tardività della notifica dell'atto introduttivo. Premesso, infatti, che anche nei giudizi in via principale vige il principio della scissione fra il momento in cui la notificazione deve intendersi effettuata nei confronti del notificante rispetto al momento in cui essa si perfeziona per il destinatario dell'atto (sentenze n. 300 del 2007 e n. 477 del 2002), è agevole rilevare che, nel caso di specie, la notifica è stata effettuata tempestivamente dalla Regione, in quanto il ricorso risulta spedito a mezzo posta in data 12 giugno 2006, e dunque nel termine di 60 giorni dalla pubblicazione del decreto legislativo impugnato, avvenuta il 14 aprile 2006.

4. – Ancora in via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità delle censure formulate dalla Regione Piemonte avverso gli artt. 267, comma 4, lettera *a*), 269, comma 7, 271, 281, comma 10, 284 e 287 del d.lgs. n. 152 del 2006, con riferimento agli artt. 5 e 114 Cost. e «con riguardo a principi e norme del diritto comunitario e di convenzioni internazionali», poiché del tutto prive di motivazione (tra le molte, sentenze n. 25 del 2008 e n. 430 del 2007).

Per la medesima ragione, è palesemente inammissibile l'impugnazione, sempre da parte della Regione Piemonte, dell'art. 283, che viene meramente indicato tra le disposizioni oggetto di ricorso, senza che ne consegua lo svolgimento di alcuna censura.

Il ricorso della Regione Piemonte è, inoltre, inammissibile quanto all'impugnazione dell'art. 271 «in relazione agli Allegati», poiché tale disposizione non è espressamente indicata tra le norme che la Giunta regionale, per mezzo di apposita delibera, ha ritenuto di sottoporre al controllo di questa Corte, adempiendo al proprio onere a tale riguardo (sentenze n. 98 del 2007 e n. 533 del 2002): il generico riferimento all'intera Parte quinta del d.lgs. n. 152 del 2006, contenuto in tale delibera, assume, infatti, il necessario grado di determinatezza ai fini dell'individuazione dell'oggetto delle censure (sentenza n. 367 del 2007) solo grazie allo «specifico rilievo» subito dopo riservato all'elenco delle disposizioni oggetto di doglianza, tra le quali non figurano né l'art. 271 né gli allegati. Tale disposizione risulta pertanto selezionata dalla difesa tecnica della Regione, anziché dall'organo politico a ciò preposto.

Parimenti, le censure proposte dalla Regione Emilia-Romagna avverso l'art. 287 sono ammissibili con esclusivo riguardo al comma 1 di tale disposizione, al quale soltanto si riferisce, espressamente, la delibera della Giunta regionale.

Infine, sono inammissibili, in quanto basate su parametri che non attengono al riparto delle competenze tra Stato e Regioni (tra le molte, sentenze n. 216 del 2008 e n. 116 del 2006), le censure svolte dalla Regione Piemonte avverso l'art. 269, comma 7, con riguardo al «principio di buon andamento della pubblica amministrazione»; dalla Regione Calabria avverso l'art. 281, comma 10, con riferimento all'art. 3 Cost.; dalla Regione Emilia Romagna avverso il medesimo art. 281, comma 10, con riferimento all'art. 9 Cost.; ancora dalla Regione Emilia-Romagna avverso la Parte I, punto 4, lettera *z*), dell'Allegato IV alla Parte quinta, con riferimento nuovamente agli artt. 3 e 9 della Costituzione: in nessuno di tali casi la parte ricorrente provvede ad illustrare in modo specifico per quale via la denunciata lesione di tali parametri costituzionali si risolva in una menomazione delle proprie competenze.

4.1. – Tale conclusione va ribadita con riguardo alle censure regionali basate sull'art. 76 Cost., le quali a propria volta richiedono, per essere ammissibili, che la lamentata violazione dei principi e dei criteri direttivi enunciati dalla legge delega, da parte del legislatore delegato, sia suscettibile di comprimere le attribuzioni regionali (sentenza n. 503 del 2000).

Detto requisito di ammissibilità non è soddisfatto dal ricorso della Regione Piemonte nella parte avente ad oggetto l'art. 267, comma 4, lettera *c*). La disposizione stabilisce che i certificati verdi maturati a fronte di energia prodotta ai sensi dell'art. 1, comma 71, 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), «possono essere utilizzati per assolvere all'obbligo di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, solo dopo che siano stati annullati tutti i certificati verdi maturati dai produttori di energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili così come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo n. 387 del 2003».

La ricorrente contesta che tale disposizione ecceda i limiti imposti dall'art. 2, comma 9, lettera g), n. 2, 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), il quale avrebbe consentito il solo prolungamento fino a dodici anni del periodo di validità dei certificati verdi, e non l'introduzione di «una modalità di utilizzo» di essi. Tuttavia, la censura non si accompagna alla necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione, sicché essa va ritenuta inammissibile, a prescindere dall'intervenuta abrogazione dell'art. 1, comma 71, della legge n. 239 del 2004 da parte dell'art. 1, comma 1120, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007).

Il medesimo vizio di inammissibilità colpisce la censura mossa, ai sensi dell'art. 76 Cost., dalla Regione Piemonte 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, oltre ad avere carattere generico, nuovamente 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.

Priva di motivazione, e pertanto inammissibile, è l'impugnazione, da parte della Regione Emilia-Romagna, della Parte I, punto 4, lettera z), dell'Allegato IV alla Parte quinta per violazione dell'art. 76 Cost., motivata dalla asserita lesione degli «interessi ambientali in cura alla Regione» e dal contrasto con i principi direttivi fissati dalla legge di delega: la mancata specificazione di quali principi enunciati dal legislatore delegante sarebbero stati violati impedisce di scrutinare il merito della censura.

Parimenti inammissibile è, infine, l'impugnazione, da parte della Regione Puglia, dell'art. 281, comma 10, in riferimento all'art. 76 Cost., atteso che la ricorrente non indica quali «principi generali richiamati dalla legge delega» sarebbero stati violati nel caso di specie.

5. – Passando ad esaminare il merito delle censure, vengono innanzitutto in considerazione quelle relative all'art. 267, comma 4, lettera a), il quale stabilisce che, al fine di promuovere l'impiego di energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili, «potranno essere promosse dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio di concerto con i Ministri delle attività produttive e per lo sviluppo e la coesione territoriale misure atte a favorire la produzione di energia elettrica tramite fonti rinnovabili ed al contempo sviluppare la base produttiva di tecnologie pulite, con particolare riferimento al Mezzogiorno».

La Regione Calabria sostiene che tale disposizione consentirebbe allo Stato di realizzare «interventi diretti di ordine finanziario» sul territorio regionale, in violazione dell'art. 119, quinto comma, Cost., nonché della competenza concorrente regionale in materia di governo del territorio e di tutela della salute (art. 117, terzo comma, Cost.) e di quella residuale in materia di «produzione non nazionale di energia» (art. 117, quarto comma, Cost.); peraltro, il difetto «di ogni coinvolgimento regionale» comporterebbe, altresì, la lesione del principio di leale cooperazione.

A propria volta, la Regione Piemonte lamenta il mancato «coinvolgimento esplicito» dell'istanza regionale nella determinazione del contenuto di tali misure.

Le questioni non sono fondate.

Esse si basano, infatti, sull'erroneo presupposto interpretativo per il quale la disposizione censurata prevederebbe l'adozione, da parte dello Stato, di atti che si sovrappongano alla sfera di competenza regionale e ne ledano l'autonomia finanziaria. Tale lettura non è in alcun modo confortata dalla lettera della disposizione oggetto di ricorso, che si limita ad impegnare lo Stato alla promozione dell'energia da fonti rinnovabili per mezzo di non meglio determinate «misure», la cui natura e il cui contenuto – allorché vengano adottate – non potranno che conformarsi all'attuale assetto delle competenze costituzionali di Stato e Regioni.

Tra queste, non vi è dubbio che spicchi la competenza concorrente regionale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, mentre la Corte ha già escluso la configurabilità di una competenza residuale concernente l'assetto asseritamente locale del sistema energetico (sentenza n. 383 del 2005); parimenti non si può escludere che le misure "promosse" dallo Stato possano lambire l'ambito riservato al governo del territorio, piuttosto che l'autonomia finanziaria della Regione, pur in un contesto finalistico che parimenti attiva le competenze nazionali in tema di tutela dell'ambiente e di tutela della concorrenza (sentenza n. 88 del 2009): sarà, perciò, necessario che l'intervento dello Stato sia rispettoso di siffatti limiti, anche con riguardo all'introduzione di forme di coinvolgimento della Regione. In tal modo interpretata, la disposizione impugnata si sottrae alle censure sopra esposte.

6. – L'art. 269 disciplina l'autorizzazione di cui debbono munirsi gli impianti che producono emissioni in atmosfera. La Regione Calabria impugna i commi 2, 3, 7 ed 8 di tale disposizione, che viene censurata anche dalla Regione Piemonte, ma con riferimento al solo comma 7.

Con una prima doglianza, che investe tutti i commi impugnati, la Regione Calabria lamenta che essi recherebbero norme di dettaglio nelle materie della tutela della salute e del governo del territorio, ove, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., è riservata allo Stato la sola determinazione dei principi fondamentali.

La questione non è fondata.

L'art. 269, dopo avere enunciato, al comma 1, il principio per il quale gli impianti che producono emissioni sono soggetti, salvo specifiche eccezioni, ad un regime autorizzatorio, provvede a disciplinare, tra l'altro, il procedimento di rilascio del titolo e la sua efficacia nel tempo. Si tratta di disposizioni riguardo alle quali, accanto alla tutela dell'ambiente – finalità verso cui converge l'intero impianto del codice – possono ravvisarsi le competenze relative alla tutela della salute, in quanto potenzialmente compromessa dagli agenti inquinanti che vengono rilasciati dagli impianti, e quelle concernenti il governo del territorio, con riferimento all'installazione ed al trasferimento degli impianti sul territorio regionale: del resto, non si è mai dubitato del ruolo particolarmente significativo che la stessa legislazione nazionale ha attribuito alle Regioni ai fini del contrasto dell'inquinamento atmosferico, fin dagli artt. 101 e 102 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975, n. 382), e successivamente in forza del d.P.R. 24 maggio 1988, n. 203 (Attuazione delle direttive CEE numeri 80/779, 82/884, 84/360 e 85/203 concernenti norme in materia di qualità dell'aria, relativamente a specifici agenti inquinanti, e di inquinamento prodotto dagli impianti industriali, ai sensi dell'art. 15 della L. 16 aprile 1987, n. 183), ora abrogato dall'art. 280 del d.lgs. n. 152 del 2006, con i limiti ivi indicati. Tale ruolo trova conferma nella conservazione, in capo alla Regione o all'ente da essa indicato, del potere di rilasciare l'autorizzazione prevista dall'art. 269 (art. 268, comma 1, lettera o).

Se, tuttavia, la riconduzione della disposizione censurata alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente esclude in radice che la Regione possa contestarne il carattere dettagliato, in ogni caso i commi impugnati di tale disposizione, quand'anche inquadrati nella prospettiva delle competenze concorrenti sopra ricordate, appaiono espressivi di principi fondamentali della materia: secondo tale linea di giudizio questa Corte ha già riconosciuto che le corrispondenti disposizioni del d.P.R. n. 203 del 1988 determinavano i soli «presupposti minimali» per il rilascio del titolo, né la normativa oggetto dell'odierno controllo di costituzionalità si discosta da siffatto limite.

In particolare, il comma 2 non tratteggia, come vorrebbe la ricorrente, «un modulo da predisporre per la presentazione delle istanze», ma determina i requisiti dai quali non è consentito prescindere in sede di domanda di autorizzazione, ciascuno dei quali finalizzato a garantire la necessaria verifica delle condizioni, determinate dal legislatore nazionale, che consentono l'installazione o il trasferimento dell'impianto; il comma 3 formula il principio per il quale l'autorità competente, ai fini del rilascio dell'autorizzazione, indice una conferenza di servizi e ne scandisce le fasi, per il tramite dell'indicazione di termini rispondenti ad esigenze di semplificazione amministrativa e di celerità,

anche «al fine di evitare (...) che nel territorio nazionale si creino disparità di trattamento fra impresa e impresa» (sentenza n. 101 del 1989).

Per tale ragione le disposizioni ora richiamate non possono ritenersi di mero dettaglio (sentenza n. 364 del 2006).

Le medesime considerazioni appena svolte concernono anche il comma 8, che, disciplinando il procedimento da osservarsi ove si intenda modificare l'impianto, appare speculare al procedimento di rilascio dell'autorizzazione e risponde alla medesima esigenza di articolare unitariamente tale attività secondo principi che assicurino l'osservanza dei criteri stabiliti dalla normativa nazionale.

Il comma 7, infine, determina in quindici anni la durata dell'autorizzazione, così esprimendo un'evidente scelta di principio che sintetizza l'interesse dell'impresa a proseguire nell'attività con la necessità di una nuova verifica circa la ricorrenza delle condizioni a tal fine richieste.

6.1. – La Regione Calabria impugna, poi, il solo comma 3 dell'art. 269, in relazione all'art. 120 Cost., poiché esso, in assenza della diffida ad adempiere, consentirebbe al Ministro dell'ambiente di sostituirsi alla competente autorità locale nel rilascio dell'autorizzazione, quando, scaduti i termini assegnati alla prima per provvedere, l'interessato ne faccia espressa richiesta, senza assicurare idonee garanzie procedurali all'ente sostituito.

La questione non è fondata.

Occorre, innanzitutto, rilevare che la censura si incentra non già sulla configurazione del potere sostitutivo in sé, ma sul preteso difetto di siffatte garanzie. Per tale ragione, non è necessario in questa sede interrogarsi sulla effettiva applicabilità dell'art. 120 Cost. al potere sostitutivo previsto dalla disposizione impugnata, posto che tale norma costituzionale attiene all'esercizio straordinario di tale funzione da parte del Governo, mentre «lascia impregiudicata l'ammissibilità e la disciplina di altri casi di interventi sostitutivi, configurabili dalla legislazione di settore, statale o regionale» (sentenza n. 43 del 2004): infatti, in entrambi i casi, la legge è tenuta ad apprestare congrue garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale collaborazione, sicché, pur prescindendo dall'esplicito richiamo dell'art. 120 Cost. operato dalla ricorrente, la censura deve ritenersi comunque rivolta a contestare la carenza di tali garanzie.

Sotto questa prospettiva, un analogo meccanismo sostitutivo, regolato dall'art. 7 del d.P.R. n. 203 del 1988, è già stato ritenuto da questa Corte non contrastante con la Costituzione con la citata sentenza n. 101 del 1989. Nell'attuale quadro costituzionale di riparto delle competenze, e con riguardo alla disposizione censurata, va ugualmente osservato che essa può e deve interpretarsi in un senso rispettoso dell'autonomia decentrata, dal momento che vi si prevede espressamente che il gestore notifichi la richiesta di intervento sostitutivo all'autorità locale competente, e che, comunque, il Ministro dell'ambiente provveda, «sentito il Comune interessato». Tali adempimenti debbono ritenersi finalizzati a porre l'ente sostituito in grado di evitare la sostituzione attraverso un autonomo adempimento, ed in ogni caso di partecipare ed interloquire nel procedimento di sostituzione.

6.2. – La Regione Piemonte impugna il solo comma 7 dell'art. 269, nella parte in cui stabilisce un'efficacia temporale dell'autorizzazione di quindici anni ritenuta «assolutamente sproporzionata» alla luce dell'accelerato «processo di rinnovamento tecnologico degli impianti», senza nel contempo disciplinare il potere decentrato, originariamente attribuito dall'art. 11 del d.P.R. n. 203 del 1988, di modificare le prescrizioni dell'autorizzazione in seguito all'evoluzione della migliore tecnologia disponibile, nonché all'evoluzione della situazione ambientale.

Sarebbero così compromesse le attribuzioni regionali in punto di rilascio del titolo, in violazione dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione. Per altro profilo, la ricorrente denuncia la difformità della disposizione impugnata rispetto ai principi e criteri direttivi enunciati dalla legge delega (art. 1, comma 8, lettere *d* ed *h*), in quanto essa comporterebbe «una limitazione e non un accrescimento dei poteri pubblici di controllo e degli obiettivi generali di miglioramento della qualità dell'aria attraverso l'adozione delle migliori tecnologie disponibili».

Le censure non sono fondate, giacché si basano su un erroneo presupposto interpretativo.

La ricorrente muove, infatti, dal convincimento secondo cui il legislatore delegato, nel determinare l'arco temporale esauritosi il quale l'autorizzazione necessita di essere rinnovata, avrebbe nel contempo e per ciò stesso privato l'amministrazione competente del potere di vigilare, durante tale periodo, sull'esercizio dell'impianto, allo scopo di assicurarne costantemente la corrispondenza a quanto reso possibile dall'evoluzione della migliore tecnologia disponibile e a quanto reso necessario dall'evoluzione della situazione ambientale.

Tale lettura, senza venire imposta dalla lettera della disposizione impugnata, renderebbe incongrua la disciplina normativa dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera rispetto ad una marcata linea di tendenza, maturata sul terreno del diritto comunitario, volta a garantire un costante e progressivo adeguamento delle prescrizioni concernenti gli impianti inquinanti all'evoluzione tecnologica: in tema di autorizzazione integrata ambientale (la quale, pur sostituendosi all'autorizzazione di cui all'art. 269, ai sensi dell'art. 267, comma 3, concerne anch'essa la tutela, tra l'altro, dall'inquinamento atmosferico), l'art. 13 della direttiva 15 gennaio 2008, n. 2008/1/CE, che ha sostituito l'analogo art. 13 della direttiva 24 settembre 1996, n. 96/61/CE (Direttiva del Consiglio sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento), prescrive un riesame delle condizioni del titolo, ogni qual volta le migliori tecniche disponibili abbiano registrato sostanziali cambiamenti che consentano di ridurre notevolmente le emissioni senza imporre costi eccessivi.

Ugualmente, l'art. 13 della direttiva 28 giugno 1984, n. 84/360/CE (Direttiva del Consiglio concernente la lotta contro l'inquinamento atmosferico provocato dagli impianti industriali), abrogata con effetto dal 30 ottobre 2007, ma vigente al tempo della promulgazione del d.lgs. n. 152 del 2006, comporta l'adozione, a livello nazionale, di misure adeguate per adattare progressivamente gli impianti esistenti alla migliore tecnologia disponibile, pur tenuto conto dell'opportunità di evitare costi eccessivi per gli impianti.

Stanti tali premesse, ed entro un contesto normativo finalizzato ad assicurare un adeguato grado di tutela dell'ambiente, apparirebbe manifestamente irragionevole il congelamento delle condizioni dell'autorizzazione, quanto alle prescrizioni relative all'impianto, per un periodo di quindici anni, quando la sempre più rapida evoluzione della tecnologia avrebbe invece consentito, nel frattempo, di ricorrere ad adattamenti tecnici idonei ad una più efficace salvaguardia dell'ambiente, senza nel contempo implicare costi sproporzionati rispetto all'utilità conseguita. Del resto, l'esigenza di tutelare l'affidamento dell'impresa circa la stabilità delle condizioni fissate dall'autorizzazione è certamente recessiva a fronte di un'eventuale compromissione, se del caso indotta dal mutamento della situazione ambientale, del limite «assoluto e indefettibile rappresentato dalla tollerabilità per la tutela della salute umana e dell'ambiente in cui l'uomo vive» (sentenza n. 127 del 1990). Essa, inoltre, non può prevalere sul perseguimento di una più efficace tutela di tali superiori valori, ove la tecnologia offra soluzioni i cui costi non siano sproporzionati rispetto al vantaggio ottenibile: un certo grado di flessibilità del regime di esercizio dell'impianto, orientato verso tale direzione, è dunque connaturato alla particolare rilevanza costituzionale del bene giuridico che, diversamente, ne potrebbe venire offeso, nonché alla natura inevitabilmente, e spesso imprevedibilmente, mutevole del contesto ambientale di riferimento.

Difatti, il solo potere dell'autorità competente a rilasciare l'autorizzazione, che viene espressamente riservato dal legislatore alla fase del rinnovo della stessa (art. 271, comma 9), attiene all'introduzione di valori limite di emissione più rigorosi, rispetto a quelli fissati dall'Allegato I alla Parte quinta del d.lgs. n. 152 del 2006, da parte della normativa regionale di cui al comma 3 dell'art. 271 e dai piani e programmi relativi alla qualità dell'aria.

La disposizione censurata non deve, pertanto, essere interpretata, come ritiene invece la ricorrente, nel senso che essa reca un divieto, per l'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione, di modificare, durante il periodo quindicennale di validità del titolo, le prescrizioni della stessa concernenti gli impianti, in base all'evoluzione della migliore tecnologia disponibile e della situazione ambientale: entro tali limiti, la questione avente ad oggetto l'art. 269, comma 7, non è fondata.

7. – L'art. 281, comma 10, impugnato da tutte le ricorrenti, stabilisce che «fatti salvi i poteri stabiliti dall'articolo 271 in sede di adozione dei piani e dei programmi ivi previsti e di rilascio dell'autorizzazione, in presenza di particolari situazioni di rischio sanitario o di zone che richiedano una particolare tutela ambientale, le Regioni e le Province autonome, con provvedimento generale, previa intesa con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e con il Ministro della salute, per quanto di competenza, possono stabilire valori limite di emissione e prescrizioni, anche inerenti le condizioni di costruzione o di esercizio degli impianti, più severi di quelli fissati dagli allegati al presente titolo, purché ciò risulti necessario al conseguimento dei valori limite e dei valori bersaglio di qualità dell'aria».

La Regione Calabria ritiene lesi gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., poiché la Regione sarebbe stata «spogliata della (propria) responsabilità di governo del territorio e della salute dei consociati».

La Regione Piemonte lamenta che si sia compressa la possibilità di interventi regionali di carattere migliorativo dei livelli statali.

La Regione Emilia-Romagna stima lesi gli artt. 117 e 118 Cost., poiché la necessità dell'intesa restringe i poteri della Regione di tutelare l'ambiente, anche derogando *in melius* ai livelli determinati dallo Stato. Tali poteri sarebbero stati riconosciuti dall'art. 84 del d.lgs. n. 112 del 1998, dall'art. 8 del decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59 (Attuazione integrale della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento), e dalla direttiva comunitaria n. 2001/80/CE del 23 ottobre 2001 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la limitazione delle emissioni nell'atmosfera di taluni inquinanti originati dai grandi impianti di combustione), in tema di grandi impianti di combustione.

La Regione Puglia, la quale avanza anche istanza di sospensione della disposizione in esame, deduce la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., con riferimento anche al principio di sussidiarietà, a causa «della assoluta preponderanza dei poteri riconosciuti al Ministro dell'ambiente».

Le questioni non sono fondate.

Il d.lgs. n. 152 del 2006 riconosce alle Regioni un ampio margine di intervento, al fine di conferire esecuzione e talora di rendere eventualmente più severa la disciplina statale concernente l'inquinamento atmosferico: in particolare, l'art. 271, comma 3, affida a Regioni e Province autonome la determinazione dei valori limite di emissione all'interno di quelli indicati dalla normativa nazionale; l'art. 271, comma 4, ammette l'introduzione in sede decentrata di valori limite di emissione e di prescrizioni più restrittivi rispetto agli *standard* statali, per mezzo dei piani e dei programmi previsti dall'art. 8 del decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 351 (Attuazione della direttiva 96/62/CE in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente), e dall'art. 3 del decreto legislativo 21 maggio 2004, n. 183 (Attuazione della direttiva 2002/3/CE relativa all'ozono nell'aria), purché ciò sia necessario al conseguimento dei valori limite e dei valori bersaglio di qualità dell'aria. Inoltre, la disposizione da ultimo citata stabilisce che «fino alla emanazione dei suddetti programmi», continuano ad applicarsi i valori di emissione e le prescrizioni contenute nei piani di cui all'art. 4 del d.P.R. n. 203 del 1988.

L'art. 271, comma 9, infine, legittima l'imposizione al singolo impianto di condizioni ancora più rigide in sede di rilascio e di rinnovo dell'autorizzazione.

Il ruolo e l'ampiezza delle funzioni affidate alle Regioni vanno perciò apprezzati alla luce dell'assetto complessivo del decreto legislativo impugnato e non possono viceversa divenire oggetto, come vorrebbero le ricorrenti, di una valutazione parcellizzata sulla base di una sola tra le disposizioni di cui esso si compone.

L'art. 281, comma 10, si inserisce in tale più ampio contesto di valorizzazione delle competenze regionali, aprendo un ulteriore campo di intervento alle Regioni, in presenza di situazioni di rischio sanitario o di zone che richiedano una particolare tutela ambientale, ma nel contempo ne subordina la relativa azione all'intesa con il Ministro dell'ambiente e con il Ministro della salute.

Nel concorso della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente con quella concorrente in materia di tutela della salute, la disposizione censurata provvede ad allocare

l'esercizio della funzione in sede regionale, dimostrandosi in tal modo rispettosa dell'art. 118 Cost., mentre la previsione dell'intesa agisce da strumento di raccordo idoneo a soddisfare il canone della leale collaborazione, in presenza di una concorrenza di competenze dello Stato e della Regione (sentenze n. 88 del 2009 e n. 219 del 2005).

Quanto alla normativa richiamata dalla Regione Emilia-Romagna, mentre la ricorrente omette di indicare quale funzione già prevista dall'art. 84 del d.lgs. n. 112 del 1998 le sarebbe stata sottratta dalla disposizione censurata, sono da ritenersi male evocati sia l'art. 8 del d.lgs. n. 59 del 2005, che concerne il diverso istituto dell'autorizzazione integrata ambientale (art. 267, comma 3), sia la direttiva n. 2001/80/CE relativa alle emissioni di inquinanti originati dai grandi impianti di combustione: non si vede, infatti, né è specificato dalla ricorrente, quale sia il margine di sovrapposizione che possa intercorrere tra tali norme ed il potere regolato dall'art. 281, comma 1, e ciò a prescindere dal pur decisivo rilievo per il quale le modalità dell'intervento regionale ben possono essere distintamente modulate dal legislatore, a seconda del peculiare ambito materiale cui esso si riferisce.

8. – L'art. 284 disciplina la denuncia di installazione o di modifica di impianti termici civili di potenza superiore al valore di soglia, stabilendo che essa vada trasmessa all'autorità competente mediante il modulo riportato nella Parte I dell'Allegato IX alla Parte quinta del d.lgs. n. 152 del 2006.

La Regione Calabria impugna tale disposizione, che giudica dettagliata, perché lesiva della competenza regionale concorrente in materia di tutela della salute, estendendo la censura all'Allegato IX alla Parte quinta, in quanto «oggetto di rinvio» da parte dell'art. 284: è pertanto da ritenere che tale estensione concerna la sola porzione dell'Allegato concernente il “modulo di denuncia”.

Anche la Regione Piemonte censura la disposizione in esame riconducendola, invece, alla competenza concorrente in materia di energia e sostenendone, a propria volta, il carattere dettagliato. Le questioni non sono fondate.

Le disposizioni del d.lgs. n. 152 del 2006 relative agli impianti termici civili perseguono un obiettivo di prevenzione e limitazione dell'inquinamento atmosferico (art. 282) che si inquadra nell'esercizio della competenza esclusiva statale in tema di tutela dell'ambiente; quand'anche si ritenesse che ad essa si congiunga una sfera di competenza concorrente regionale, come sostenuto dalle ricorrenti, tuttavia l'art. 284, nell'imporre l'obbligo di denuncia e nel definire, tramite il rinvio all'Allegato, le modalità di tale denuncia, deve ritenersi comunque espressivo di un principio fondamentale della materia: il “modulo di denuncia”, infatti, si limita a selezionare gli elementi tecnici necessari per constatare la corrispondenza dell'impianto ai requisiti richiesti, e in tale prospettiva fa naturalmente corpo con la previsione stessa della denuncia, che verrebbe svuotata di significato ove non si accompagnasse all'indicazione di un determinato contenuto.

9. – L'art. 287 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, di 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.

Altro è, invece, 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.

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».

Ciò posto, questa 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 (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 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).

Si deve, pertanto, dichiarare l'illegittimità costituzionale di tale 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».

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.

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, questa Corte deve provvedere a dichiarare 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.

Restano assorbite le censure relative all'art. 76 Cost.

10. – La parte I, punto 4, lettera z), dell'Allegato IV alla Parte quinta, impugnato dalla Regione Emilia-Romagna, colloca tra gli impianti e attività in deroga di cui all'art. 272, comma 1, gli allevamenti di bestiame con riferimento all'estensione dei terreni su cui si esercita l'utilizzazione agronomica degli effluenti, anziché, come vorrebbe la ricorrente, con riferimento «al numero dei capi ospitati».

La Regione sostiene che con ciò sarebbe stata lesa la propria competenza residuale in materia di agricoltura e zootecnia, nell'esercizio della quale sarebbe permesso perseguire «obiettivi di migliore

qualità dell'aria e di minore impatto delle attività dell'industria zootecnica su di essa»: in tale direzione, sarebbe necessario attribuire importanza al numero dei capi ospitati, per evitare che allevamenti ad alto potenziale inquinante sfuggano al regime autorizzatorio.

La censura non è fondata.

La premessa da cui muove il rilievo della ricorrente, ovvero che la disposizione impugnata cada nell'ambito materiale dell'agricoltura, è erronea.

È evidente, infatti, che la norma non si propone, né ha per effetto, di disciplinare l'attività degli allevamenti di bestiame, o comunque di interferire con il processo di produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione, che costituisce il "nocciolo duro" della materia residuale dell'agricoltura (sentenza n. 12 del 2004). Essa va invece assunta nella sola prospettiva del controllo delle emissioni in atmosfera, con riguardo ad impianti ed attività «scarsamente rilevanti agli effetti dell'inquinamento atmosferico»: in tale ottica, la competenza invocata dalla ricorrente nel caso di specie appare del tutto inidonea a giustificare un qualsivoglia intervento legislativo regionale in materia. La questione, alla luce del parametro costituzionale prescelto, è perciò non fondata.

11. – Poiché la Corte ha deciso il merito del ricorso, non vi è luogo a procedere in ordine alla istanza di sospensione formulata dalla ricorrente Regione Puglia.

#### PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), dalle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Puglia e Calabria;

*dichiara* 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 società Ital Green Energy s.r.l. e della società ETA Energie Tecnologie Ambiente s.p.a.;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 287, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), limitatamente alle parole «rilasciato dall'ispettorato provinciale del lavoro, al termine di un corso per conduzione di impianti termici, previo superamento dell'esame finale»;

*dichiara*, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 287, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006, limitatamente alle parole «senza necessità dell'esame di cui al comma 1»;

*dichiara*, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale dell'art. 287, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006, limitatamente alle parole «dall'Ispettorato provinciale del lavoro»;

*dichiara*, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale dell'art. 287, comma 6, del d.lgs. n. 152 del 2006;

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 267, comma 4, lettera a), 269, comma 7, 271, 281, comma 10, 284 e 287 del d.lgs. n. 152 del 2006, promosse, in riferimento agli artt. 5 e 114 della Costituzione e «con riguardo a principi e norme del diritto comunitario e di convenzioni internazionali», dalla Regione Piemonte con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 267, comma 4, lettera c), del d.lgs. n. 152 del 2006, promossa in relazione all'art. 76 della Costituzione, dalla Regione Piemonte con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 269, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006, promossa, in relazione al «principio di buon andamento della pubblica amministrazione», dalla Regione Piemonte con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 271 «in relazione agli allegati», del d.lgs. n. 152 del 2006, promosse, in riferimento ai principi di sussidiarietà e leale cooperazione, dalla Regione Piemonte con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 281, comma 10, d.lgs. n. 152 del 2006, promosse rispettivamente, dalla Regione Calabria in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna in riferimento all'art. 9 della Costituzione e dalla Regione Puglia in riferimento all'art. 76 della Costituzione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 283 del d.lgs. n. 152 del 2006 promosse, con riferimento agli artt. 3, 5, 76, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione e ai principi di leale collaborazione e di sussidiarietà, dalla Regione Piemonte con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 284 e 287 del d.lgs. n. 152 del 2006, promosse, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dalla Regione Piemonte, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 287, commi 2, 3, 4, 5 e 6, del d.lgs. n. 152 del 2006, promosse, in riferimento agli artt. 76, 117, terzo e quarto comma, e 118 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale della Parte I, punto 4, lettera z), dell'Allegato IV alla Parte quinta, del d.lgs. n. 152 del 2006, promosse, in riferimento agli artt. 3, 9 e 76 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 267, comma 4, lettera a), del d.lgs. n. 152 del 2006, promosse, in riferimento all'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Calabria e Piemonte con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 267, comma 4, lettera a), del d.lgs. n. 152 del 2006, promossa, in riferimento all'art. 119, quinto comma, della Costituzione, dalla Regione Calabria con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 269, commi 2, 3, 7 e 8, del d.lgs. n. 152 del 2006, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dalla Regione Calabria con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 269, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, promossa, in riferimento all'art. 120 della Costituzione, dalla Regione Calabria con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 269, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006, promosse, in riferimento ai principi di sussidiarietà e leale collaborazione nonché all'art. 76 della Costituzione, dalla Regione Piemonte con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 281, comma 10, del d.lgs. n. 152 del 2006, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118 della Costituzione, dalle Regioni Calabria, Piemonte, Emilia-Romagna e Puglia con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 284 del d.lgs. n. 152 del 2006 promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dalle Regioni Calabria e Piemonte, con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'Allegato IX alla Parte quinta del d.lgs. n. 152 del 2006, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dalla Regione Calabria con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale della parte I, punto 4, lettera z), dell'Allegato IV alla Parte quinta del d.lgs. n. 152 del 2006, promossa, in riferimento all'art. 117, quarto comma, della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe. Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 luglio 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore  
Roberto MILANA, Cancelliere  
Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2009

<b>Sentenza del 24 luglio 2009, n. 251</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrenti</b>	Regioni Emilia-Romagna, Calabria, Toscana, Piemonte, Liguria, Umbria, Abruzzo, Puglia, Campania, Marche e Basilicata	
<b>Resistente</b>	Presidente del Consiglio dei Ministri	
<b>Materia</b>	tutela dell'ambiente	
<b>Norme impugnate</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>
articoli 91, commi 2 e 6, 96, 101, comma 7, 104, 113, comma 1, 114, comma 1, 116 del decreto legislativo 23 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale)	articoli 2, 5, 76, 97, 114, 117, 118, 119, 120 Cost.	inammissibilità delle questioni
articoli 91, commi 2 e 6, 95, comma 5, 96, comma 1, 113, comma 1, 114, 116 d.lgs. 152/2006	articoli 5, 76, 117 e 118 Cost.	non fondatezza delle questioni
<b>Sintesi</b>		
<p>Le regioni Emilia-Romagna (con due distinti ricorsi), Calabria, Toscana, Piemonte, Umbria, Liguria, Abruzzo, Puglia, Campania, Marche e Basilicata hanno proposto in via principale, tra l'altro, questioni di legittimità costituzionale degli articoli 91, 95, 96, 101, 104, 113, 114 e 116 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), in riferimento agli articoli 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 del decreto legislativo: la prima, degli articoli 91, 101, comma 7, e 104; la seconda e la terza, del solo articolo 101, comma 7.</p> <p>In via preliminare, la Corte dichiara inammissibili molte delle questioni prospettate dalle regioni ricorrenti in quanto "non sorrette da un'autonoma e specifica motivazione in relazione a ciascuno dei numerosi parametri costituzionali di volta in volta indistintamente invocati".</p> <p>Per quanto riguarda, invece, i profili di merito delle rimanenti censure, la Corte rileva che numerose sono quelle che risultano argomentate sulla base della presunta violazione dei principi e criteri direttivi fissati dall'articolo 1, comma 8, della legge 308/2004 (legge-delega), per cui si rende necessario precisarne portata e contenuto.</p> <p>La menzionata disposizione prevede infatti, tra i criteri e principi direttivi, quello per il quale i decreti delegati devono garantire il "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, 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".</p> <p>Secondo la Consulta, "l'interpretazione della legge-delega di cui si tratta, tenuto conto dell'eterogeneità delle fonti cui fa riferimento, deve basarsi innanzitutto sul rinvio da essa operato alle fonti costituzionali.". Di conseguenza, il richiamo alle fonti ordinarie fatto dalla legge delega va inteso "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 legge delega, 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 59/1997 quanto dal d.lgs. 112/1998.</p> <p>Da queste considerazioni deriva che la valutazione di conformità alla Costituzione delle nuove</p>		

disposizioni del d.lgs.152 /2006, oggetto di impugnazione regionale, deve essere condotta alla luce dell'insieme dei criteri direttivi della delega legislativa (come già affermato nelle sentenze 225 e 232 del 2009).

Ulteriore conseguenza è che non è sufficiente, al fine di ritenere illegittima una disposizione del codice per contrasto con i principi enunciati dall'articolo 1, comma 8, della legge delega, la mera deduzione dell'effetto riduttivo delle attribuzioni regionali rispetto a quelle contenute nel d.lgs.112/1998, ma è necessario specificare in quale ambito il suddetto effetto si è prodotto.

Alla luce di quanto premesso, la Corte dichiara l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti dell'articolo 91, commi 2 e 6, del codice dalla Calabria, dalla Toscana, dalla Liguria, dalla Puglia e dalle Marche. La disposizione impugnata, concernente la tutela dei corpi idrici e la disciplina degli scarichi, prevede che spetta al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, sentita la Conferenza permanente Stato-Regioni, l'individuazione di "ulteriori aree sensibili" (che richiedono specifiche misure di prevenzione dall'inquinamento e di risanamento) nonché il potere di "reidentificazione delle aree sensibili e dei rispettivi bacini drenanti che contribuiscono all'inquinamento delle aree medesime". Tale disposizione, secondo le deduzioni delle ricorrenti, sarebbe lesiva delle competenze loro attribuite dall'articolo 117 Cost. nelle materie del governo del territorio e della tutela della salute. Al contrario, a parere della Corte, la disposizione censurata ha, senza dubbio, assegnato un ruolo primario alla funzione statale, precedentemente riconosciuta solo alle regioni sulla base del sistema delineato dai decreti legislativi 112/1998 e 152/1999; tuttavia, la medesima norma ha introdotto un duplice potere di individuazione delle aree sensibili: quello dello Stato, disciplinato ai commi 2 e 6 dell'articolo 91, e quello delle regioni, stabilito al comma 4 del medesimo articolo ("le Regioni, sulla base dei criteri di cui al comma 1 e sentita l'Autorità di bacino ... possono designare ulteriori aree sensibili ovvero individuare all'interno delle aree indicate nel comma 2 i corpi idrici che non costituiscono aree sensibili"). Premesso che l'ambito d'intervento della norma censurata è ascrivibile non al governo del territorio, materia di legislazione concorrente, bensì alla materia dell'ambiente, attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., la Consulta conclude che l'allocatione delle funzioni amministrative operata con la disposizione impugnata è "coerente anche con il principio di sussidiarietà". Infatti "la funzione d'individuazione delle aree maggiormente esposte al rischio di inquinamento deve rispondere a criteri uniformi e omogenei, dovendo, al contempo, tener conto anche delle peculiarità territoriali sulle quali viene a incidere".

È, altresì, respinta la censura sollevata in riferimento agli articoli 76, 117 e 118 Cost. dalla regione Umbria nei confronti dell'articolo 95, comma 5, del d.lgs.152/2006, in base al quale è assegnato alle "Autorità concedenti" il potere di censire "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". Ad avviso della Corte, la materia della tutela quantitativa e della pianificazione dell'utilizzo della risorsa idrica rientra non nella competenza legislativa regionale bensì in quella (esclusiva) statale di "tutela dell'ambiente". Inoltre la previsione dell'intesa con la Conferenza permanente Stato-regioni assicura la partecipazione del sistema delle autonomie regionali al procedimento di elaborazione dei criteri medesimi nella forma della codecisione paritaria.

Infondate anche le censure sollevate nei confronti degli articoli 113, comma 1, e 114, comma 1 del codice. Ad avviso delle ricorrenti tali disposizioni, pur attribuendo alle regioni la competenza a disciplinare le forme di controllo degli scarichi in questione, subordinerebbero il relativo procedimento normativo ad un parere del Ministro. In questo caso la Corte dà un'interpretazione fondamentale del testo legislativo, chiarendo la natura della funzione consultiva statale da esso prevista. Infatti l'articolo 113 incarica le regioni di disciplinare e attuare le forme di controllo di alcuni tipi di scarichi nonché i casi in cui può essere richiesto che le immissioni delle acque meteoriche di dilavamento, effettuate tramite altre condotte separate, siano sottoposte a particolari prescrizioni; previo parere del Ministero dell'ambiente, le regioni regolamentano la restituzione

delle acque utilizzate per la produzione idroelettrica, per scopi irrigui e in impianti di potabilizzazione, nonché delle acque derivanti da sondaggi o perforazioni diversi da quelli relativi alla ricerca ed estrazione di idrocarburi, al fine di garantire il mantenimento o il raggiungimento degli obiettivi di qualità fissati dallo stesso d.lgs. 152/2006.

Nonostante la formulazione ambigua delle norme in questione, la Corte ha negato che la competenza normativa attribuita alle regioni, in entrambi i casi, possa ritenersi condizionata al previo parere del Ministro dell'ambiente; secondo un'interpretazione conforme a Costituzione, "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".

La Corte giudica infondate anche le questioni di legittimità costituzionale concernenti gli articoli 96, comma 1, e 116 del d.lgs. 152/2006, incentrate prevalentemente sul ruolo rivestito dall'Autorità di bacino territorialmente competente nell'ambito dei procedimenti amministrativi.

In particolare, quanto al citato articolo 96, comma 1, le regioni Umbria, Emilia-Romagna e Liguria l'avevano impugnato temendo che, subordinando il rilascio della concessione di acqua pubblica al parere vincolante dell'Autorità di bacino, potesse determinare un aggravio del relativo procedimento concessorio, menomando il potere già spettante alle regioni ai sensi degli articoli 86, 87, 88 e 89 del d.lgs. 112/1998, in violazione dell'articolo 76 Cost. Richiamando quanto già affermato con la sentenza 232/2009, la Corte ribadisce che l'indiretta incisione, da parte di questo nuovo organismo, di ambiti materiali di competenza concorrente (come il governo del territorio) non comporta di per sé violazione del quadro costituzionale, dato che il coinvolgimento delle regioni è assicurato dalla necessaria 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", principale organo dell'Autorità di bacino, che assomma le vaste competenze previste dalla legge.

Inoltre, la redistribuzione delle competenze amministrative operata dalla norma impugnata risulta coerente, per i motivi già illustrati, con l'attuazione dei criteri direttivi della legge-delega.

Quanto all'articolo 116 del d.lgs. 152/2006, le regioni Toscana e Marche avevano lamentato che tale norma, pur attribuendo loro la competenza a predisporre i "programmi di misure" necessarie per la tutela qualitativa e quantitativa del sistema idrico, affidasse di fatto il vero potere decisionale all'Autorità di bacino, alla quale spetta l'approvazione dei programmi. Per gli stessi motivi evidenziati in relazione all'articolo 96, la Corte nega ogni contrasto con i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione e anche con il riparto di competenze fra Stato e Regioni. Infatti, i programmi relativi alle misure di tutela dei corpi idrici integrano i più ampi piani di tutela delle acque, ponendosi con essi in un rapporto di stretto collegamento; la sottoposizione di detti programmi ad un'approvazione dell'Autorità di bacino, dunque, risponde alla duplice esigenza di demandare ad un organo idoneo, per struttura e composizione, la valutazione della coerenza del quadro complessivo dell'attività di programmazione derivante dai concorrenti strumenti di pianificazione in materia di tutela delle acque, nonché a quella di assicurare una adeguata partecipazione, al relativo procedimento di formazione, delle Regioni nel cui territorio debbono essere attuate le misure di tutela.

SENTENZA N. 251  
ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Francesco	AMIRANTE	Presidente
- Ugo	DE SIERVO	Giudice

- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"
- Giuseppe	FRIGO	"
- Alessandro	CRISCUOLO	"
- Paolo	GROSSI	"

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 91, commi 1, lettera *d*), 2 e 6, 95, comma 5, prima parte, 96, 101, comma 7, 104, commi 3 e 4, 113, comma 1, 114, commi 1 e 2, e 116 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), promossi dalle Regioni Emilia-Romagna (n. 2 ricorsi), Calabria, Toscana, Piemonte, Umbria, Liguria, Abruzzo, Puglia, Campania, Marche e Basilicata, con ricorsi notificati il 24 aprile, l'8, il 12-21, il 12-27, il 12 ed il 13 giugno 2006, depositati in cancelleria il 27 aprile, il 10, il 14, il 15, il 16, il 17, il 20, il 21 ed il 23 giugno 2006, ed iscritti ai numeri 56, 68, 69, 70, 72, 73, 74, 75, 76, 78, 79 e 80 del registro ricorsi dell'anno 2006.

*Visti* gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri nonché gli atti di intervento dell'Associazione Italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) – Onlus, e della Biomasse Italia s.p.a. ed altre;

*udito* nell'udienza pubblica del 5 maggio 2009 il Giudice relatore Maria Rita Saulle;

*uditi* gli avvocati Giandomenico Falcon, Franco Mastragostino e Luigi Manzi per la Regione Emilia-Romagna, Maria Grazia Bottari Gentile per la Regione Calabria, Lucia Bora e Guido Meloni per la Regione Toscana, Luigi Manzi per la Regione Piemonte, Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Regione Umbria, Giandomenico Falcon per la Regione Liguria, Fabrizio Lofoco per la Regione Puglia, Vincenzo Coccozza per la Regione Campania, Gustavo Visentini per la Regione Marche, Alessandro Giadrossi per l'Associazione Italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) – Onlus, e l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

(*omissis*)

#### *Considerato in diritto*

1. – Le Regioni Emilia-Romagna (con due distinti ricorsi), Calabria, Toscana, Piemonte, Umbria, Liguria, Abruzzo, Puglia, Campania, Marche e Basilicata, hanno proposto in via principale, tra l'altro, 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.

1.1. – In particolare, le ricorrenti hanno prospettato le seguenti censure:

a) la Regione Emilia-Romagna ha impugnato gli artt. 96, comma 1, 101, comma 7, 104 commi 3 e 4, 113, comma 1, e 114, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, per violazione degli artt. 76, 117,

- b) la Regione Calabria ha impugnato gli artt. 91, commi 2 e 6, 101, comma 7, 113, comma 1, 114, comma 1, e 116 del d.lgs. n. 152 del 2006, per violazione degli artt. 76, 114, 117, primo e terzo comma, e 118 Cost. e del principio di leale collaborazione;
- c) la Regione Toscana ha impugnato gli artt. 91, commi 2 e 6, 113, comma 1, 114, comma 1, e 116 del d.lgs. n. 152 del 2006, per violazione degli artt. 117 e 118 Cost. e del principio di leale collaborazione;
- d) la Regione Piemonte ha impugnato gli artt. 91, commi 2 e 6, 96, 104, comma 3, 113, comma 1, 114, comma 1, e 116 del d.lgs. n. 152 del 2006, per violazione degli artt. 2, 5, 76, 97, 114, 117, 118, 119, 120 Cost., nonché del principio di leale collaborazione;
- e) la Regione Umbria ha impugnato gli artt. 95, comma 5, 96, comma 1, e 101, comma 7, del d.lgs. del d.lgs. n. 152 del 2006, per violazione degli artt. 76, 117, 118 Cost.;
- f) la Regione Liguria ha impugnato gli artt. 91, comma 1, lettera *d*), 91 comma 2, 96, comma 1, 113, comma 1, e 114, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, per violazione degli artt. 5, 76, 117 e 118 Cost.;
- g) la Regione Abruzzo ha impugnato l'art. 101, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006, per violazione degli artt. 76 e 117, terzo comma, Cost.;
- h) la Regione Puglia ha impugnato gli artt. 91, comma 2, 101, comma 7, e 104 del d.lgs. n. 152 del 2006, per violazione degli artt. 5, 76, 117, terzo comma, e 118 Cost.;
- i) la Regione Campania ha impugnato l'art. 101, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006, per violazione degli artt. 76 e 117, primo e terzo comma, Cost.;
- l) la Regione Marche ha impugnato gli artt. 91, commi 2 e 6, 113, comma 1, 114, comma 1, e 116 del d.lgs. n. 152 del 2006, per violazione degli artt. 117, 118 Cost. e del principio di leale collaborazione;
- m) la Regione Basilicata ha impugnato l'art. 101, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006, per violazione dell'art. 76 Cost.

2. – In ragione della loro connessione oggettiva, i ricorsi devono essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

3. – Riservate a separate decisioni le ulteriori questioni di legittimità costituzionale sollevate con i medesimi ricorsi, in via preliminare occorre premettere che questa Corte, con ordinanza letta nell'udienza pubblica del 5 maggio 2009 e allegata alla presente sentenza, 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 dell'orientamento della giurisprudenza costituzionale, secondo cui il giudizio di costituzionalità in via principale si svolge «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 a questa Corte in via incidentale» (da ultimo sentenza n. 405 del 2008).

4. – Preliminarmente, devono essere esaminati i profili di inammissibilità delle censure prospettate.

5. – In primo luogo, va dichiarata la inammissibilità delle questioni di legittimità sollevate dalla Regione Piemonte nei confronti degli artt. 91, 96, 104, comma 3, 113, comma 1, e 114, comma 1, 116 del d.lgs. n. 152 del 2006, in riferimento agli artt. 2, 5, 76, 97, 114, 117, 118, 119, 120 Cost., nonché al principio di leale collaborazione.

Tutte le censure richiamate risultano affette dal medesimo vizio di genericità, in quanto non sorrette da un'autonoma e specifica motivazione in relazione a ciascuno dei numerosi parametri costituzionali, di volta in volta, indistintamente invocati.

6. – Deve essere dichiarata la inammissibilità anche della questione di legittimità costituzionale, sollevata dalla sola Regione Liguria, dell'art. 91, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 152 del 2006, in riferimento agli 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».

Secondo la ricorrente, tale previsione, da un lato, violerebbe la lettera *a*) dell'allegato 2, della direttiva 21 maggio 1991, n. 91/271/CEE (Direttiva del Consiglio concernente il trattamento delle acque reflue urbane), la quale non prevede tale limite; dall'altro, si porrebbe in contrasto con i principi e i criteri direttivi stabiliti dall'art. 1, comma 8, lettere *a*), *b*) e *f*), della legge n. 308 del 2004, sottraendo parte dei corsi d'acqua alla categoria delle cosiddette «aree sensibili».

Al riguardo, è sufficiente rilevare che la norma è inidonea a produrre alcun tipo di effetto sul territorio della Regione Liguria.

Conseguentemente tale censura è inammissibile per difetto di interesse al ricorso.

7. – Del pari inammissibile, per genericità della motivazione posta a fondamento dei prospettati profili di illegittimità costituzionale, è la censura sollevata dalla Regione Liguria nei confronti dell'art. 91, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, in riferimento all'art. 118 Cost.

Infatti, la ricorrente si è limitata a dedurre, in relazione a tale specifico parametro, che «non sussistono ragioni di esercizio unitario che giustifichino la competenza statale».

Al riguardo va ribadito che, come costantemente affermato da questa Corte, «nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale l'esigenza di una adeguata motivazione dell'impugnazione si pone in termini anche più pregnanti che in quello in via incidentale (*ex plurimis*: sentenze n. 428, n. 120 e n. 2 del 2008; n. 430 del 2007)», cosicché «la mancata esplicitazione delle argomentazioni, anche minime, atte a suffragare la censura proposta è causa di inammissibilità della questione di costituzionalità sollevata» (così sentenza n. 38 del 2007).

8. – Per lo stesso motivo deve essere dichiarata la inammissibilità della censura sollevata dalla medesima Regione Liguria nei confronti del successivo art. 96, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost.

9. – Anche le questioni di legittimità costituzionale proposte dalle Regioni Emilia-Romagna ed Umbria nei confronti del medesimo art. 96, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost., sono inammissibili, perché del tutto generiche.

In entrambi i casi, infatti, le ricorrenti non hanno fornito alcuna specificazione né in ordine al motivo della dedotta illegittimità della lamentata «sovrapposizione» della disciplina statale a quella regionale, né in ordine alle ragioni della ipotizzata violazione del principio di sussidiarietà.

10. – Deve essere dichiarata l'inammissibilità anche delle censure sollevate nei confronti dell'art. 101, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006, dalle Regioni Emilia-Romagna, Calabria, Umbria, Abruzzo, Campania, Basilicata, in riferimento agli artt. 117, primo e terzo comma, e 76 Cost., quest'ultimo in relazione alla asserita violazione degli obiettivi di «miglioramento della qualità dell'ambiente, della protezione della salute umana, dell'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali», nonché di «pianificare, programmare e attuare interventi diretti a garantire la tutela e il risanamento dei corpi idrici superficiali e sotterranei, previa ricognizione degli stessi»; obiettivi fissati dall'art. 1, comma 8, lettera *a*), e dalla lettera *b*) del successivo comma 9 della legge di delega n. 308 del 2004.

In particolare, ad avviso delle ricorrenti, l'art. 101, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006 – il quale assimila alle acque reflue domestiche gli scarichi derivanti dalle imprese agricole, includendo in tale categoria anche quelle che svolgono attività di trasformazione o valorizzazione dei prodotti agricoli, purché tale attività riguardi materia prima lavorata proveniente in misura prevalente dall'attività di coltivazione dei terreni – determinerebbe un peggioramento del livello di protezione dell'ambiente, con particolare riguardo alle caratteristiche di qualità delle acque del corpo recettore.

Ciò in violazione sia del riparto di competenze fra Stato e Regioni di cui all'art. 117 Cost., sia dell'art. 76 Cost. per contrasto – oltre che con gli «obiettivi di qualità» stabiliti a livello comunitario – con i menzionati principi e i criteri direttivi della legge di delega n. 308 del 2004.

Al riguardo, va osservato che, con riferimento all'art. 117 Cost., le ricorrenti si sono limitate a dedurre in maniera assertiva la lesione delle proprie attribuzioni costituzionali, senza alcuna specifica individuazione delle medesime.

Con riferimento all'art. 76 Cost., le singole censure si fondano su una pretesa riduzione delle proprie attribuzioni derivante dall'ipotizzato carattere peggiorativo, per la tutela dei corpi idrici recettori, della misura introdotta con l'art. 101, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006 rispetto a quella precedentemente contemplata dall'art. 28, comma 7, lettera c), del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 (Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole), decreto da considerarsi indirettamente richiamato dalla legge di delega n. 308 del 2004.

Tuttavia, anche sotto questo aspetto, non risulta assolto l'onere di precisare adeguatamente quali attribuzioni costituzionali delle Regioni, ad avviso delle ricorrenti, risulterebbero lese dalla previsione censurata; ciò a prescindere dall'interpretazione della norma di delega con riferimento al richiamo del precedente decreto legislativo (sentenza n. 225 del 2009).

10.1. – Ad identiche conclusioni deve pervenirsi nei riguardi della censura formulata dalla Regione Calabria in merito al medesimo art. 101, comma 7, per contrasto, oltre che con gli artt. 117, terzo comma, e 76 Cost. (in relazione ai quali valgono le medesime considerazioni appena svolte), anche con l'art. 117, primo comma, Cost.

La Regione, infatti, si è limitata, sotto tale ultimo profilo, a dedurre genericamente la violazione di non meglio specificati «obiettivi di qualità» stabiliti a livello comunitario.

11. – Risultano inammissibili anche le censure prospettate dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 117 e 76 Cost. – quest'ultimo in relazione all'art. 1, comma 8, della legge n. 308 del 2004 –, nei confronti dell'art. 104, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006.

11.1. – La norma impugnata, in deroga al divieto generale di «scarico diretto nelle acque sotterranee e nel sottosuolo» stabilito al comma 1 della medesima disposizione, attrae al livello ministeriale la possibilità di autorizzare «lo scarico di acque risultanti dall'estrazione di idrocarburi nelle unità geologiche profonde da cui gli stessi idrocarburi sono stati estratti, oppure in unità dotate delle stesse caratteristiche, che contengano o abbiano contenuto idrocarburi, indicando le modalità dello scarico».

Ad avviso della ricorrente, tale previsione risulterebbe in contrasto con gli artt. 76 e 117 Cost., in quanto determinerebbe una riduzione delle attribuzioni amministrative regionali, posto che, in precedenza, ai sensi degli artt. 86-89 del d.lgs. n. 112 del 1998, il potere di autorizzare tale tipo di scarico spettava alla Regione.

11.2. – Preliminarmente all'esame della questione, va rilevato che, nelle more del presente giudizio, l'art. 104, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006 è stato modificato ad opera dell'art. 7, comma 6, del d.lgs. 16 marzo 2009, n. 30 (Attuazione della direttiva 2006/118/CE, relativa alla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento e dal deterioramento), il quale ha restituito alle Regioni il potere di autorizzazione dello scarico di acque risultanti dall'estrazione di idrocarburi nelle unità del sottosuolo in cui erano presenti.

Come correttamente osservato dalla difesa regionale, nonostante la natura satisfattiva del citato *ius superveniens*, non è cessata la materia del contendere sulla questione, tenuto conto che, per la natura di dettaglio della disposizione in esame, non può escludersi che, limitatamente al periodo della sua vigenza, essa abbia avuto concreta applicazione.

Pertanto, questa Corte si deve pronunciare sulla formulazione dell'art. 104, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, antecedente alla citata modifica normativa e vigente al momento dell'instaurazione del presente giudizio.

11.3. – Sebbene non sia intervenuta la cessazione della materia del contendere per le ragioni innanzi precisate, tuttavia deve ritenersi che la ricorrente non abbia interesse alla impugnazione, in quanto la norma, nella sua originaria formulazione, ha assicurato il coinvolgimento regionale attraverso il meccanismo dell'intesa, oltre che con il «con il Ministro delle attività produttive», anche con le Regioni interessate.

Di qui la inammissibilità della censura per difetto di interesse.

12. – Altrettanto inammissibile è la questione sollevata dalla sola Regione Emilia-Romagna relativamente all'art. 104, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006, nella parte in cui prevede la possibilità di autorizzare «gli scarichi nella stessa falda delle acque utilizzate per il lavaggio e la lavorazione degli inerti, purché i relativi fanghi siano costituiti esclusivamente da acqua ed inerti naturali».

In particolare, la Regione deduce, al riguardo, la violazione dell'art. 4 della direttiva 17 dicembre 1979, n. 80/68/CEE (Direttiva del Consiglio concernente la protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose), il quale consentirebbe agli Stati membri di autorizzare gli scarichi consistenti nella reiniezione nella stessa falda solo «delle acque utilizzate per scopi geotermici, delle acque di infiltrazione di miniere o cave, o delle acque pompate nel corso di determinati lavori di ingegneria civile».

A prescindere dall'omessa indicazione del parametro costituzionale che si ritiene violato, la censura è inammissibile per l'indeterminatezza della motivazione, in quanto la ricorrente non ha specificato quali attribuzioni regionali verrebbero lese in dipendenza della violazione della suddetta disciplina comunitaria.

13. – Parimenti inammissibile è la questione proposta dalla Regione Calabria nei confronti dell'art. 116 del d.lgs. n. 152 del 2006, in riferimento agli artt. 114 e 118 Cost., posto che sotto entrambi i profili essa risulta motivata sulla base di considerazioni del tutto generiche in ordine al presunto carattere teleologico della disposizione censurata.

14. – Ancora, va esclusa la ammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Puglia nei confronti del combinato disposto degli artt. 101, comma 7, e 104 del d.lgs. n. 152 del 2006, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost., in quanto la ricorrente, oltre a non fornire alcuna specifica argomentazione in ordine alla pretesa violazione del principio di sussidiarietà e della «valorizzazione del ruolo delle autonomie locali», adduce a sostegno della ipotizzata lesione dell'art. 117 Cost. una motivazione indeterminata e, con riferimento all'art. 101, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006, anche intrinsecamente contraddittoria.

La Regione, invero, si duole del fatto che la legislazione statale detti livelli di tutela ambientale meno rigorosi rispetto a quelli previgenti e al contempo ne afferma il contrasto con la propria sfera di potestà legislativa nelle materie del «governo del territorio» e «della tutela della salute», nelle quali, sempre secondo la ricorrente, sarebbe consentito al legislatore regionale di introdurre misure più rigorose di quelle statali.

La ricorrente, dunque, non si fa carico di argomentare in ordine alle ragioni dell'asserito contrasto tra i contenuti normativi delle disposizioni impugnate (in combinato disposto fra loro) e la affermata competenza legislativa regionale di dettare livelli di tutela più elevati.

15. – A questo punto è possibile passare ad esaminare i profili di merito delle rimanenti censure prospettate dalle Regioni ricorrenti.

16. – Considerato che numerose tra le questioni proposte, sollevate in riferimento agli artt. 76, 117 e 118 Cost., risultano argomentate sulla base della violazione dei principi e criteri direttivi fissati dall'art. 1, comma 8, della legge n. 308 del 2004, appare opportuno, prima di esaminare i singoli profili di censura, precisarne la portata ed il contenuto.

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».

16.1. – Al riguardo, va ribadito 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 a Costituzione delle nuove disposizioni del d.lgs. n. 152 del 2006, oggetto di impugnazione regionale, deve essere condotto, alla luce dell'insieme dei criteri direttivi della delega legislativa (sentenze n. 225 e n. 232 del 2009).

16.2. – Dalle considerazioni che precedono discende che 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.

17. – Devono essere dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti dell'art. 91, commi 2 e 6, del d.lgs. n. 152 del 2006, dalla Regione Calabria – in riferimento agli artt. 117, 118 e 76 Cost. e al principio di leale collaborazione –, dalla Regione Toscana – in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost. e al principio di leale collaborazione –, dalla Regione Liguria (con riguardo al solo comma 2) – in riferimento agli artt. 5 e 76 Cost. –, dalla Regione Puglia (con riguardo al solo comma 2) – in riferimento agli artt. 5, 76, 117, terzo comma, e 118 Cost. –, nonché dalla Regione Marche, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost.

La disposizione impugnata prevede che spetta al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, sentita la Conferenza Stato-Regioni, l'individuazione di «ulteriori aree sensibili» (comma 2), nonché, con cadenza quadriennale, il parallelo potere di «reidentificazione delle aree sensibili e dei rispettivi bacini drenanti che contribuiscono all'inquinamento delle aree medesime» (comma 6).

Le ricorrenti deducono, in primo luogo, la violazione degli artt. 117 e 118 Cost., nonché del principio di leale collaborazione, in quanto, posto che dalla individuazione delle aree territoriali – che richiedono una tutela particolare ed ulteriore – qualificate «aree sensibili», discenderebbe un'incisione diretta sulle politiche del governo del territorio (oltre che sulla materia della tutela della salute), le relative funzioni dovrebbero essere rimesse ad un decreto ministeriale da adottarsi non semplicemente «sentita» la Conferenza Stato-Regioni, bensì previa acquisizione di una vera e propria «intesa». Ciò al fine di garantire una effettiva concertazione con la Regione nel cui ambito territoriale tali aree sono specificamente situate.

In secondo luogo, per le ricorrenti, la disposizione impugnata violerebbe altresì l'art. 76 Cost., per contrasto con i principi e i criteri direttivi di cui all'art. 1, comma 8, della legge n. 308 del 2004, poiché realizzerebbe un'indebita riattrazione allo Stato della competenza concernente la individuazione delle «ulteriori aree sensibili»; funzione già trasferita alle Regioni dall'art. 18, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 1999.

Ad avviso della Regione Liguria, inoltre, detta allocazione in capo allo Stato «di funzioni amministrative già decentrate a livello regionale» rappresenterebbe una «“marcia indietro” nel processo autonomistico» in violazione anche dell'art. 5 Cost.

17.1. – A parte l'evidente inconferenza del richiamo all'art. 5 Cost., deve osservarsi, con riferimento agli altri profili di illegittimità costituzionale dedotti, che la disposizione censurata ha assegnato un ruolo primario alla funzione statale di individuazione delle cosiddette «aree sensibili», precedentemente riconosciuta solo alle Regioni sulla base del sistema normativo delineato dai decreti legislativi n. 112 del 1998 e n. 152 del 1999.

In particolare, l'art. 80, comma 1, lettera n), del d.lgs. n. 112 del 1998 assegnava allo Stato compiti di «normazione generale e tecnica», nonché di «elaborazione sistematica delle informazioni e dei dati conoscitivi raccolti dalle pubbliche amministrazioni», mentre il successivo art. 81, comma 1, disponeva il conferimento «alle Regioni e agli enti locali» di «tutte le funzioni amministrative non espressamente indicate negli articoli che precedono».

Inoltre, l'art. 18 del d.lgs. n. 152 del 1999 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».

17.2. – La scelta operata con il decreto legislativo n. 152 del 2006 è stata, invece, quella di introdurre 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».

17.3. – Premesso 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., l'allocazione delle funzioni amministrative operata con la disposizione impugnata risulta, invero, coerente anche con il principio di sussidiarietà.

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

Sotto entrambi i profili, la disposizione impugnata offre una soluzione 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.

18. – Deve essere respinta, altresì, 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, in base al quale è assegnato alle «Autorità concedenti» 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.

Secondo la ricorrente, la disposizione censurata avrebbe modificato la disciplina dettata dall'art. 22, comma 6, del d.lgs. n. 152 del 1999, che già consentiva alle medesime Autorità concedenti di limitare le utilizzazioni idriche, così violando non solo le competenze regionali (in contrasto con gli artt. 117 e 118 Cost.), ma anche i principi di «economicità» e «semplificazione» dettati dall'art. 1, comma 9, lettera *b*), della legge n. 308 del 2004, in violazione dell'art. 76 Cost.

18.1. – In primo luogo, risulta erronea 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 (non meglio precisata) competenza legislativa concorrente regionale, dal momento che essa rientra senz'altro nella materia «tutela dell'ambiente».

18.2. – In secondo luogo, anche a prescindere dalla genericità del ricorso in ordine alla dedotta «lesione delle competenze regionali» ad opera della disposizione impugnata, deve osservarsi, 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 –, 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.

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

19.1. – La prima delle disposizioni impugnate assegna alle Regioni i compiti di «disciplinare» e/o di «attuare»: a) le «forme di controllo degli scarichi di acque meteoriche di dilavamento provenienti da reti fognarie separate»; b) «i casi in cui può essere richiesto che le immissioni delle acque meteoriche di dilavamento, effettuate tramite altre condotte separate, siano sottoposte a particolari prescrizioni, ivi compresa l'eventuale autorizzazione». La seconda disposizione prevede che le «Regioni, previo parere del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, adottano apposita disciplina in materia di restituzione delle acque utilizzate per la produzione idroelettrica, per scopi irrigui e in impianti di potabilizzazione, nonché delle acque derivanti da sondaggi o perforazioni diversi da quelli relativi alla ricerca ed estrazione di idrocarburi, al fine di garantire il mantenimento o il raggiungimento degli obiettivi di qualità di cui al titolo II della parte terza del presente decreto». Entrambe le previsioni violerebbero, per le Regioni Emilia-Romagna e Liguria, gli artt. 76, 117 e 118 Cost.; per la Regione Calabria, gli artt. 76 e 117 Cost.; per le Regioni Toscana e Marche, l'art. 117 Cost.. Ad avviso delle ricorrenti, infatti, tali previsioni, pur attribuendo alle Regioni la competenza a disciplinare le forme di controllo degli scarichi in questione, subordinerebbero il relativo procedimento normativo ad un «parere» del Ministro.

19.2. – Invero – 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.

19.3. – In considerazione della natura non vincolante del parere, infine, deve escludersi che la norma censurata determini alcuna sostanziale riduzione del potere amministrativo ad esso condizionato, con conseguente infondatezza anche delle questioni proposte in relazione a profili di illegittimità attinenti alla violazione degli artt. 118 e 76 Cost.

20. – Restano da esaminare le 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 amministrativi rispettivamente regolati dalle disposizioni impugnate e sulla asserita illegittimità di esso in riferimento sia all'art. 76 Cost. (per contrasto sia con gli obiettivi di semplificazione posti dall'art. 1, comma 9, lettera *b*, della legge n. 308 del 2004, e con quelli di mantenimento delle attribuzioni regionali già delegate dal d.lgs. n. 112 del 1998) sia, più in generale, per violazione del riparto di competenze stabilito dall'art. 117 Cost., nonché dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

Le questioni non sono fondate.

20.1. – In particolare, quanto al citato art. 96, comma 1, le Regioni Umbria, Emilia-Romagna e Liguria lamentano che la previsione determinerebbe un aggravio del procedimento di concessione di acqua pubblica, perché subordina il rilascio della concessione al parere vincolante della Autorità di bacino (organo, oggi, di natura statale in quanto privo di alcuna rappresentanza regionale), così menomando il potere già spettante alle Regioni ai sensi degli artt. 86-89 del d.lgs. n. 112 del 1998, in violazione dell' art. 76.

20.2. – Sul punto, occorre richiamare quanto già affermato da questa Corte con la sentenza n. 232 del 2009, 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».

Inoltre, la redistribuzione delle competenze amministrative operata dalla norma impugnata risulta coerente, per i motivi già illustrati (*supra*, paragrafo n. 16.1.), con l’attuazione dei criteri direttivi della legge di delega n. 308 del 2004.

Non sussiste, pertanto, la denunciata violazione dell’art. 76 Cost.

20.3. – Quanto all’art. 116 del d.lgs. n. 152 del 2006, le Regioni Toscana e Marche lamentano 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.

20.4. – 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.

Tale previsione, nondimeno, per gli stessi motivi evidenziati in relazione all’art. 96 del d.lgs. n. 152 del 2006 e coerentemente con quanto già affermato da questa Corte con la sentenza n. 232 del 2009, non risulta in contrasto né con i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, né con il riparto di competenze fra Stato e Regioni.

Infatti, occorre considerare che i programmi di misure di tutela dei corpi idrici integrano i più ampi piani di tutela delle acque, ponendosi con essi in un rapporto di stretto collegamento.

La previsione della sottoposizione di detti programmi ad una approvazione da parte dell’Autorità di bacino, dunque, risponde alla duplice necessità di demandare ad un organo idoneo – per struttura e composizione – a valutare la coerenza del quadro complessivo dell’attività di programmazione derivante dai concorrenti strumenti di pianificazione in materia di tutela delle acque, nonché di assicurare una adeguata partecipazione, al relativo procedimento di formazione, delle Regioni nel cui territorio debbono essere attuate le misure di tutela in questione.

21. – Deve dichiararsi, infine, non luogo a provvedere sulle istanze di sospensione avanzate, rispettivamente, dalla Regione Puglia, nei confronti degli artt. 91, 101, comma 7, e 104 del d.lgs. n. 152 del 2006, e dalla Regione Abruzzo, nei confronti del solo art. 101, comma 7, del medesimo decreto legislativo, essendo stato deciso il merito dei ricorsi.

Quanto alla istanza di sospensione in via cautelare proposta dalla Regione Emilia-Romagna, questa Corte si è già pronunciata con ordinanza di non luogo a provvedere n. 245 del 2006.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

*riservata* a separate pronunce la decisione sulle altre questioni di legittimità costituzionale promosse in via principale nei confronti del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) dalle Regioni Emilia-Romagna, Calabria, Toscana, Piemonte, Umbria, Liguria, Abruzzo, Puglia, Campania, Marche, Basilicata con i ricorsi indicati in epigrafe;

1) *dichiara* inammissibili gli interventi della Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) – Onlus (nei giudizi promossi dalle Regioni Emilia-Romagna, Toscana, Piemonte, Umbria, Liguria, Abruzzo, Puglia, Campania, Marche e Basilicata con i ricorsi indicati in epigrafe), 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. (nel giudizio promosso dalla Regione Piemonte con il ricorso indicato in epigrafe);

- 2) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 91, commi 2 e 6, 96, 104, comma 3, 113, comma 1, 114, comma 1, e 116 del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in riferimento agli artt. 2, 5, 76, 97, 114, 117, 118, 119, 120 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, dalla Regione Piemonte, con il ricorso indicato in epigrafe;
- 3) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 91, comma 1, lettera *d*), 91 comma 2, e 96, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in riferimento agli artt. 76, 117 e 118 Cost., dalla Regione Liguria, con il ricorso indicato in epigrafe;
- 4) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 96, comma 1, 101, comma 7, e 104, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in riferimento agli artt. 76, 117 e 118 Cost., dalla Regione Emilia-Romagna, con i ricorsi indicati in epigrafe;
- 5) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 96, comma 1, e 101, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in riferimento agli artt. 76, 117 e 118 Cost., dalla Regione Umbria, con il ricorso indicato in epigrafe;
- 6) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 101, comma 7, e 116 del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in riferimento agli artt. 76, 114, 117, primo e terzo comma, e 118 Cost., dalla Regione Calabria, con il ricorso indicato in epigrafe;
- 7) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 101, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in riferimento agli artt. 76 e 117 Cost., dalle Regioni Umbria, Abruzzo e Campania, con i ricorsi indicati in epigrafe;
- 8) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 101, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposta, in riferimento all'art. 76 Cost., dalla Regione Basilicata, con il ricorso indicato in epigrafe;
- 9) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 101, comma 7, e 104 del d.lgs. n. 152 del 2006, proposta, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;
- 10) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 91, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in riferimento agli artt. 5, 76, 117 e 118 Cost., dalle Regioni Liguria e Puglia, con i ricorsi indicati in epigrafe;
- 11) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 91, commi 2 e 6, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in riferimento agli artt. 76, 117 e 118 Cost. e al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Calabria, Toscana e Marche, con i ricorsi indicati in epigrafe;
- 12) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 95, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposta, in riferimento agli artt. 76, 117 e 118 Cost., dalla Regione Umbria, con il ricorso indicato in epigrafe;
- 13) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 96, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in riferimento all'art. 76 Cost., dalle Regioni Umbria, Emilia-Romagna e Liguria, con i ricorsi indicati in epigrafe;
- 14) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 113, comma 1, e 114, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in riferimento agli artt. 76, 117 e 118 Cost., dalle Regioni Emilia-Romagna, Liguria, Calabria, Toscana e Marche, con i ricorsi indicati in epigrafe;
- 15) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 116 del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost. e al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Toscana e Marche, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 luglio 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Maria Rita SAULLE, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2009

<b>Sentenza del 30 luglio 2009, n. 252</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei Ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Marche	
<b>Materie</b>	ordinamento e organizzazione amministrativa regionale pubblico impiego	
<b>Norme impugnate</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>
art. 4, comma 1, e art. 5, comma 2, 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”)	artt. 3, 97 Cost.	<p><b>illegittimità costituzionale</b> nella parte in cui consentono il conferimento di incarichi a personale esterno all’amministrazione regionale, indipendentemente dal possesso dei requisiti fissati dall’articolo 7 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche);</p> <p><b>illegittimità costituzionale</b> 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”) ed art. 7, comma 4, lettera b), della legge della Regione Marche 4 agosto del 2008, n. 27 (Modifiche alla legge regionale 15 ottobre 2001, n. 20 “Norme in materia di organizzazione e di personale della Regione” e alla legge regionale 10 agosto 1988, n. 34 “Finanziamento delle attività dei gruppi consiliari”), nelle parti in cui dette norme consentono il conferimento di incarichi a personale esterno all’amministrazione regionale, indipendentemente dal possesso dei requisiti fissati dall’articolo 7 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche);</p>
art. 4, comma 1, e 5, comma 2, della l.r. 7/2008	art. 117 Cost.	inammissibilità

## Sintesi

Oggetto della pronuncia della Corte è la legge con la quale la regione Marche ha modificato la propria normativa in materia di finanziamento delle attività dei gruppi consiliari. In particolare, è stata sollevata, dal Presidente del Consiglio dei Ministri, questione di legittimità in riferimento alle disposizioni che prevedono la possibilità del conferimento di incarichi e l'instaurazione di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa presso i gruppi consiliari e le segreterie della Giunta regionale a personale esterno all'amministrazione regionale, indipendentemente dal possesso dei requisiti fissati al comma 6 dell'articolo 7 del decreto legislativo 165/2001 in materia di pubblico impiego, come modificato dall'articolo 3, comma 76 della legge 244/2007 relativa alla finanziaria statale 2008. Tale ultima modifica prevede che possano essere destinatari degli incarichi sopra riportati esperti di particolare e comprovata specializzazione "anche universitaria".

Le disposizioni regionali, secondo il ricorrente, violerebbero l'articolo 117 Cost., poiché in contrasto con i principi fondamentali stabiliti dalla legge statale in materia (che si pone come norma interposta), nonché gli articoli 3 e 97 Cost., in quanto lesive dei principi di uguaglianza, buon andamento e imparzialità dell'amministrazione, laddove prevedono una irragionevole facoltà di ricorso a soggetti privi dei requisiti fondamentali che dimostrino la capacità professionale e l'affidabilità degli stessi nella cura della funzione pubblica; funzione normalmente e generalmente espletata per il tramite del personale in servizio, per il quale è, infatti, prevista l'assunzione per concorso, secondo un principio limitatamente derogabile.

La regione si è costituita deducendo l'infondatezza della questione e facendo rilevare come la disciplina dello stato giuridico ed economico del personale delle regioni e degli enti regionali sia da ricondurre alla propria competenza legislativa residuale (articolo 117, quarto comma della Costituzione) e come il legislatore statale, con l'articolo 7 sopra citato, abbia dettato disposizioni analitiche e di dettaglio e, così facendo, abbia compresso illegittimamente l'autonomia finanziaria regionale, esorbitando dal compito di formulare i soli principi fondamentali della materia.

Successivamente alla proposizione del ricorso, la regione ha apportato modifiche alle disposizioni censurate ma non ha con queste superato la deroga del rispetto dei criteri di cui all'articolo 7, comma 6 del d.lgs. 165/2001; deroga che, sostanzialmente riprodotta e presumibilmente attuata *medio tempore*, ha continuato a costituire il nucleo del ricorso statale.

La Corte, nel pronunciarsi, ha pertanto ritenuto le disposizioni censurate contenenti la deroga in contrasto con gli articoli 3 e 97 Cost. ed ha inoltre esteso tale pronuncia di illegittimità, in via consequenziale, anche alle suddette disposizioni modificative successivamente adottate dalla regione, in coerenza con quanto affermato in una recente sentenza relativa ad un analogo caso di avvicendamento nel tempo di norme sostanzialmente identiche (sent. 74 del 2009). In particolare ha precisato che la regione, "nel disciplinare in modo autonomo le modalità di selezione del personale esterno destinato a collaborare con i gruppi consiliari e le segreterie di Giunta, non ha previsto alcun criterio selettivo alternativo a quelli dettati dalla legge statale" consentendo l'accesso di soggetti del tutto privi della qualificazione, in modo irragionevole e in violazione del canone del buon andamento della pubblica amministrazione. Relativamente, invece, alla prospettata violazione dell'articolo 117 Cost., la Corte ha dichiarato inammissibile la questione della difesa statale poiché non ha provveduto ad indicare né la materia sulla quale avrebbero inciso le norme censurate, né la tipologia di competenza statale, principale o concorrente, che a suo dire sarebbe stata violata.

SENTENZA N. 252

ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Francesco	AMIRANTE	Presidente
- Ugo	DE SIERVO	Giudice
- Paolo	MADDALENA	“
- Alfio	FINOCCHIARO	“
- Franco	GALLO	“
- Luigi	MAZZELLA	“
- Gaetano	SILVESTRI	“
- Sabino	CASSESE	“
- Maria Rita	SAULLE	“
- Giuseppe	TESAURO	“
- Paolo Maria	NAPOLITANO	“
- Giuseppe	FRIGO	“
- Alessandro	CRISCUOLO	“
- Paolo	GROSSI	“

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 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”), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 27 giugno 2008, depositato in cancelleria il 7 luglio 2008 ed iscritto al n. 35 del registro ricorsi 2008.

*Visto* l’atto di costituzione della Regione Marche;

*udito* nell’udienza pubblica del 7 luglio 2009 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

*uditi* l’avvocato dello Stato Carlo Sica per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita, con riferimento agli articoli 117, 3 e 97 della Costituzione, della legittimità costituzionale degli artt. 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”), nella parte in cui consentono il conferimento di incarichi e l’instaurazione di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa presso i gruppi consiliari e le segreterie della Giunta regionale a personale esterno all’amministrazione regionale, 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), come da ultimo modificato dall’articolo 3, comma 76, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008).

Le due disposizioni censurate modificano, rispettivamente, l’art. 6 della legge della Regione Marche 10 agosto 1988, n. 34 (Finanziamento delle attività dei gruppi consiliari) e l’art. 22-*bis* della legge della Regione Marche 15 ottobre 2001, n. 20 (Norme in materia di organizzazione e di personale della Regione).

La prima delle due disposizioni censurate stabilisce che i gruppi consiliari, in considerazione delle peculiari funzioni loro proprie o per esigenze di servizio, qualora non siano in grado di ricorrere a personale proveniente dal ruolo unico regionale, possono alternativamente avvalersi, nei limiti del contingente previsto dal precedente art. 4 e con spesa a carico del bilancio della Regione: a) di personale comandato dallo Stato ivi compreso il personale docente, amministrativo e ausiliario delle scuole, dagli enti locali o da altri enti pubblici, ai sensi dell'art. 56 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 e della vigente normativa regionale; b) di personale esterno, limitatamente ad una unità per gruppo. L'incarico al personale esterno, prosegue la norma censurata, è conferito dall'ufficio di presidenza, su richiesta nominativa del Presidente del gruppo, alternativamente con rapporto di lavoro dipendente a termine o con rapporto di lavoro autonomo. La norma poi stabilisce che la durata dell'incarico non può superare quella della legislatura. E' qui che interviene la disposizione censurata, introducendo la regola in base alla quale detto incarico può essere conferito indipendentemente dal possesso dei requisiti indicati al comma 6 dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 165 del 2001.

La seconda norma censurata (inserita tra le disposizioni transitorie e finali) prevede, a sua volta, che gli uffici delle segreterie particolari della Giunta regionale, per sopperire alle proprie esigenze lavorative, possano essere integrati (oltre che con rapporti di lavoro subordinato a termine, ai sensi dell'art. 22) con due unità di personale esterne all'amministrazione. Con esse è possibile stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa. Anche per tale tipologia di contratti la norma introduce la regola in base alla quale detto incarico può essere conferito indipendentemente dal possesso dei requisiti indicati al comma 6 dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 165 del 2001.

La suddetta disposizione statale, nel testo risultante a seguito delle numerose riforme avvicendatesi nel tempo, 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, si 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.

Deve darsi atto che, successivamente alla proposizione del ricorso, una delle norme novellate dalla disposizione censurata, l'art. 6 della legge regionale n. 34 del 1988, ha formato oggetto di due successivi interventi di modifica. L'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") ne ha modificato alcuni aspetti marginali. A sua volta, la legge regionale del 4 agosto 2008, n. 27 (Modifiche alla legge regionale 15 ottobre 2001, n. 20 "Norme in materia di organizzazione e di personale della Regione", alla legge regionale 30 giugno 2003, n. 14 "Riorganizzazione della struttura amministrativa del consiglio regionale" e alla legge regionale 10 agosto 1988, n. 34 "Finanziamento delle attività dei gruppi consiliari"), di poco successiva alla prima, ha ridisciplinato integralmente la materia, abrogando, con l'art.

12, la norma censurata e, con l'art. 7, riversandone integralmente il contenuto in altri due articoli della legge novellata, gli articoli 4 e 5.

Anche in seguito a tali sopravvenienze in entrambe le norme è rimasta tuttavia immutata la deroga dal rispetto dai criteri dettati dall'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, che costituisce il nucleo delle odierne questioni di costituzionalità. Conseguentemente, essendo rimasta sostanzialmente inalterata la disciplina censurata, deve ritenersi ancora sussistente l'interesse dello Stato al ricorso, dovendosi presumere che la stessa *medio tempore* abbia avuto applicazione.

Tornando alle questioni proposte, secondo la difesa erariale, le deroghe introdotte, dalla normativa di cui si tratta, ai criteri dettati in ambito nazionale dall'art. 7, comma 6, sopra citato contrasterebbero con quelli che, in forza di quanto statuito nell'art. 1 della stessa legge statale indicata come parametro interposto, costituirebbero dei principi fondamentali dell'ordinamento, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione.

Esse poi violerebbero anche gli artt. 3 e 97 della Costituzione (irragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione).

2. – Le questioni, con riferimento all'art. 117 Cost., sono inammissibili. A prescindere dalla circostanza che tale parametro non è indicato in modo chiaro e autonomo nella delibera autorizzatoria, deve rilevarsi che il Presidente del Consiglio dei ministri, nel ricorso, non indica né quale materia sia quella incisa dalle norme censurate, né la stessa tipologia di competenza legislativa statale – principale o concorrente – a suo dire violata (vedi, per tutte, per l'inammissibilità di ricorsi privi della motivazione sulle materie asseritamente incise dalla normativa impugnata, ordinanza n. 175 del 2009 e sentenza n. 38 del 2007).

3. – Le questioni sollevate con riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. sono fondate.

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.

Questa Corte, infatti, ha dichiarato che «la previsione dell'assunzione (sia pure a tempo determinato) 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» (sentenza n. 27 del 2008).

Orbene, a parte la considerazione che la citata disposizione statale, contenuta nel 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, c'è da dire 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.

Nella legislazione della Regione Marche, d'altro canto, non sono rinvenibili criteri di valutazione idonei a garantire che la scelta dei collaboratori esterni avvenga, nell'ipotesi in esame, secondo i canoni della buona amministrazione.

Non è richiamabile al riguardo, ad esempio, la disposizione di cui all'art. 11, comma 4, della legge regionale n. 27 del 2008 – che, peraltro, è disposizione successiva a quella impugnata – la quale si limita a dettare, per la individuazione dei collaboratori esterni, un criterio di preferenza in favore di quelli eventualmente già impiegati in precedenza, senza fissare alcun requisito attitudinale. Non lo è la disposizione di cui all'art. 10 del regolamento interno del Consiglio, secondo il quale il conferimento di un incarico a persone estranee all'amministrazione deve essere corredato da un dettagliato *curriculum*

dell'interessato, dato che tale norma riguarda solo le consulenze tecnico professionali e le attività di studio. Né si può utilizzare la previsione dell'art. 1, comma 2, della legge regionale n. 20 del 2001 che detta criteri generici e non riferibili al personale di cui al successivo art. 22, comma 3-*bis*, della stessa legge. Neppure, infine, si può ricorrere alla disposizione di cui all'art. 48 della legge regionale statutaria n. 1 del 2005, che è riferibile solo agli incarichi richiedenti una alta professionalità e non a tutti i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa.

4. – In conclusione, entrambe le norme censurate, nel dispensare le amministrazioni dall'osservanza della disposizione di cui all'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, si pongono in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost. 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.

Deve, dunque, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale degli articoli 4, comma 1, e 5, comma 2, della legge della Regione Marche n. 7 del 2008, nella parte 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 d.lgs. n. 165 del 2001.

5. – Le indicate ragioni di illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Marche n. 7 del 2008 valgono anche per gli interventi di modifica della stessa introdotti dai citati art. 1, comma 1, della legge regionale n. 22 del 2008 e dall'art. 7, comma 4, lettera *b*), della successiva legge regionale n. 27 del 2008.

Come si è detto, in entrambi i sopra descritti interventi di riforma, è stata sostanzialmente riprodotta, all'interno delle disposizioni concernenti il ricorso a personale esterno, la stessa deroga, per il ricorso da parte dei gruppi consiliari alla collaborazione di esterni, al rispetto dei requisiti soggettivi stabiliti dall'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, deroga che costituisce, come si è visto, il nucleo centrale della odierna questione di costituzionalità.

Pertanto, in conformità con quanto statuito da questa Corte in un analogo caso di avvicendamento nel tempo di norme sostanzialmente identiche (sentenza n. 74 del 2009) la pronuncia di illegittimità, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), deve essere estesa, in via consequenziale, a tali disposizioni sopravvenute, nella parte in cui – per il ricorso da parte dei gruppi consiliari alla collaborazione di esterni – prevedono la deroga al possesso dei requisiti soggettivi stabiliti dall'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale 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”), 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);

*dichiara* altresì l'illegittimità costituzionale 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 (Modifiche alla legge regionale 15 ottobre 2001, n. 20 “Norme in materia di organizzazione e di personale della Regione”, alla legge regionale 30 giugno 2003, n. 14 “Riorganizzazione della struttura amministrativa del consiglio regionale” e alla legge regionale 10 agosto 1988, n. 34 “Finanziamento delle attività dei gruppi consiliari”), 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 2001;

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 1, e 5, comma 2, della suddetta legge della Regione Marche n. 7 del 2008, sollevate, in riferimento all’art. 117 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 luglio 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 luglio 2009

<b>Sentenza del 30 luglio 2009, n. 253</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei Ministri	
<b>Resistente</b>	Provincia autonoma di Trento	
<b>Materia</b>	tutela della salute	
<b>Norme impugnate</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>
articolo 4 della legge della Provincia autonoma di Trento 6 maggio 2008, n. 4 (Disposizioni in materia di uso di sostanze psicotrope su bambini e adolescenti)	articolo 117, terzo comma, Cost.	<b>illegittimità costituzionale</b>
<b>Sintesi</b>		
<p>Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, Cost., nonché all'articolo 9, n. 10, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4 della legge della Provincia autonoma di Trento 6 maggio 2008, n. 4 (Disposizioni in materia di uso di sostanze psicotrope su bambini e adolescenti).</p> <p>La disposizione impugnata subordina il trattamento con sostanze psicotrope su bambini e adolescenti al consenso scritto, libero, consapevole, attuale e manifesto dei genitori, fermo l'obbligo del medico di informare il minore e di tenere conto della sua volontà assumendone l'assenso (comma 1). I successivi commi del medesimo articolo prevedono che l'Azienda provinciale per i servizi sanitari predisponga il modulo per il consenso informato e che la Provincia individui appositi strumenti per favorire l'accesso a terapie alternative rispetto a quelle indicate al comma 1, disponendo, altresì, che il consenso in forma scritta sia allegato a ciascuna prescrizione del farmaco contenente sostanze psicotrope.</p> <p>La Corte accoglie il ricorso richiamando le argomentazioni già espresse nella sentenza 438 del 2008 (con la quale aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale di analoga disposizione della regione Piemonte) e ribadendo che "il consenso informato riveste natura di principio fondamentale in materia di tutela della salute in virtù della sua funzione di sintesi di due diritti fondamentali della persona: quello all'autodeterminazione e quello alla salute." Ne consegue, secondo la Corte, "il legislatore regionale non può disciplinare gli aspetti afferenti ai soggetti legittimati alla relativa concessione, nonché alle forme del suo rilascio, in quanto essi non assumono il carattere di disciplina di dettaglio del principio in esame, ma valgono alla sua stessa conformazione che, in quanto tale, è rimessa alla competenza del legislatore statale."</p>		

SENTENZA N. 253  
ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Francesco	AMIRANTE	Presidente
- Ugo	DE SIERVO	Giudice
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Franco	GALLO	"

- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"
- Giuseppe	FRIGO	"
- Alessandro	CRISCUOLO	"
- Paolo	GROSSI	"

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Provincia autonoma di Trento 6 maggio 2008, n. 4 (Disposizioni in materia di uso di sostanze psicotrope su bambini e adolescenti), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17-21 luglio 2008, depositato in cancelleria il 25 luglio 2008 e iscritto al n. 38 del registro ricorsi 2008.

*Visto* l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Trento;

*udito* nell'udienza pubblica del 7 luglio 2009 il Giudice relatore Maria Rita Saulle;

*uditi* l'avvocato dello Stato Carlo Sica per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Franco Mastragostino per la Provincia autonoma di Trento.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'art. 4 della legge della Provincia autonoma di Trento 6 maggio 2008, n. 4 (Disposizioni in materia di uso di sostanze psicotrope su bambini e adolescenti), per contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, nonché con l'art. 9, n. 10, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

La norma impugnata, al comma 1, subordina il trattamento con sostanze psicotrope su bambini e adolescenti al consenso scritto, libero, consapevole, attuale e manifesto dei genitori, fermo l'obbligo del medico di informare il minore e di tenere conto della sua volontà assumendone l'assenso.

I successivi commi prevedono che l'Azienda provinciale per i servizi sanitari predisponga il modulo per il consenso informato e che la Provincia individui appositi strumenti per favorire l'accesso a terapie alternative rispetto a quelle indicate al comma 1, disponendo, altresì, che il consenso in forma scritta sia allegato a ciascuna prescrizione del farmaco contenente sostanze psicotrope.

A parere del ricorrente, le disposizioni sopra riportate eccedono dalla competenza legislativa attribuita alla Provincia dall'articolo 9, n. 10, del d.P.R. n. 670 del 1972, in materia di igiene e sanità, nonché da quella ad essa riconosciuta dall'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di tutela della salute, invocabile nella specie «alla luce della clausola di equiparazione di cui all'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001».

2. – La questione è fondata.

Come questa Corte ha già affermato nella sentenza n. 438 del 2008 – in cui ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 3 della legge della Regione Piemonte 6 novembre 2007, n. 21 (Norme in materia di uso di sostanze psicotrope su bambini ed adolescenti), che conteneva una disciplina del tutto simile a quella in esame – il consenso informato riveste natura di principio fondamentale in materia di tutela della salute in virtù della sua funzione di sintesi di due diritti fondamentali della persona: quello all’autodeterminazione e quello alla salute.

Consegue da ciò che il legislatore regionale non può disciplinare gli aspetti afferenti ai soggetti legittimati alla relativa concessione, nonché alle forme del suo rilascio, in quanto essi non assumono il carattere di disciplina di dettaglio del principio in esame, ma valgono alla sua stessa conformazione che, in quanto tale, è rimessa alla competenza del legislatore statale.

Le argomentazioni addotte nella richiamata sentenza sono pienamente utilizzabili anche con riferimento alla norma oggetto del presente scrutinio, in quanto l’art. 9 dello statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige, nell’attribuire alla Provincia di Trento una competenza legislativa concorrente in materia di igiene e sanità, non allarga la sfera legislativa della stessa in confronto a quella delle Regioni a statuto ordinario.

La norma statutaria, infatti, nell’individuare i limiti entro i quali si può esercitare la suddetta competenza, richiama l’art. 5 dello statuto, il quale espressamente prevede che il legislatore provinciale deve, tra gli altri, rispettare i «principi stabiliti dalle leggi dello Stato».

Deve essere, pertanto, dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art 4, comma 1, della legge in oggetto in quanto con esso la Provincia, nell’individuare i soggetti che possono accordare il consenso per il trattamento con sostanze psicotrope su bambini e adolescenti nonché le forme del relativo rilascio, ha ecceduto i limiti della propria competenza legislativa.

Anche i successivi commi, stante la loro inscindibile connessione con il comma 1, si pongono in contrasto con gli indicati parametri costituzionali e, pertanto, devono essere del pari dichiarati costituzionalmente illegittimi.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l’illegittimità costituzionale dell’art. 4 della legge della Provincia autonoma di Trento 6 maggio 2008, n. 4 (Disposizioni in materia di uso di sostanze psicotrope su bambini e adolescenti).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 luglio 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Maria Rita SAULLE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 luglio 2009

<b>Sentenza del 23 luglio 2009, n. 254</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrenti</b>	Regioni Calabria, Piemonte, Emilia-Romagna, Liguria e Puglia	
<b>Resistente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Materia</b>	tutela dell'ambiente principio di leale collaborazione	
<b>Norme impugnate</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>
art. 117 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale)	artt. 3, 5, 76, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 Cost. principio di leale collaborazione	Inammissibilità della questione
art. 120, comma 2, d.lgs. 152/2006	art. 118 Cost	Non fondatezza della questione
artt. 119 e 121 d.lgs. 152/2006	artt. 3, 5, 76, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 Cost. principio di leale collaborazione	Inammissibilità della questione
artt. 119 e 121 d.lgs. 152/2006	artt. 3, 76, 117 e 118 Cost.	Non fondatezza della questione
art. 122 d.lgs. 152/2006	artt. 117, terzo comma, e 118 Cost.	Non fondatezza della questione
art. 123 d.lgs. 152/2006	art. 117, terzo comma, Cost.	Non fondatezza della questione
art. 124, commi 4 e 5, d.lgs. 152/2006	artt. 117 e 118 Cost.	Inammissibilità della questione
art. 132 d.lgs. 152/2006	art. 120 Cost.	Non fondatezza della questione
<b>Sintesi</b>		
<p>La Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di numerose disposizioni del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), sollevate dalle regioni Calabria, Piemonte, Emilia-Romagna, Liguria e Puglia, sussistendo una connessione oggettiva dei diversi ricorsi, riunisce gli stessi in un'unica pronuncia. A giudizio della Corte, tutte le norme impugnate sono riconducibili alla materia della "tutela dell'ambiente", ritenuta prevalente rispetto alle materie "governo del territorio" e "tutela della salute". Dette norme, infatti, attengono "alla tutela delle condizioni intrinseche dei corpi idrici e mirano a garantire determinati livelli qualitativi e quantitativi delle acque". La Corte precisa, inoltre, che esse perseguono finalità di prevenzione e riduzione dell'inquinamento, risanamento dei corpi idrici inquinati, miglioramento dello stato delle acque, perseguimento di usi sostenibili e durevoli delle risorse idriche, mantenimento della capacità naturale di autodepurazione dei corpi idrici e della capacità di sostenere comunità animali e vegetali ampie e diversificate, mitigazione degli effetti delle inondazioni e della siccità, protezione e miglioramento dello stato degli ecosistemi acquatici, degli ecosistemi terrestri e delle zone umide direttamente dipendenti dagli ecosistemi acquatici sotto il profilo del fabbisogno idrico.</p> <p>La Corte, in via preliminare, dichiara inammissibili gli interventi 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 Technologie Ambiente s.p.a: il giudizio di costituzionalità in via principale, per consolidata giurisprudenza, si svolge 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 alla Corte in via incidentale.</p> <p>Nel merito, nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 121 del</p>		

d.lgs.152/2006, censurato dalla regione Piemonte in riferimento agli artt. 3 e 118 Cost. per la pretesa collocazione del piano di tutela delle acque allo stesso livello del piano di bacino e di quello di gestione, la Corte svolge alcune importanti considerazioni. Precisa che il piano di bacino distrettuale è un “piano territoriale di settore” e “strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, difesa e valorizzazione del suolo e alla corretta utilizzazione della acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato”. Il piano di gestione è, invece, “articolazione interna del piano di bacino distrettuale” e “piano stralcio del piano di bacino” medesimo avente una procedura di emanazione uguale a quella del piano di bacino. Il piano di gestione si pone, pertanto, sullo stesso piano giuridico del piano di bacino, attiene allo stesso ambito territoriale e si differenzia da quest’ultimo per avere ad oggetto la sola tutela delle acque (è esclusa la tutela del suolo). Il piano di tutela delle acque non va, pertanto, qualificato, così come sostenuto dalla ricorrente, come piano stralcio della pianificazione di bacino, bensì come “specifico piano di settore” che riguarda il singolo bacino idrografico.

La Corte, inoltre, nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 2, del d.lgs.152/2006, censurato dalla regione Calabria in riferimento all'art. 118 Cost. nella parte in cui prevede che le regioni adottano i programmi per la conoscenza e la verifica dello stato qualitativo e quantitativo delle acque superficiali e sotterranee all'interno di ciascun bacino idrografico “in conformità alle indicazioni di cui all'allegato 1 alla parte terza del presente decreto”, sostiene che la specificazione delle caratteristiche da monitorare e, in generale, l’intera attività di monitoraggio attiene all’ambito della tutela dell’ambiente. Lo Stato è, quindi, legittimato a fissare i criteri che le regioni debbono osservare nella predisposizione dei loro programmi.

Infine, nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 132 del d.lgs.152/2006, censurato dalla regione Calabria in riferimento all'art. 120 Cost. nella parte in cui conferisce poteri sostitutivi, in caso di mancata effettuazione da parte delle regioni dei controlli previsti dalla parte terza del decreto medesimo, al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio invece che all'organo di vertice del Governo nazionale, la Corte ribadisce che l’esistenza di una disciplina generale del potere sostitutivo statale (art. 8 della l. 131/2003) “di per sé non esclude l’operatività di disposizioni speciali che quel potere disciplinano per specifiche materie.”. Per tale motivo, la previsione contenuta nell’art 8 della l. 131/2003 “non deve necessariamente applicarsi ad ogni ipotesi di potere sostitutivo previsto dalla legge ove quest’ultima disciplini espressamente in maniera diversa l’esercizio (pur sempre da parte del Governo) del potere sostitutivo.”.

SENTENZA N. 254  
ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Francesco	AMIRANTE	Presidente
- Ugo	DE SIERVO	Giudice
- Paolo	MADDALENA	“
- Alfio	FINOCCHIARO	“
- Alfonso	QUARANTA	“
- Franco	GALLO	“
- Luigi	MAZZELLA	“
- Gaetano	SILVESTRI	“
- Sabino	CASSESE	“
- Maria Rita	SAULLE	“
- Giuseppe	TESAURO	“

- Paolo Maria                NAPOLITANO                “
- Giuseppe                 FRIGO                        “
- Alessandro               CRISCUOLO                “
- Paolo                      GROSSI                      “

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 117, 119, 120, comma 2, 121, 122, 123, 124, commi 4, 5 e 7, e 132 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), promossi dalle Regioni Calabria, Piemonte, Emilia-Romagna, Liguria e Puglia, con ricorsi notificati l'8, il 13 ed il 12-27 giugno 2006, depositati in cancelleria il 10, il 15, il 16 ed il 20 giugno 2006, ed iscritti ai nn. 68, 70, 73, 74 e 76 del registro ricorsi 2006.

*Visti* gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché gli atti di intervento dell'Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) - Onlus, nonché della Biomasse Italia s.p.a. ed altre;

*udito* nell'udienza pubblica del 5 maggio 2009 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

*uditi* gli avvocati Maria Grazia Bottari Gentile per la Regione Calabria, Luigi Manzi per la Regione Piemonte, Giandomenico Falcon, Franco Mastragostino e Luigi Manzi per la Regione Emilia-Romagna, Giandomenico Falcon per la Regione Liguria, Fabrizio Lofoco per la Regione Puglia, Alessandro Giadrossi per l'Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) - Onlus e l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. – Le Regioni Calabria, Piemonte, Emilia-Romagna, Liguria e Puglia hanno proposto in via principale, tra l'altro, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 117, 119, 120, comma 2, 121, 122, 123, 124, commi 4, 5 e 7, e 132 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), lamentando la violazione degli artt. 3, 5, 76, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione e del principio di leale collaborazione.

Stante la loro connessione oggettiva, i suddetti ricorsi devono essere riuniti ai fini di un'unica pronuncia.

2. – Riservata ad altre pronunce la decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale sollevate con i medesimi ricorsi, in via preliminare va dichiarata l'inammissibilità dell'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 dell'orientamento della giurisprudenza costituzionale secondo cui il giudizio di costituzionalità in via principale si svolge «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 a questa Corte in via incidentale» (da ultimo, sentenza n. 405 del 2008).

3. – Le norme impugnate appartengono alla parte III del d.lgs. n. 152 del 2006, intitolata «Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche» e, in particolare, alla sua sezione II «Tutela delle acque dall'inquinamento».

Tutte le predette disposizioni sono riconducibili alla materia «tutela dell'ambiente».

Si tratta, infatti, di disposizioni aventi finalità di prevenzione e riduzione dell'inquinamento, risanamento dei corpi idrici inquinati, miglioramento dello stato delle acque, perseguimento di usi sostenibili e durevoli delle risorse idriche, mantenimento della capacità naturale di autodepurazione dei corpi idrici e della capacità di sostenere comunità animali e vegetali ampie e diversificate, mitigazione degli effetti delle inondazioni e della siccità, protezione e miglioramento dello stato degli ecosistemi acquatici, degli ecosistemi terrestri e delle zone umide direttamente dipendenti dagli ecosistemi acquatici sotto il profilo del fabbisogno idrico. Sono scopi che attengono direttamente alla tutela delle condizioni intrinseche dei corpi idrici e che mirano a garantire determinati livelli qualitativi e quantitativi delle acque.

4. – Passando all'esame delle singole questioni, la Regione Piemonte impugna gli artt. 117 (che disciplina il piano di gestione) e 121 (che disciplina il piano di tutela delle acque) del d.lgs. n. 152 del 2006, per violazione degli artt. 3, 5, 76, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 Cost., e 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.

Ad avviso della ricorrente i predetti parametri costituzionali sarebbero violati per due ordini di motivi.

L'art. 121 prevede la definizione degli obiettivi a scala di distretto da parte dell'Autorità di bacino entro il 31 dicembre 2006 nel contesto delle attività di pianificazione o mediante appositi atti di indirizzo e coordinamento e l'adozione, entro il 31 dicembre 2007, da parte delle Regioni e sulla base degli obiettivi fissati dall'Autorità di bacino, del piano regionale di tutela delle acque, sottoposto alla verifica del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, nonché al parere vincolante dell'Autorità di bacino e da approvare definitivamente dalla Regione entro il 31 dicembre 2008. Il successivo art. 122 stabilisce che le Regioni provvedano affinché siano pubblicati e resi disponibili per eventuali osservazioni da parte del pubblico: il calendario ed il programma di lavoro per la presentazione del piano, almeno tre anni prima dell'inizio del periodo cui il piano si riferisce; una valutazione globale provvisoria dei problemi prioritari per la gestione delle acque nell'ambito del bacino idrografico di appartenenza, almeno due anni prima dell'inizio del periodo cui il piano si riferisce; copia del progetto del piano di tutela, almeno un anno prima dell'inizio del periodo cui il piano si riferisce. Dall'esame contestuale delle due norme discenderebbe: *a)* l'intrinseca contraddittorietà, la sostanziale inottemperanza alla direttiva 2000/60/CE, l'ingiustificata innovazione del quadro normativo ed amministrativo vigente; *b)* il contrasto con i principi della legge di delega indicati nel primo motivo del ricorso (e cioè: emanazione di decreti legislativi finalizzati ai soli scopi di riordino, coordinamento ed integrazione della disciplina previgente, rispetto delle competenze delle Regioni e degli enti locali, corretta applicazione del principio di sussidiarietà, attuazione della disciplina comunitaria) ed altresì dell'ulteriore criterio direttivo dell'«adozione di misure che assicurino la tempestività e l'efficacia dei piani e dei programmi di tutela ambientale».

Inoltre, a giudizio della ricorrente, riducendosi il piano di tutela a piano di settore attuativo del piano di gestione adottato dall'Autorità di bacino distrettuale: *a)* si priva il primo della forza che – nel previgente sistema – gli derivava dall'essere stralcio del piano di bacino e quindi sovraordinato alle pianificazioni di settore; *b)* si determina un «declassamento» della pianificazione regionale a favore di quella di bacino che è lesivo del principio di sussidiarietà. Tale declassamento, inoltre, è irragionevole, sia in considerazione dell'inutile sovrapposizione che si crea tra strumenti di pianificazione che hanno, tra l'altro, tempi di approvazione tra loro assolutamente incongruenti, sia con riferimento al fatto che il necessario approccio unitario e sistemico è sufficientemente garantito dalla fissazione da parte delle Autorità di bacino degli obiettivi su scala di distretto e delle priorità degli

interventi, nonché dal parere vincolante che le stesse debbono esprimere sulla conformità dei piani di tutela regionali ai predetti obiettivi e priorità.

4.1. – La questione sollevata rispetto all’art. 117 del d.lgs. n. 152 del 2006 è inammissibile, perché non sorretta da specifica motivazione. Infatti gli argomenti svolti dalla Regione Piemonte si riferiscono tutti al solo art. 121 del medesimo decreto legislativo.

4.2. – Inammissibile è anche la questione sollevata nei confronti dell’art. 121 del d.lgs. n. 152 del 2006 in riferimento agli artt. 5, 97, 114, 117, 119 e 120 Cost., perché nessuno dei motivi indicati dalla ricorrente può essere ricondotto a tali parametri costituzionali, attenendo, invece, agli artt. 3, 76 e 118 della Costituzione.

4.3. – La questione è inammissibile anche con riferimento alla denunciata violazione dell’art. 76 Cost., perché l’asserita lesione di tale parametro è motivata con l’impossibilità di coordinare tra loro i termini previsti dall’art. 121 e quelli previsti dal successivo art. 122, ma la ricorrente non indica i motivi per i quali la pretesa violazione – sotto questo aspetto – dell’art. 76 ridonderebbe in lesione di prerogative che la Costituzione riconosce alle Regioni.

4.4. – Con riferimento alla denunciata violazione degli artt. 3 e 118 Cost., la questione, invece, non è fondata.

In effetti, i dubbi sulla funzionalità del sistema di pianificazione sorgerebbero proprio dalla collocazione del piano di tutela delle acque allo stesso livello del piano di bacino e di quello di gestione, come preteso dalla ricorrente. Una simile scelta, infatti, introdurrebbe elementi di frammentazione nel sistema di pianificazione disciplinato dal d.lgs. n. 152 del 2006.

Quest’ultimo, all’art. 54, adotta le stesse definizioni di “bacino idrografico”, “sottobacino” e “distretto idrografico” enunciate nella direttiva 2000/60/CE, secondo cui “bacino idrografico” è il «territorio nel quale scorrono tutte le acque superficiali attraverso una serie di torrenti, fiumi ed eventualmente laghi per sfociare al mare in un’unica foce», “sottobacino” è il «territorio nel quale scorrono tutte le acque superficiali attraverso una serie di torrenti, fiumi ed eventualmente laghi per sfociare in un punto specifico di un corso d’acqua» e “distretto idrografico” è la «area di terra e di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere».

Il d.lgs. n. 152 del 2006, prevede poi, quali strumenti di pianificazione: il piano di bacino distrettuale (art. 65), il piano di gestione (art. 117) ed il piano di tutela delle acque (art. 121).

Il piano di bacino distrettuale è definito dall’art. 65 del d.lgs. n. 152 del 2006 come «piano territoriale di settore» e «strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d’uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo e alla corretta utilizzazione della acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato». La procedura per la sua emanazione è la seguente: la Conferenza istituzionale permanente (organo dell’Autorità di bacino composto da rappresentanti del Governo e delle Regioni il cui territorio è compreso nel distretto idrografico di cui si tratta) stabilisce indirizzi, metodi e criteri; l’Autorità di bacino redige il piano di bacino; la Conferenza istituzionale permanente lo adotta ed infine esso è approvato con d.P.C.m. (artt. 65 e 66).

Il piano di gestione è definito dall’art. 117 come «articolazione interna del Piano di bacino distrettuale» e «piano stralcio del Piano di bacino» medesimo. È emanato con la stessa procedura e dalle stesse autorità già viste a proposito del piano di bacino. Esso, dunque, si pone sullo stesso piano giuridico del piano di bacino, concerne lo stesso ambito territoriale e si distingue dal piano di bacino perché ha ad oggetto esclusivamente la tutela delle acque (e non anche del suolo).

Infine, il piano di tutela delle acque è definito dall’art. 121 come «specifico piano di settore» e concerne il singolo bacino idrografico. La procedura per la sua emanazione è la

seguito: l'Autorità di bacino definisce gli obiettivi su scala di distretto; la Regione adotta il piano; questo è trasmesso al Ministero dell'ambiente ed all'Autorità di bacino per le verifiche di competenza; le Regioni approvano il piano.

Orbene, se i piani di tutela delle acque fossero stati qualificati come piani stralcio della pianificazione di bacino, essi avrebbero rischiato di sostituirsi irragionevolmente – per quanto di loro competenza, e cioè per la tutela delle acque – ai piani di bacino, svuotandoli di importanza e compromettendo così la coerenza del complessivo sistema ideato dal legislatore (non è inutile ricordare che la stessa direttiva 2000/60/CE, all'art. 2, concepisce il distretto idrografico come «principale unità per la gestione dei bacini idrografici»).

5. – La Regione Calabria propone, in riferimento all'art. 118 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 119 del d.lgs. n. 152 del 2006, nella parte in cui attribuisce il compito di attuare le politiche dei prezzi dell'acqua alle «Autorità competenti», e dell'art. 121, comma 4, lettera *h*), del d.lgs. n. 152 del 2006, nella parte in cui non specifica i soggetti competenti a dare attuazione alle disposizioni di cui allo stesso art. 119 concernenti il recupero dei costi dei servizi idrici.

Ad avviso della ricorrente, la lesione del menzionato parametro costituzionale deriverebbe dalla genericità dell'espressione «Autorità competenti» (tale da ingenerare incertezza in ordine all'effettiva titolarità dei poteri in questione) e dal fatto che, se la predetta espressione non fosse interpretabile come equivalente a «Regioni e Province autonome», le norme impugnate comporterebbero la sottrazione a Regioni e Province autonome di attività amministrative di loro competenza.

5.1. – La questione non è fondata, poiché le due disposizioni censurate non hanno la potenzialità lesiva che la ricorrente attribuisce loro.

In effetti, esse nulla dicono a proposito della distribuzione delle competenze in materia di politiche dei prezzi dell'acqua. Sono evidentemente altre le norme che individuano le autorità titolari del potere di fissare quei prezzi. Le norme in oggetto si limitano, invece, a dettare alcuni dei criteri che quelle autorità dovranno rispettare e, pertanto, non sono idonee ad operare alcuna attribuzione o sottrazione di competenze.

6. – La Regione Calabria impugna l'art. 120, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, deducendo che tale norma, prevedendo che le Regioni adottano i programmi per la conoscenza e la verifica dello stato qualitativo e quantitativo delle acque superficiali e sotterranee all'interno di ciascun bacino idrografico «in conformità alle indicazioni di cui all'allegato 1 alla parte terza del presente decreto», violerebbe l'art. 118 Cost., perché il predetto allegato 1 è talmente dettagliato da rendere l'attività della Regione espressione, non di autonomia amministrativa, bensì di funzione operativa ed ausiliaria rispetto ai desiderata dello Stato.

6.1. – La questione non è fondata.

L'attività conoscitiva che la norma censurata attribuisce alle Regioni si affianca a quella, di identica natura, prevista dal precedente art. 118 (che assegna alle Regioni il compito di attuare appositi programmi di rilevamento dei dati utili a descrivere le caratteristiche del bacino idrografico, a valutare l'impatto antropico esercitato sul medesimo e di quelli necessari all'analisi economica dell'utilizzo delle acque). Essa è strettamente funzionale all'elaborazione dei piani di tutela delle acque previsti dal successivo art. 121 che le Regioni debbono adottare e che debbono contenere, tra l'altro, anche i risultati di tali attività conoscitive.

Ora, vertendosi in materia di tutela dell'ambiente, lo Stato è legittimato a fissare i criteri che le Regioni debbono osservare nella predisposizione dei programmi in questione, appunto perché i dati acquisiti grazie alle attività conoscitive sono decisivi per l'individuazione e la predisposizione degli strumenti di tutela dei corpi idrici. Non è contestabile che la specificazione delle caratteristiche da monitorare attenga direttamente alla tutela dell'ambiente, poiché la scelta di un aspetto piuttosto che di un altro influisce

direttamente nella definizione del tipo e del grado della tutela del segmento dell'ecosistema rappresentato dalle acque. Anzi, la stessa attività di monitoraggio costituisce in sé e per sé una misura di tutela dell'ambiente.

Si aggiunga che una disposizione analoga a quella oggetto della presente questione era già contenuta nell'art. 43 del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152 (Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole), ora abrogato dall'art. 175 del d.lgs. n. 152 del 2006, che, al comma 1, stabiliva che «Le Regioni elaborano programmi per la conoscenza e la verifica dello stato qualitativo e quantitativo delle acque superficiali e sotterranee all'interno di ciascun bacino idrografico» ed al comma 2 aggiungeva che «I programmi di cui al comma 1 sono adottati in conformità alle indicazioni di cui all'allegato 1 e resi operativi entro il 31 dicembre 2000». E l'allegato 1 al d.lgs. n. 152 del 1999 era altrettanto analitico dell'allegato 1 al d.lgs. n. 152 del 2006.

7. – L'art. 121, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006 è impugnato dalle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Liguria e Puglia, nella parte in cui dispone che il piano di tutela delle acque adottato dalla Regione sia sottoposto al Ministero dell'ambiente «per le verifiche di competenza».

7.1. – La Regione Piemonte deduce la lesione degli artt. 3, 5, 76, 97, 114, 117, 118, 119, 120 Cost., con «violazione dei principi di leale collaborazione, ragionevolezza, adeguatezza, differenziazione, sussidiarietà, buon andamento della p.a. anche sotto l'aspetto della violazione di principi e norme del diritto comunitario e di convenzioni internazionali», perché la norma censurata subordina le potestà regionali di pianificazione e programmazione alla supervisione ed al controllo di organismi statali «in contrasto con l'assetto costituzionale e con il quadro complessivo delle rispettive attribuzioni amministrative scaturite dal d.lgs. n. 112 del 1998».

La questione è inammissibile, perché nella motivazione del ricorso sul punto (peraltro stringatissima, riducendosi alle espressioni riportate fra virgolette) non è specificato quale, tra i numerosissimi parametri costituzionali genericamente invocati, sarebbe leso dalla norma censurata.

7.2. – Le Regioni Emilia-Romagna, Liguria e Puglia denunciano la violazione dell'art. 76 della Costituzione.

In particolare, le Regioni Emilia-Romagna e Liguria affermano che l'art. 121, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006 esorbiterebbe dai limiti della legge di delega n. 308 del 2004, la quale imponeva di valorizzare e non di restringere il ruolo delle Regioni, mentre la norma impugnata modifica in senso sfavorevole alle Regioni il quadro delle competenze amministrative esistente prima della riforma, perché il previgente (ed ora abrogato) art. 44 del d.lgs. n. 152 del 1999 non prevedeva che il piano deliberato dalle Regioni soggiacesse a controllo ministeriale.

Rispetto al medesimo parametro costituzionale, la Regione Puglia sostiene che l'art. 121, comma 2, sottoponendo le potestà di pianificazione e programmazione (spettanti in via esclusiva alle Regioni) alla verifica ed al controllo del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e delle Autorità di bacino, sopprimendo gli organi già esistenti e arbitrariamente creandone di nuovi, contrasterebbe con la legge di delega che imponeva di rispettare le attribuzioni delle Regioni e degli enti locali e il ruolo da essi assunto in materia ambientale e di perseguire l'obiettivo della semplificazione amministrativa ed organizzativa e la piena operatività degli organi amministrativi già esistenti.

La questione non è fondata.

Con sentenza n. 225 del 2009 questa Corte ha già affermato che la legge n. 308 del 2004 consentiva al Governo di emanare norme innovative.

Inoltre, i criteri indicati in apertura dall'art. 1, comma 8, della legge di delega [a) principi e norme comunitarie, b) art. 117 Cost., c) legge n. 59 del 1997 e conseguente d.lgs. n. 112 del 1998, d) principio di sussidiarietà] debbono essere valutati e coordinati alla luce degli ulteriori criteri espressi dalla medesima legge, nel senso che il legislatore delegato era abilitato ad apportare modifiche coerenti con uno dei principi direttivi indicati nelle lettere progressive che compongono i commi 8 e 9 dell'art. 1. Pertanto non è sufficiente, al fine di ritenere illegittima una disposizione del d.lgs. n. 152 del 2006, la mera deduzione dell'effetto riduttivo di attribuzioni regionali. A tal fine sono necessarie, invece, la puntuale indicazione, caso per caso, delle funzioni che sarebbero state riallocate a livello centrale e la dimostrazione che lo spostamento di competenze non sia coerente con alcun principio direttivo indicato nei commi 8 e 9 dello stesso art. 1 della legge di delega, primi tra tutti quelli del rispetto dei principi e delle norme comunitarie e dell'art. 117 della Costituzione.

Rispetto alla previsione contenuta nell'art. 1, comma 8, lettera m), della legge di delega n. 308 del 2004, va detto che, se essa richiedeva al legislatore delegato – com'era, peraltro, del tutto ovvio – la «riaffermazione del ruolo delle Regioni», ciò doveva però sempre intendersi «ai sensi dell'art. 117 della Costituzione». La disposizione, quindi, nulla aggiunge alle prerogative regionali già desumibili da quel precetto costituzionale.

Infine, l'art. 1, comma 9, lettera c) – che detta, tra gli altri criteri, quello di «valorizzare il ruolo e le competenze svolti dagli organismi a composizione mista statale e regionale» –, non imponeva al legislatore delegato l'obbligo di conservare le precedenti competenze degli organismi in questione, ma solamente che, nell'intervenire sulla disciplina del settore, il Governo dovesse comunque riconoscere un ruolo e attribuire competenze ad organismi a composizione mista statale-regionale (v. sentenza n. 232 del 2009).

Alla luce di tali precisazioni, l'art. 121, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006 non è lesivo dei limiti posti dalla legge di delega n. 308 del 2004.

Anzitutto, la norma in esame non sopprime alcun organo e non ne crea di nuovi.

Quanto, poi, al fatto che tra i principi della legge delega violati ci sarebbe quello del rispetto delle attribuzioni regionali in materia di ambiente, si rinvia a quanto già detto a proposito dell'analogo argomento svolto dalle Regioni Emilia-Romagna e Liguria.

La previsione di un controllo da parte del Ministero dell'ambiente circa il rispetto dei criteri generali cui si deve attenere la pianificazione, lungi dal confliggere con i principi della legge delega, si pone esattamente nel senso precisato dall'art. 1, comma 9, lettera c), della legge n. 308 del 2004, che indicava, tra le finalità degli emanandi decreti legislativi, quello di «rimuovere i problemi di carattere organizzativo, procedurale e finanziario che ostacolano il conseguimento della piena operatività degli organi amministrativi e tecnici preposti alla tutela e al risanamento del suolo e del sottosuolo, superando la sovrapposizione tra i diversi piani settoriali di rilievo ambientale e coordinandoli con i piani urbanistici», imponendo così un coordinamento tra gli strumenti di pianificazione e le autorità coinvolte.

7.3. – Le Regioni Emilia-Romagna, Liguria e Puglia denunciano anche la violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione.

Le Regioni Emilia-Romagna e Liguria si limitano a riprodurre il testo della norma censurata e a lamentare che essa lederebbe le prerogative delle Regioni stabilite dagli artt. 117 e 118 della Costituzione. La doglianza è inammissibile a causa della genericità della sua motivazione, non essendo individuate tra le attribuzioni regionali enunciate nei due parametri costituzionali invocati, quelle lese dalla norma in esame.

La Regione Puglia denuncia, a sua volta, la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., perché l'art. 121, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, in una materia attribuita alla competenza legislativa concorrente («governo del territorio»), comporta la concentrazione

in capo allo Stato di nuove e complesse funzioni amministrative, in mancanza di esigenze di esercizio unitario e quindi in contrasto con i principi di differenziazione e sussidiarietà. La questione non è fondata, perché la norma è riconducibile all'ambito materiale della tutela dell'ambiente e dispone, rispetto ad uno strumento di pianificazione (il piano di tutela delle acque) che si collega ad altri più ampi (il piano di bacino e quello di gestione) di competenza di altre autorità, una forma di verifica diretta ad accertare la conformità del primo a criteri generali indispensabili per assicurare la necessaria coerenza tra i vari strumenti di pianificazione.

8. – La Regione Calabria censura l'art. 122 del d.lgs. n. 152 del 2006, deducendo che tale norma, regolamentando le attività che le Regioni debbono intraprendere al fine di promuovere la partecipazione attiva di tutte le parti interessate all'attuazione della parte terza del d.lgs. n. 152 del 2006 e, in particolare, all'elaborazione, al riesame e all'aggiornamento dei piani di tutela, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., perché introduce norme non di principio in una materia oggetto di competenza legislativa concorrente («governo del territorio»), e l'art. 118 Cost., perché limita eccessivamente la discrezionalità amministrativa regionale.

8.1. – La questione non è fondata.

L'art. 122 individua le iniziative che le Regioni debbono intraprendere al fine di promuovere l'informazione e la partecipazione di tutte le parti interessate all'attuazione della parte terza del d.lgs. n. 152 del 2006 e, in particolare, all'elaborazione, al riesame e all'aggiornamento dei piani di tutela. Precisamente, la norma stabilisce che le Regioni debbono: garantire l'accesso ai documenti ed alle informazioni in base ai quali è stato elaborato il progetto del piano di tutela; pubblicare e rendere disponibili una serie di documenti (calendario e programma di lavoro per la presentazione del piano, valutazione globale provvisoria sui problemi prioritari per la gestione delle acque, copia del progetto del piano di tutela); concedere un periodo minimo di sei mesi per la presentazione di osservazione scritta sulla predetta documentazione.

La norma in oggetto, dunque, disciplinando gli strumenti attraverso i quali i cittadini e gli altri soggetti interessati possono interloquire nella procedura di emanazione del piano di tutela, è strettamente connessa con il piano medesimo perché disciplina un segmento del procedimento all'esito del quale viene emanato il piano. Dato che quest'ultimo è un fondamentale strumento di tutela ambientale, anche la disciplina dettata dall'art. 122 del d.lgs. n. 152 del 2006 appartiene all'ambito materiale della tutela dell'ambiente.

Si aggiunga che la norma censurata trova un preciso corrispondente nell'art. 14 della direttiva 2000/60/CE che da essa si differenzia solamente per il fatto di riferire i medesimi oneri di informazione e consultazione ai piani di gestione dei bacini idrografici (mentre invece l'art. 122 li riferisce ai piani di tutela delle acque).

9. – La Regione Calabria propone, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., questione di legittimità costituzionale anche dell'art. 123 del d.lgs. n. 152 del 2006.

La norma impone alle Regioni di trasmettere al Ministero dell'ambiente determinati atti e, precisamente: la copia del Piano di tutela definitivamente approvato e tutti i successivi aggiornamenti; le relazioni sintetiche concernenti l'attività conoscitiva di cui all'art. 118 (relativa ai dati utili a descrivere le caratteristiche del bacino idrografico, a valutare l'impatto antropico esercitato sul medesimo e di quelli necessari all'analisi economica dell'utilizzo delle acque) e i programmi di monitoraggio della qualità e quantità dei corpi idrici *ex* art. 120; una relazione triennale sui progressi realizzati nell'attuazione delle misure di cui all'art. 116.

La ricorrente afferma che, in tal modo, si introduce una norma non di principio in una materia oggetto di competenza legislativa concorrente («governo del territorio»), poiché diretta a determinare o individuare modalità, tempi ed oggetti specifici delle informazioni che le Regioni debbono trasmettere al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

9.1. – La questione non è fondata.

In primo luogo, occorre considerare che quelli previsti dall'art. 123 sono adempimenti accessori connessi con l'attuazione dei piani di tutela e degli altri programmi di misure di tutela delle acque, onde la materia è anche qui quella della tutela dell'ambiente.

In secondo luogo, la norma in esame prescrive che la documentazione inviata dalle Regioni al Ministero venga poi inoltrata da quest'ultimo alla Commissione europea. Tale adempimento trova corrispondenza nella direttiva 2000/60/CE che, all'art. 15, impone agli Stati membri di trasmettere alla suddetta Commissione copia dei piani di gestione dei bacini idrografici, relazioni sintetiche circa le caratteristiche del distretto idrografico, dell'impatto antropico, dell'analisi economica dell'utilizzo idrico, relazioni circa i programmi di monitoraggio, relazioni relative ai progressi realizzati nell'attuazione del programma di misure previsto. Gli oneri – gravanti sulle Regioni – di trasmissione al Ministero della documentazione in questione sono, dunque, la conseguenza (inevitabile perché derivante dagli obblighi comunitari) dell'attribuzione (non contestata dalle Regioni) delle competenze amministrative in tema di predisposizione del piano di tutela delle acque e di accertamenti conoscitivi relativi ai vari dati rilevanti per la predisposizione dei piani medesimi.

10. – Ad avviso della Regione Emilia-Romagna, l'art. 124, commi 4 e 5, del d.lgs. n. 152 del 2006, attribuendo all'Autorità d'ambito poteri autorizzatori in materia di scarichi (in particolare, delle acque reflue domestiche e delle acque reflue termali), violerebbe gli artt. 117 e 118 Cost., perché, oltre ad attribuire irragionevolmente tali poteri autorizzatori ad organismi privi delle necessarie strutture tecniche, lederebbe la competenza attribuita in materia al comune dall'art. 45 del d.lgs. n. 152 del 1999 e dalla legislazione regionale.

10.1. – La questione è inammissibile.

La ricorrente non specifica quale sarebbe l'ambito materiale al quale dovrebbe essere ricondotto l'art. 124, onde non è possibile verificare neppure se vi sia una violazione del riparto di competenze stabilito dall'art. 117 della Costituzione.

11. – La Regione Liguria impugna l'art. 124, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006, perché, attribuendo – con una disposizione di dettaglio cedevole – alla Provincia o all'Autorità d'ambito la competenza in tema di autorizzazione agli scarichi in pubbliche fognature, la norma violerebbe «la competenza legislativa regionale».

11.1. – Su tale questione deve essere dichiarata l'estinzione del giudizio, perché, con deliberazione n. 460 del 16 aprile 2009, la Giunta regionale della Liguria ha rinunciato al ricorso in relazione all'impugnazione del comma 7 dell'art. 124 ed il Presidente del Consiglio dei ministri non è costituito nel relativo giudizio.

12. – La Regione Calabria censura, in riferimento all'art. 120 Cost., l'art. 132 del d.lgs. n. 152 del 2006, nella parte in cui conferisce i poteri sostitutivi statali in caso di mancata effettuazione, da parte delle Regioni, dei controlli previsti dalla parte terza del d.lgs. n. 152 del 2006, ad un Ministro (precisamente, quello dell'ambiente e della tutela del territorio) invece che all'organo di vertice del Governo nazionale.

12.1. – La questione non è fondata.

La ricorrente censura l'art. 132 sotto un unico profilo e, precisamente, come si è detto, per il fatto che esso prevede che il potere sostitutivo sia esercitato da un Ministro invece che dall'organo di vertice del Governo nazionale.

Orbene, anzitutto va considerato che, secondo quanto già affermato da questa Corte, l'esistenza di una disciplina generale del potere sostitutivo statale – cioè: l'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), pure richiamato dalla ricorrente –, di per sé non esclude l'operatività di disposizioni speciali che quel potere disciplinano per specifiche materie (sentenza n. 240 del 2004). Onde la previsione contenuta nel citato art. 8 della legge n. 131 del 2003 non deve necessariamente applicarsi ad ogni ipotesi di

potere sostitutivo previsto dalla legge ove quest'ultima disciplini espressamente in maniera diversa l'esercizio (pur sempre da parte del Governo) del potere sostitutivo.

Inoltre, la norma censurata prevede comunque che il Ministro dell'ambiente possa provvedere in luogo della Regione solamente previa delibera in tal senso del Consiglio dei ministri. È, pertanto, pienamente soddisfatta la condizione richiesta dall'art. 120 Cost., secondo cui «Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni» in caso di loro inadempienze.

13. – In considerazione della decisione nel merito delle relative questioni di illegittimità costituzionale, non vi è luogo a provvedere sull'istanza di sospensione dell'efficacia degli artt. 117, commi 1 e 2, 121 e 175, comma 1, lettera *bb*), del d.lgs. n. 152 del 2006, avanzata dalla Regione Piemonte e sull'istanza di sospensione del solo art. 121 proposta dalla Regione Puglia.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione dell'intero testo del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), nonché di singole disposizioni dello stesso decreto;

*dichiara* inammissibili gli interventi in giudizio dell'Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) - Onlus (nei giudizi promossi dalle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Liguria e Puglia con i ricorsi indicati in epigrafe) e 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. (nel giudizio promosso dalla Regione Piemonte con il ricorso indicato in epigrafe);

*dichiara* estinto il giudizio in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 124, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposta dalla Regione Liguria con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 117 del d.lgs. n. 152 del 2006, proposta, in riferimento agli artt. 3, 5, 76, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione e al principio di leale collaborazione, dalla Regione Piemonte con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 121 del d.lgs. n. 152 del 2006, proposta, in riferimento agli artt. 5, 76, 97, 114, 117, 119 e 120 della Costituzione e al principio di leale collaborazione, dalla Regione Piemonte con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposta, in riferimento all'art. 118 della Costituzione, dalla Regione Calabria con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 121 del d.lgs. n. 152 del 2006, proposta, in riferimento agli artt. 3 e 118 della Costituzione, dalla Regione Piemonte con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 119 e 121, comma 4, lettera *h*), del d.lgs. n. 152 del 2006, proposta, in riferimento all'art. 118 della Costituzione, dalla Regione Calabria con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 121, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposta, in riferimento agli artt. 3, 5, 76, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione e al principio di leale collaborazione, dalla Regione Piemonte con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 121, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, dalle Regioni Emilia-Romagna e Liguria con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 121, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dalle Regioni Emilia-Romagna, Liguria e Puglia con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 121, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposta, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118 della Costituzione, dalla Regione Puglia con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 122 del d.lgs. n. 152 del 2006, proposta, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118 della Costituzione, dalla Regione Calabria con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 123 del d.lgs. n. 152 del 2006, proposta, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dalla Regione Calabria con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 124, commi 4 e 5, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposta, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 132 del d.lgs. n. 152 del 2006, proposta, in riferimento all'art. 120 della Costituzione, dalla Regione Calabria con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 luglio 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 luglio 2009.

<b>Sentenza del 29 ottobre 2009, n. 271</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidenza del Consiglio dei Ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Emilia Romagna	
<b>Materie</b>	professioni e attività professionale turismo	
<b>Norme impugnate</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>
art. 3, comma 2 della legge della regione Emilia Romagna 27 maggio 2008, n. 7 (Norme per la disciplina delle attività di animazione e di accompagnamento turistico)	art.117, primo, secondo e terzo comma Cost.	<b>illegittimità costituzionale</b> dell'art. 2, comma 7, della legge della regione Emilia-Romagna 1° febbraio 2000, n. 4 (Norme per la disciplina delle attività turistiche di accompagnamento) come introdotto dall'articolo 3, comma 2, della legge regionale 27 maggio 2008, n. 7 (Norme per la disciplina delle attività di animazione e di accompagnamento turistico)
art. 4 della l.r. 7/2008	art.117, primo, secondo e terzo comma Cost.	<b>illegittimità costituzionale</b> dell'art. 3, comma 7, della l.r. 4/2000, come sostituito dall'art. 4 della l.r. 7/2008 <b>illegittimità costituzionale</b> dell'art. 3, comma 1, lettera b), della l.r. 4/2000 come sostituito dall'articolo 4 della l.r. 7/2008, limitatamente alle parole "e alla deliberazione della Giunta Regionale di cui all'art. 3, comma 10" <b>illegittimità costituzionale</b> dell'art. 3, comma 10 della l.r. 4/2000, come introdotto dall'art. 4 della l.r. 7/2008
art. 7 della l.r. 7/2008	art.117, primo, secondo e terzo comma Cost.	<b>illegittimità costituzionale</b> dell'art. 6, comma 2, secondo periodo, della l.r. 4/2000, come introdotto dall'art. 7 della l.r. 7/2008 <b>illegittimità costituzionale</b> dell'art. 6, comma 4, della l.r. 4/2000, come introdotto dall'art. 7 della l.r. 7/2008, limitatamente alle parole "e, per le guide turistiche gli ambiti nei quali la professione può essere esercitata"
artt. 5 e 6, commi 1 e 2, primo periodo, della l.r. 7/2008	art.117, primo, secondo e terzo comma Cost.	non fondatezza della questione degli artt. 5 e 6, commi 1 e 2, primo periodo, della l.r. 4/2000, come sostituiti, rispettivamente, dagli artt. 5 e 7 della l.r. 7/2008

## Sintesi

La Corte costituzionale si è pronunciata ancora una volta “in materia di professioni”. Hanno costituito oggetto del giudizio alcune norme della legge della regione Emilia Romagna con la quale la stessa ha modificato la disciplina concernente l’attività di animazione e di accompagnamento turistico. In particolare, sono state impugnate le disposizioni che hanno previsto la nuova professione di “animatore turistico” ed hanno stabilito le condizioni ed i requisiti per l’esercizio della stessa.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, nel sollevare la questione di legittimità, ha da subito evidenziato come il “settore delle professioni turistiche” non sia da ricondurre alla materia del “turismo”, di competenza legislativa residuale delle regioni, ma a quella delle “professioni”, di competenza legislativa concorrente. Tale affermazione trova conferma in una recente sentenza della Corte costituzionale nella quale è stato chiarito che “l’attribuzione della materia delle “professioni” alla competenza dello Stato...prescinde dal settore nel quale l’attività professionale si esplica e corrisponde all’esigenza di una disciplina uniforme sul piano nazionale che sia coerente anche con i principi dell’ordinamento comunitario”.

Sempre a giudizio del ricorrente, quindi, la regione avrebbe legiferato in violazione dei principi fondamentali previsti dalla normativa statale in materia di professioni ed in particolare di quanto stabilito dal decreto legislativo 30/2006 (Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell’art. 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131) che prevede che “la potestà legislativa regionale si esercita solo limitatamente alle professioni individuate e definite dalla normativa statale e che la legge statale definisce i requisiti tecnico professionali necessari per l’esercizio delle attività professionali che richiedono una specifica preparazione, a garanzia di interessi generali la cui tutela compete allo Stato”. Anche a tale proposito la Corte ha ribadito che compete allo Stato l’individuazione delle figure professionali, dei relativi profili ed ordinamenti didattici, dei requisiti necessari per il loro esercizio nonché l’istituzione di nuovi albi, precisando che “costituisce violazione della competenza statale l’indicazione da parte delle regioni di specifici requisiti per l’esercizio delle professioni anche quando siano in parte coincidenti con quelli già stabiliti dal legislatore nazionale”.

Alla luce di ciò, la Corte accoglie le argomentazioni del ricorrente e dichiara l’illegittimità delle disposizioni regionali e delle norme da queste modificate precisando che la regione, nel descrivere i connotati distintivi della professione di animatore turistico, istituisce una nuova professione che non trova riscontro nella vigente legislazione nazionale, né in particolare nella legge statale concernente la riforma della disciplina del “turismo”; ininfluenza è poi la circostanza che la figura istituita fosse prevista all’articolo 11, comma 11, della l. 217/1983, legge quadro sul turismo, in quanto trattasi di norma abrogata, che, se pure fosse vigente, costituirebbe un limite al legislatore regionale “in quanto non gli è consentito ripetere quanto già stabilito da una legge statale”.

Pertanto, conclude la Corte, la regione non può prevedere una nuova figura professionale, nè stabilire ulteriori requisiti e titoli necessari per l’esercizio della stessa diversi da quelli statali o, anche, coincidenti con essi; ben può, invece, nell’esercizio della potestà legislativa primaria in materia di formazione professionale, regolare corsi di formazione relativi alle professioni turistiche già istituite dallo Stato, ferme restando possibili forme di coordinamento e controllo centrale. Relativamente a tale ultimo profilo la Corte, infatti, ha ritenuto infondate le ulteriori questioni di legittimità sollevate dallo Stato.

SENTENZA N. 271

ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Francesco	AMIRANTE	Presidente
- Ugo	DE SIERVO	Giudice
- Paolo	MADDALENA	“
- Alfio	FINOCCHIARO	“
- Alfonso	QUARANTA	“
- Franco	GALLO	“
- Luigi	MAZZELLA	“
- Gaetano	SILVESTRI	“
- Maria Rita	SAULLE	“
- Giuseppe	TESAURO	“
- Paolo Maria	NAPOLITANO	“
- Giuseppe	FRIGO	“
- Alessandro	CRISCUOLO	“
- Paolo	GROSSI	“

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 2, 4, 5 e 7 della legge della Regione Emilia-Romagna 27 maggio 2008, n. 7 (Norme per la disciplina delle attività di animazione e di accompagnamento turistico) promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 16-22 luglio 2008, depositato in cancelleria il 23 luglio 2008 ed iscritto al n. 37 del registro ricorsi 2008.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Emilia-Romagna;

*udito* nell'udienza pubblica del 22 settembre 2009 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

*uditi* l'avvocato dello Stato Pierluigi Di Palma per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, in via principale, questione di legittimità costituzionale di più norme della legge della Regione Emilia-Romagna 27 maggio 2008, n. 7, recante «Norme per la disciplina delle attività di animazione e di accompagnamento turistico».

In particolare, sono impugnati:

a) l'art. 2, comma 7, della legge della Regione Emilia-Romagna 1° febbraio 2000, n. 4 (Norme per la disciplina delle attività turistiche di accompagnamento), come introdotto dall'art. 3, comma 2, della legge regionale 27 maggio 2008, n. 7, secondo cui «È animatore turistico chi, per attività professionale, è in grado di organizzare per gruppi di turisti attività ricreative, motorie o sportive per svago o divertimento». E' altresì impugnato l'art. 3, comma 7, della legge regionale n. 4 del 2000, come introdotto dall'art. 4 della legge regionale n. 7 del 2008, che stabilisce specifici requisiti per l'esercizio della nuova professione di animatore turistico «quando le attività oggetto del servizio sono a carattere sportivo»;

b) l'art. 3, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 4 del 2000, come sostituito dall'art. 4, comma 1, della legge regionale n. 7 del 2008, limitatamente alle parole «e alla deliberazione della Giunta Regionale di cui all'art. 3, comma 10»;

c) l'art. 3, comma 10, della legge regionale n. 4 del 2000, come introdotto dall'art. 4, comma 1, della legge regionale n. 7 del 2008, secondo cui «la Giunta Regionale con proprio atto definirà le

modalità attuative per il conseguimento dell'idoneità dell'esercizio per le attività di cui alla presente legge»;

d) gli artt. 5 e 6, commi 1 e 2, quest'ultimo limitatamente al primo periodo, della legge regionale n. 4 del 2000 – come sostituiti dagli artt. 5 e 7 della legge regionale n. 7 del 2008 – che attribuiscono alle Province le funzioni concernenti la programmazione ed autorizzazione delle attività formative relative alle professioni turistiche ed alla tenuta ed istituzione degli elenchi provinciali delle professioni stesse;

e) l'art. 6, commi 2, secondo periodo, e 4, della legge regionale n. 4 del 2000, come sostituiti dall'art. 7 della legge regionale n. 7 del 2008, nella parte in cui introducono limitazioni riguardanti rispettivamente gli ambiti territoriali per i quali sussiste l'abilitazione professionale e gli ambiti nei quali la professione può essere esercitata.

Ad avviso del ricorrente le norme censurate contrastano con l'art. 117, primo, secondo e terzo comma, Cost., in quanto superano i limiti della competenza concorrente regionale nella materia delle professioni, così violando i principi fondamentali previsti dalla normativa statale.

2. – Le questioni sono fondate nei limiti di seguito precisati.

2.1. – Quanto alla prima censura, va premesso che, in materia di professioni, la giurisprudenza della Corte è ferma nel senso che compete allo Stato l'individuazione dei profili professionali e dei requisiti necessari per il relativo esercizio.

Tali principi sono validi anche con riguardo alle professioni turistiche. In tal senso, esplicitamente, la recente sentenza n. 222 del 2008 ha statuito che «l'attribuzione della materia delle “professioni” alla competenza dello Stato [...] prescinde dal settore nel quale l'attività professionale si esplica e corrisponde all'esigenza di una disciplina uniforme sul piano nazionale che sia coerente anche con i principi dell'ordinamento comunitario».

Nel caso in esame, la prima delle due norme regionali censurate, nel descriverne i connotati distintivi, istituisce una nuova professione di «animatore turistico», secondo la definizione sopra indicata, che non trova alcun riscontro nella vigente legislazione nazionale, né in particolare nella legge 29 marzo 2001, n. 135 (Riforma della legislazione nazionale del turismo), la quale, all'art. 7, comma 5, definisce «professioni turistiche quelle che organizzano e forniscono servizi di promozione dell'attività turistica, nonché servizi di assistenza, accoglienza, accompagnamento e guida dei turisti».

Del tutto ininfluyente, ai fini della risoluzione della questione, è la circostanza che la figura di «animatore turistico» fosse prevista – in termini, peraltro, non identici a quelli della legge regionale impugnata – espressamente dall'art. 11, comma 11, della legge 17 maggio 1983, n. 217 (Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica), trattandosi di norma abrogata dalla legge n. 135 del 2001 (art. 11, comma 6). In ogni caso, il limite sopra enunciato, funzionerebbe anche ove tale norma fosse tuttora vigente perché alla legge regionale non è consentito ripetere quanto già stabilito da una legge statale (sentenze n. 153 e n. 424 del 2006 nonché n. 57 del 2007).

Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 7, della legge regionale n. 4 del 2000, come introdotto dall'art. 3, comma 2, della legge regionale n. 7 del 2008.

Consegue alla illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 7, della legge regionale n. 4 del 2000 la caducazione dell'art. 3, comma 7, della legge regionale n. 4 del 2000, come sostituito dall'art. 4 della legge regionale n. 7 del 2008, contenente l'indicazione dei requisiti specifici prescritti per l'esercizio delle attività di animatore turistico.

2.2. – Fondata è altresì la censura relativa all'art. 3 della legge regionale n. 4 del 2000, come sostituito dall'art. 4 della legge regionale n. 7 del 2008, nella parte in cui indica, ai commi 1, lettera b), e 10 – tra le condizioni essenziali per l'esercizio delle professioni turistiche di cui all'art. 2 (animazione e accompagnamento turistico) – l'idoneità all'esercizio della professione conseguita mediante titoli ovvero verifiche dei requisiti non solo di quelli indicati dall'articolo 10, comma 4, del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7 (Misure urgenti per la tutela del consumatore, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche, la nascita di nuove imprese, la valorizzazione

dell'istruzione tecnico-professionale, e la rottamazione di autoveicoli), convertito, con modificazioni, dalla legge 2 febbraio 2007, n. 40, ma anche di quelli contenuti nella deliberazione della Giunta regionale che definisce le modalità attuative per il conseguimento dell'idoneità all'esercizio delle attività di cui alla presente legge (art. 3, comma 10, citato).

In sostanza, l'art. 3, commi 1, lettera *b*), e 10 della legge regionale n. 4 del 2000, come sostituito dall'art. 4 della legge regionale n. 7 del 2008, riconosce alla Regione la competenza a stabilire, con propria deliberazione, requisiti ulteriori per l'esercizio delle professioni in questione, rispetto a quelli stabiliti dallo Stato. Il compito di definire «le modalità attuative per il conseguimento dell'idoneità all'esercizio delle attività di cui alla presente legge», di per sé non contrario alla Costituzione, risulta ampliato, con il disposto dei commi citati, sino a comprendervi la previsione di requisiti per l'esercizio della professione, il che lo pone, perciò, in conflitto con i principi che prevedono la competenza dello Stato.

Entrambe le disposizioni eccedono quindi la competenza regionale in tema di professioni di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., violando il principio fondamentale che riserva allo Stato non solo l'individuazione delle figure professionali, ma anche la definizione e la disciplina dei requisiti e dei titoli necessari per l'esercizio delle professioni stesse. Questa Corte ha più volte sottolineato che «l'indicazione di specifici requisiti per l'esercizio delle professioni, anche se in parte coincidenti con quelli già stabiliti dalla normativa statale, viola la competenza statale, risolvendosi in una indebita ingerenza in un settore (quello della disciplina dei titoli necessari per l'esercizio di una professione), costituente principio fondamentale della materia e, quindi, di competenza statale, ai sensi anche dell'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 30 del 2006» (sentenze n. 153 del 2006 e n. 57 del 2007).

Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera *b*), della legge regionale n. 4 del 2000, come sostituito dall'art. 4 della legge regionale n. 7 del 2008, limitatamente alle parole «e alla deliberazione della Giunta regionale di cui all'art. 3, comma 10», nonché l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 10, della legge regionale n. 4 del 2000, come sostituito dall'art. 4 della legge regionale n. 7 del 2008.

2.3. – Non è fondata, invece, la censura relativa all'art. 5 della legge regionale n. 4 del 2000, come sostituito dall'art. 5 della legge regionale n. 7 del 2008, che attribuisce alle Province le funzioni concernenti la programmazione ed autorizzazione di eventuali attività formative relative alle professioni turistiche.

Se, infatti, rientrano certamente nella competenza statale l'individuazione delle figure professionali, e i relativi profili ed ordinamenti didattici, non si spiega per quale motivo le Regioni, dotate di potestà primaria in materia di formazione professionale, non possano regolare corsi di formazione relativi alle professioni turistiche già istituite dallo Stato.

In base alla giurisprudenza costituzionale, «in materia di formazione professionale, la definizione dei programmi e l'organizzazione dei corsi spetta alla sfera delle attribuzioni regionali, salva la presenza di possibili forme di coordinamento e controllo centrale» (sentenza n. 372 del 1989, nonché sentenza n. 50 del 2005).

Del resto, già il vecchio testo dell'art. 5 della legge regionale n. 4 del 2000 – non modificato sostanzialmente dal corrispondente articolo della legge regionale n. 7 del 2008 – che non ha formato oggetto di censure, regolava negli stessi termini la formazione professionale relativa alle professioni turistiche.

2.4. – In merito alla istituzione degli elenchi riferiti alle diverse professioni turistiche, e affidati alla cura della Provincia, ai sensi dell'art. 6, commi 1 e 2, primo periodo, della legge regionale n. 4 del 2000, come sostituito dall'art. 7 della legge regionale n. 7 del 2008, la questione non è fondata.

Come sottolineato da questa Corte (sentenza n. 355 del 2005) esula dai limiti della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di professioni soltanto l'istituzione di nuovi e diversi albi rispetto a quelli già istituiti dalle leggi statali, per l'esercizio di attività professionali. Tali albi, infatti, hanno una funzione individuatrice delle professioni, preclusa, in quanto tale, alla competenza regionale. Quando però gli albi regionali svolgono funzioni meramente ricognitive o di

comunicazione e di aggiornamento non si pongono al di fuori dell'ambito delle competenze regionali, dovendo intendersi riferiti a professioni già riconosciute dalla legge statale.

2.5. – Quanto alla censura relativa all'art. 6, commi 2, secondo periodo, e 4, della legge regionale n. 4 del 2000, come sostituito dall'art. 7 della legge regionale n. 7 del 2008, nelle parti in cui prevede l'indicazione di una limitazione degli ambiti territoriali per i quali sussiste l'abilitazione, nonché l'indicazione degli ambiti territoriali entro i quali la professione può essere esercitata, va precisato che dette limitazioni comportano una lesione al principio della libera prestazione dei servizi, di cui all'art. 40 del Trattato CE (*ex art. 49 Trattato CEE*), e, dunque, la violazione del rispetto del vincolo comunitario di cui all'art. 117, primo comma, Cost., oltre che della libera concorrenza, la cui tutela rientra nella esclusiva competenza statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

In tale ottica, infatti, l'art. 10, comma 4, del decreto-legge n. 7 del 2007, convertito nella legge n. 40 del 2007, introducendo misure urgenti per la liberalizzazione di alcune attività economiche, stabilisce che le attività di «guida turistica e accompagnatore turistico [...] non possono essere subordinate all'obbligo di autorizzazioni preventive, al rispetto di parametri numerici e a requisiti di residenza, fermo restando il possesso dei requisiti di qualificazione professionale previsti dalle normative regionali» e che «[...] I soggetti abilitati allo svolgimento dell'attività di guida turistica nell'ambito dell'ordinamento giuridico del Paese comunitario di appartenenza operano in regime di libera prestazione di servizi, senza necessità di alcuna autorizzazione né abilitazione, sia essa generale o specifica».

Antitetiche, rispetto a tale quadro normativo, appaiono dunque le restrizioni previste dalle norme regionali impugnate circa l'ambito di validità territoriale delle autorizzazioni.

Deve quindi dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, secondo periodo, della legge regionale n. 4 del 2000, come introdotto dall'art. 7 della legge regionale n. 7 del 2008.

Parimenti va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 4, della legge regionale n. 4 del 2000, come introdotto dall'art. 7 della legge regionale n. 7 del 2008, limitatamente alle parole «e, per le guide turistiche gli ambiti nei quali la professione può essere esercitata».

#### PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 7, della legge della Regione Emilia-Romagna 1° febbraio 2000, n. 4 (Norme per la disciplina delle attività turistiche di accompagnamento), come introdotto dall'art. 3, comma 2, della legge della medesima Regione, 27 maggio 2008, n. 7 (Norme per la disciplina delle attività di animazione e di accompagnamento turistico);

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 7, della legge regionale n. 4 del 2000, come sostituito dall'art. 4 della legge regionale n. 7 del 2008;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera *b*), della legge regionale n. 4 del 2000, come sostituito dall'art. 4 della legge regionale n. 7 del 2008, limitatamente alle parole «e alla deliberazione della Giunta Regionale di cui all'art. 3, comma 10»;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 10, della legge regionale n. 4 del 2000, come introdotto dall'art. 4 della legge regionale n. 7 del 2008;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, secondo periodo, della legge regionale n. 4 del 2000, come introdotto dall'art. 7 della legge regionale n. 7 del 2008;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 4, della legge regionale n. 4 del 2000, come introdotto dall'art. 7 della legge regionale n. 7 del 2008, limitatamente alle parole «e, per le guide turistiche gli ambiti nei quali la professione può essere esercitata»;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5 e 6, commi 1 e 2, primo periodo, della legge regionale n. 4 del 2000, come sostituiti, rispettivamente, dagli artt. 5 e 7 della legge regionale n. 7 del 2008, sollevate, in riferimento all'art. 117, primo, secondo e terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 ottobre 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 29 ottobre 2009.

<b>Sentenza del 29 ottobre 2009, n 272</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Liguria	
<b>Materie</b>	tutela dell'ambiente e dell'ecosistema ambiente e beni culturali	
<b>Norme impugnate</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>
art. 2, comma 1, lettere a), b) e c), legge della Regione Liguria 23 ottobre 2007, n. 34 (Istituzione del Parco regionale delle Alpi Liguri)	artt. 117, secondo comma, lettera s) e 118, terzo comma, Cost.	<b>illegittimità costituzionale</b>
art. 8, comma 1, lettera c), l.r. 34/2007	art. 117, secondo comma, lettera s) Cost.	<b>illegittimità costituzionale</b>
art. 8, comma 2, lettera b) l.r. 34/2007.	artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s) Cost.	<b>illegittimità costituzionale</b>
<b>Sintesi</b>		
<p>Il Governo promuove questioni di legittimità costituzionale della legge n. 34 del 2007 della regione Liguria, concernente l'istituzione del Parco naturale delle Alpi Liguri, in riferimento a tre profili, tutti attinenti alla competenza costituzionalmente attribuita allo Stato in materia di ambiente. Un primo profilo riguarda le disposizioni della legge che attribuiscono "al Parco naturale regionale lo scopo di "tutelare", oltre che di valorizzare, il patrimonio naturale, il patrimonio etnoantropologico ed il paesaggio", censurate dal ricorrente in quanto violano la potestà legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lett. s), Cost. La Corte accoglie le censure governative e dichiara illegittime tali disposizioni poiché disciplinano un ambito "quello della tutela del patrimonio ambientale e paesaggistico, riservato in via esclusiva allo Stato". A fondamento della decisione la Corte, che richiama un proprio consolidato orientamento, è il ricomprendere la disciplina relativa alle aree naturali protette nella materia della "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" e considerare il paesaggio "un valore primario ed assoluto" la cui tutela, di competenza esclusiva dello Stato, "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".</p> <p>La modifica alle disposizioni impugnate apportata successivamente dal legislatore regionale, consistente nella sostituzione del verbo "tutelare" con "conservare", non determina, a giudizio della Corte, la cessazione della materia del contendere in quanto, come già affermato dalla stessa in precedenti pronunce, è rimessa alla competenza esclusiva dello Stato in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost anche la conservazione ambientale e paesaggistica (sentenze n. 226 del 2009 e n. 367 del 2007).</p> <p>Un secondo profilo riguarda le disposizioni della legge regionale che rimettono al Piano del parco l'individuazione degli interventi urbanistici "da assoggettare o meno al nulla osta" nonché le ipotesi in cui lo stesso nulla osta "possa essere acquisito mediante autocertificazione di un tecnico a ciò abilitato", disposizioni censurate dal Governo in quanto determinano, in particolare, una violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ambiente ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lett. s), Cost., nonché della normativa dei beni culturali e del paesaggio adottata dal legislatore statale nell'esercizio di tale competenza. La Corte dichiara illegittime anche tali disposizioni e, sviluppando le argomentazioni del Governo, evidenzia il contrasto tra le disposizioni censurate e la normativa statale richiamata, che stabilisce la preminenza della tutela paesaggistica rispetto a quella urbanistica ed in particolare dei relativi strumenti di pianificazione rispetto ai restanti strumenti di pianificazione.</p>		

Infatti, rimettere al piano del parco la possibilità di escludere per specifici interventi urbanistici la doppia fase di verifica della loro ammissibilità (paesaggistico e urbanistica) determina, a giudizio della Corte, un'illegittima attenuazione del vincolo paesaggistico e più precisamente "una attenuazione o, addirittura, la scomparsa della tutela paesistica" che viene così degradata ad una "tutela meramente urbanistica".

In recenti sentenze richiamate puntualmente nella pronuncia in esame, la Corte aveva già precisato che il principio della "gerarchia" degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali, espresso dall'art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004, oltre che dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. in materia di "conservazione ambientale e paesaggistica", non può essere alterato dalle regioni e che queste non possono introdurre disposizioni di protezione ambientale di minor rigore poiché "la tutela [...] apprestata dallo Stato, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano nelle materie di loro competenza (sentenza n. 378 del 2007)".

Un terzo ed ultimo profilo riguarda le disposizioni della legge regionale che escludono in particolari aree protette l'applicazione dei limiti e dei divieti all'esercizio dell'attività venatoria previsti dalla normativa statale di riferimento, disposizioni censurate dal Governo in quanto lesive della competenza esclusiva dello Stato in materia di protezione della fauna selvatica ex art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. La Corte, facendo proprie le argomentazioni del Governo, giudica tali disposizioni illegittime e ribadisce che la disciplina statale che delimita il periodo venatorio e quella che individua le specie cacciabili costituiscono "quel nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica ritenuto vincolante anche per le Regioni speciali e le Province autonome."

SENTENZA N. 272  
ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Francesco	AMIRANTE	Presidente
- Ugo	DE SIERVO	Giudice
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"
- Giuseppe	FRIGO	"
- Alessandro	CRISCUOLO	"
- Paolo	GROSSI	"

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)*, e dell'art. 8, commi 1, lettera *c)*, e 2, lettera *b)*, della legge della Regione Liguria 23 ottobre 2007, n. 34 (Istituzione del Parco naturale regionale delle Alpi Liguri), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 31 dicembre 2007 - 7 gennaio 2008, depositato in cancelleria il 10 gennaio 2008 ed iscritto al n. 2 del registro ricorsi 2008.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Liguria;

*udito* nell'udienza pubblica del 22 settembre 2009 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

*uditi* l'avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Barbara Baroli per la Regione Liguria.

### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

### *Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale in via principale dell'art. 2, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)*, nonché dell'art. 8, commi 1, lettera *c)*, e 2, lettera *b)*, della legge della Regione Liguria 23 ottobre 2007, n. 34 (Istituzione del Parco naturale regionale delle Alpi Liguri), in riferimento agli artt. 9, 117, secondo comma, lettera *s)*, e 118, terzo comma, della Costituzione, e agli artt. 3, 4, 5, 135, 143 e 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), all'art. 21 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), agli artt. 22, comma 6, e 32, commi 3 e 4, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), nonché all'art. 18, comma 3, della legge della Regione Liguria 22 febbraio 1995, n. 12 (Riordino delle aree protette).

2. – Il ricorrente censura il suddetto art. 2, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)*, 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», in quanto viene a violare l'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., che riserva la potestà legislativa esclusiva in materia di tutela dei beni culturali allo Stato (esercitata da questo ultimo con gli artt. 3, 4 e 5 del d.lgs. n. 42 del 2004); nonché l'art. 118, terzo comma, Cost., che riserva allo Stato l'individuazione di forme di intesa e di coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

2.1. – La questione è fondata.

È da premettere che le disposizioni censurate vengono a dettare una disciplina relativa alle aree naturali protette, materia che questa Corte ha ritenuto compresa nell'ambito dell'ambiente e dell'ecosistema (si vedano le sentenze n. 12 del 2009, n. 387 del 2008 e n. 422 del 2002), rientrante, quindi, nella competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost.

È altresì da sottolineare, con espresso riferimento alla giurisprudenza formatasi dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 42 del 2004, che questa Corte ha più volte ribadito che il paesaggio deve essere considerato un “valore primario” ed “assoluto” (sentenze nn. 183 e 182 del 2006), precisando, inoltre, che con il termine paesaggio si deve intendere «la morfologia del territorio, [riguardando esso] cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo» ed ancora che «l'art. 9 della Costituzione ha sancito il principio fondamentale della “tutela del paesaggio” senza alcun'altra specificazione. In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale» (sentenza n. 367 del 2007).

Si è, infine, affermato che: 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» (per tutte, sempre, sentenza n. 367 del 2007), 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 n. 12 del 2009).

Da quanto sopra affermato, deriva l'illegittimità costituzionale delle censurate disposizioni, dato che la legge regionale è venuta a disciplinare un ambito, quello della tutela del patrimonio ambientale e paesaggistico, riservato in via esclusiva allo Stato.

La Regione ha chiesto che venga dichiarata la cessazione della materia del contendere, in quanto il comma 2 dell'art. 1 della sopravvenuta legge regionale 3 aprile 2008, n. 6 (Modifiche alla legge regionale 23 ottobre 2007, n. 34. Istituzione del Parco regionale delle Alpi Liguri), ha sostituito, nell'impugnato art. 2, comma 1, lettere *a*), *b*) e *c*), – su cui si appuntano le censure del ricorrente – il verbo «tutelare» con quello di «conservare», lasciando per il resto invariato il testo originario. Ma, in tal modo, il legislatore regionale si è limitato ad apportare alla disposizione censurata una variante puramente terminologica, del tutto equivalente sotto l'aspetto contenutistico.

Peraltro – anche se si volesse ritenere che tra la funzione di tutela e quella di conservazione del paesaggio esista una differenza sostanziale e non formale – questa Corte ha ritenuto che anche «“la conservazione ambientale e paesaggistica” spetti, in base all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., alla cura esclusiva dello Stato» (sentenze n. 226 del 2009 e n. 367 del 2007).

2.2. – Con riferimento alla suddetta modifica legislativa, è da tenere presente come la giurisprudenza costituzionale abbia stabilito che «il principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via di azione non tollera che, attraverso l'uso distorto della potestà legislativa, uno dei contendenti possa introdurre una proposizione normativa di contenuto identico a quella impugnata e nel contempo sottrarla al già instaurato giudizio di legittimità costituzionale. Si impone pertanto in simili casi il trasferimento della questione alla norma che, sebbene portata da un atto legislativo diverso da quello oggetto di impugnazione, sopravvive nel suo immutato contenuto precettivo» (sentenze n. 168 del 2008 e n. 533 del 2002).

Poiché, nella specie, ricorrono tali condizioni – avendo, come si è detto, la Regione apportato al testo originario impugnato una variante puramente lessicale, ma non contenutistica – le censure proposte in riferimento all'art. 2, comma 1, lettere *a*), *b*) e *c*), della legge regionale n. 34 del 2007, debbono ritenersi anche trasferite al nuovo testo, con la conseguente pronuncia di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Liguria n. 6 del 2008.

3. – Con riferimento a quanto previsto all'art. 8, il ricorrente ritiene che la lettera *b*) del comma 2 – laddove prevede che spetti al Piano del parco l'individuazione degli «interventi da assoggettare o meno al nulla osta di cui all'art. 21 della legge regionale n. 12 del 1995», nonché le ipotesi in cui lo stesso nulla osta possa essere acquisito mediante autocertificazione di un tecnico a ciò abilitato – sia in contrasto: *a*) con l'art. 9 Cost., che attribuisce alla Repubblica la tutela del paesaggio, stabilendo, altresì, «come regola l'intangibilità del bene tutelato rispetto al quale l'assenso agli interventi di modifica si configura come deroga»; *b*) con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. nonché con gli artt. 135 e 143 del d.lgs. n. 42 del 2004 – adottati nell'ambito della potestà legislativa dello Stato in materia – che stabiliscono «contenuti e finalità dei piani paesistici». Al riguardo, l'Avvocatura osserva che, per espressa previsione del comma 3 dell'art. 18 della

precedente legge regionale 22 febbraio 1995, n. 12 (Riordino delle aree protette), «il piano paesistico, i piani territoriali ed urbanistici ed ogni altro strumento di pianificazione territoriale» sono sostituiti dal piano del parco per l'ambito territoriale da essi considerato; c) con l'art. 146 del medesimo d.lgs. n. 42 del 2004, che stabilisce la preminenza dell'autorizzazione paesaggistica rispetto agli atti di assenso relativi alle trasformazioni di tipo urbanistico-edilizio del territorio.

La questione è fondata.

A fronte delle censure del ricorrente, la Regione eccepisce che «la norma impugnata non riguarda in alcun modo l'autorizzazione paesistica, ma il diverso atto (nulla osta) previsto all'art. 13 della legge quadro in materia di aree protette (legge n. 394/1991)».

L'argomentazione difensiva non viene a rispondere a ciò che costituisce il nucleo centrale del rilievo del Presidente del Consiglio, vale a dire l'attenuazione o, addirittura, la scomparsa della tutela paesistica che tale disposizione determina, anche in considerazione del citato comma 3 dell'art. 18 della precedente legge regionale n. 12 del 1995, che attribuisce al piano del parco altresì il compito della tutela paesaggistica. È evidente che, là dove il piano del parco stabilisse che per un determinato territorio non occorresse il nulla osta (o lo subordinasse ad una semplice autocertificazione), per questi interventi urbanistici non vi sarebbe una doppia fase di verifica dell'ammissibilità degli interventi di trasformazione all'interno del parco medesimo (o comunque verrebbe meno la fase di competenza dei soggetti preposti alla tutela del vincolo). Si tratta di una questione che, anche recentemente, è stata esaminata da questa Corte. Nella sentenza n. 437 del 2008, si è dichiarata 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». Nella sentenza si è sottolineato che la disposizione censurata 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».

Parimenti, 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».

Si è precisato, altresì, che la disposizione censurata veniva a violare «il principio della “gerarchia” degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali, espresso dall'art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004», oltre che l'«art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. in materia di “conservazione ambientale e paesaggistica”».

È, quindi, inibito alle Regioni introdurre disposizioni che alterino questo ordine di priorità, o, comunque, determinino un minor rigore di protezione ambientale poiché, come sottolinea la sentenza n. 105 del 2008, «la tutela [...] apprestata dallo Stato, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano nelle materie di loro competenza (sentenza n. 378 del 2007)».

Né maggior pregio ha l'ulteriore argomentazione difensiva della Regione.

La resistente afferma, infatti, come un «equivoco di fondo» venga ad inficiare l'intero ricorso e, precisamente, l'equivoco consisterebbe «nel ritenere perfettamente sovrapponibile la disciplina ed il grado di tutela dei territori qualificati “parco” a quella dei territori qualificati “paesaggio protetto”». Sostiene, quindi, che l'art. 1 della citata legge regionale ha previsto due tipi di protezione territoriale diversi: uno, per la categoria ascrivibile al “Parco naturale”, l'altro, per quella definita “paesaggio protetto”, di cui

all'art. 3, comma 1-*bis*, della legge regionale n. 12 del 1995, come modificata dalla legge regionale 19 marzo 2002, n. 13. La Regione prosegue sottolineando che «la necessità di uno strumento di controllo endoprocedimentale, prodromico rispetto al rilascio dell'autorizzazione paesistica, costituente una “doppia fase” di verifica dell'ammissibilità degli interventi trasformativi all'interno del parco, è stata prevista in modo generalizzato dalla citata legge quadro n. 394 del 1991 (e conformemente dalla legge regionale n. 12 del 1995) sotto forma di nulla osta solo per quei territori formalmente classificati come “parco naturale” (v. art. 3 legge regionale n. 12/1995). Nessuna norma statale di principio impone di applicare anche alla diversa fattispecie del “paesaggio protetto” le identiche forme di tutela applicate nelle aree classificate “parco naturale regionale”».

È necessario precisare che il Presidente del Consiglio non ha impugnato le disposizioni che si riferiscono all'istituzione del modello organizzativo territoriale definito “paesaggio protetto” (peraltro contenute in una precedente legge regionale) o che, comunque, attengono al suo funzionamento. Si è limitato a censurare specifiche disposizioni che, in un caso, attenuano il vincolo paesaggistico, e, nell'altro, escludono, nell'ambito della zona protetta, limiti all'attività venatoria.

Nei suoi interventi a difesa della legittimità costituzionale delle due disposizioni impuginate, la Regione ha formulato, tra l'altro, la riportata argomentazione affermando, quindi, che queste disposizioni – anche se attribuite alla competenza del “Piano del Parco naturale regionale delle Alpi Liguri” – non si riferiscono al parco, ma ad una zona tutelata avente però un minor grado di protezione che viene definita “paesaggio protetto”. Questa Corte non è chiamata, quindi, a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale delle disposizioni legislative regionali che istituiscono il “paesaggio protetto” o ne disciplinano il funzionamento, ma deve esclusivamente valutare la esattezza delle suddette argomentazioni.

Nell'ambito dei limiti così definiti, deve affermarsi l'erroneità della tesi difensiva della Regione.

La legge quadro sulle aree protette (n. 394 del 1991), nel determinare, all'art. 2, la classificazione delle suddette aree non indica il “paesaggio protetto”. Al comma 5 prevede che il Comitato per le aree naturali protette – i cui compiti e le cui funzioni sono state trasferiti alla Conferenza Stato-Regioni dal d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali) – «può operare ulteriori classificazioni per le finalità della presente legge ed allo scopo di rendere efficaci i tipi di protezione previsti dalle convenzioni internazionali». Il comma 4 dell'art. 5 prevede, alla lettera *a*), che l'organismo innanzi indicato (in precedenza il Comitato per le aree protette, attualmente la Conferenza Stato-Regioni) «integra la definizione delle aree protette», sentito uno specifico organo tecnico particolarmente qualificato. Correlata a queste integrazioni, potrebbe essere la previsione di “piani” delle zone tutelate diversi da quelli attualmente previsti. In mancanza, non può ritenersi che il piano del parco possa prevedere zone con indici e criteri di protezione diversi da quelli fissati nella legge quadro per i parchi regionali.

Né può essere accolta la richiesta della Regione di dichiarare cessata la materia del contendere a causa delle modifiche apportate a questa disposizione dalla richiamata legge regionale n. 6 del 2008, sia perché non è stata fornita alcuna prova in ordine alla mancata applicazione della disposizione impugnata nel periodo di sua vigenza (né la Regione nei suoi interventi afferma che ricorre tale circostanza), sia perché la nuova disposizione – non abrogando espressamente quella impugnata, ma introducendo nel comma 1 dell'art. 8 della legge regionale n. 34 del 2007 la lettera *c-bis*), che richiama all'«osservanza delle vigenti disposizioni in materia di beni paesaggistici» – dà adito al dubbio se la generica

“osservanza” di cui alla nuova normativa valga solo per quanto non disciplinato dalla legge regionale con espressa disposizione.

4. – Il Presidente del Consiglio impugna altresì, come già riferito, l’art. 8, comma 1, lettera c), della legge regionale citata – 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 violerebbe l’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e gli artt. 22, comma 6, 32, commi 3 e 4, legge n. 394 del 1991 e l’art. 21 legge n. 157 del 1992, incidendo sulla materia della protezione della fauna selvatica, di competenza esclusiva dello Stato.

La questione è fondata.

La Regione eccepisce che tali censure troverebbero il loro fondamento nella «forzata equiparazione» tra “paesaggio protetto” e “parco”, ma, data l’invocata differenziazione tra le due forme di tutela delle aree, non sarebbe illegittimo prevedere, con norma regionale, i casi in cui non sarebbe applicabile il divieto venatorio. Poiché, per i motivi innanzi detti, tale argomentazione è errata, ne deriva che l’esplicito divieto di applicare «i limiti all’attività venatoria di cui agli articoli 22, comma 6, e 32, commi 3 e 4, della legge 394/1991», previsto dalla lettera b) del comma 1 della legge regionale della Liguria n. 34 del 2007, è costituzionalmente illegittimo. Vale, al riguardo, quanto, anche recentemente (sentenza n. 165 del 2009), è stato affermato e cioè «che questa Corte ha più volte sottolineato 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” e che “le disposizioni legislative statali che individuano le specie cacciabili” hanno carattere di norme fondamentali di riforma economico-sociale (sentenza n. 227 del 2003 che richiama la sentenza n. 323 del 1998)».

Tra l’altro, poiché i commi 3 e 4 dell’art. 32 della legge n. 394 del 1991, di cui le disposizioni della legge regionale prevedono la non applicazione, si riferiscono alle aree contigue a quelle protette, la Regione viene a contraddire le sue argomentazioni difensive, volte a sostenere che il sistema di tutela ambientale, che essa ha stabilito inferiore rispetto a quello previsto per i parchi, è adeguato per alcune aree territoriali ad essi adiacenti.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l’illegittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, lettere a), b) e c), della legge della Regione Liguria 23 ottobre 2007, n. 34 (Istituzione del Parco regionale delle Alpi Liguri), sia nel testo originario che nel testo risultante dalle modifiche introdotte dall’art. 1, comma 2, della legge della Regione Liguria 3 aprile 2008, n. 6 (Modifiche alla legge regionale 23 ottobre 2007, n. 34. Istituzione del Parco regionale delle Alpi Liguri);

2) *dichiara* l’illegittimità costituzionale dell’art. 8, comma 1, lettera c), della predetta legge della Regione Liguria 23 ottobre 2007, n. 34;

3) *dichiara* l’illegittimità costituzionale dell’art. 8, comma 2, lettera b), della predetta legge della Regione Liguria 23 ottobre 2007, n. 34.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 ottobre 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 29 ottobre 2009.

<b>Sentenza del 6 novembre 2009, n.282</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	La regione Molise non si è costituita in giudizio	
<b>Materie</b>	produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia tutela della concorrenza	
<b>Norme impugnate</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>
art. 2, comma 1, lettere e), g), h), i), j), k), l), n), legge regione Molise 21 maggio 2008, n.15 (Disciplina degli insediamenti degli impianti eolici e fotovoltaici sul territorio della regione Molise)	art.117, terzo comma Cost.	<b>illegittimità costituzionale</b>
art. 2, comma 1, lett. m) l.r. 15/2008	art.117, terzo comma Cost.	<b>illegittimità costituzionale</b>
art. 3 l.r. 15/2008	art.117, terzo comma Cost	<b>illegittimità costituzionale</b>
art. 4 l.r. 15/2008	art. 117, terzo comma Cost.	<b>illegittimità costituzionale</b>
art. 5 l.r. 15/2008	art.117, terzo comma Cost	<b>illegittimità costituzionale</b>
<b>Sintesi</b>		
<p>La regione Molise con la legge n.15 del 2008 si prefigge di disciplinare l'utilizzo delle energie rinnovabili nel rispetto di regole compatibili con i principi statali e comunitari in materia di produzione di energia, al fine di consentire la realizzazione di impianti meno impattanti e più produttivi.</p> <p>Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna la legge regionale perché conterrebbe disposizioni idonee a rallentare l'installazione degli impianti eolici e fotovoltaici.</p> <p>La Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi, definisce preliminarmente il contesto nel quale va effettuato l'esame della legge impugnata. In primo luogo ribadisce che la disciplina degli insediamenti degli impianti eolici e fotovoltaici rientra nella potestà legislativa concorrente in tema di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" di cui all'articolo 117, terzo comma della Costituzione; inoltre, pur non trascurando la rilevanza che in relazione a questi impianti riveste la tutela dell'ambiente e del paesaggio, ritiene tuttavia centrale, nella legge impugnata, il profilo attinente alla "gestione" delle fonti energetiche, in vista di un efficiente approvvigionamento presso i diversi ambiti territoriali.</p> <p>Secondariamente individua i riferimenti normativi della materia: a livello comunitario, la direttiva n.2001/77/CE e, in particolare, l'articolo 2 che fa rientrare l'energia prodotta da impianti eolici e fotovoltaici nel novero delle fonti rinnovabili; a livello nazionale, il decreto legislativo 387/2003, il cui articolo 12 enuncia i principi fondamentali concernenti la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili, e la legge 239/2004, che nel realizzare il riordino dell'intero settore energetico fissa ulteriori principi fondamentali.</p> <p>Ciò premesso, la Corte passa all'esame delle singole questioni di legittimità costituzionale.</p> <p>La prima concerne l'articolo 2, comma 1, lettere e), g), h), i), j), k), l) ed n) della legge regionale, che individua una serie di aree territoriali ritenute non idonee all'installazione di impianti eolici e fotovoltaici. La questione è giudicata fondata. La normativa statale, infatti, non prevede direttamente né limitazioni specifiche né divieti inderogabili all'installazione, limitandosi a rinviare a "linee guida", da adottare in sede di Conferenza unificata, il compito di assicurare un corretto inserimento degli impianti nel paesaggio (art.12 d.lgs. 387/2003). Solo in attuazione delle predette linee guida le regioni sono abilitate a "procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti". Poiché le linee guida non risultano essere state</p>		

ancora adottate ciò basta, a detta della Corte, ad impedire alle regioni di provvedere autonomamente all'individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa. "Il bilanciamento tra le esigenze connesse alla produzione di energia e gli interessi ... rilevanti in questo ambito impone, infatti, una prima ponderazione concertata in ossequio al principio di leale cooperazione, al fine di consentire alle regioni ed agli enti locali di contribuire alla compiuta definizione di adeguate forme di contemperamento di tali esigenze. Una volta raggiunto tale equilibrio, ogni Regione potrà adeguare i criteri così definiti alle specifiche caratteristiche dei rispettivi contesti territoriali."

La Corte dichiara fondata anche la seconda questione di legittimità sollevata con riferimento all'articolo 2, comma 1, lettera m) della legge regionale laddove vieta l'installazione degli impianti eolici *off-shore*, anche per le opere connesse ricadenti sul territorio regionale. Il legislatore statale prevede, infatti, che l'autorizzazione per tali impianti sia rilasciata dal Ministero dei trasporti, sentiti il Ministero dello sviluppo economico e quello dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa concessione d'uso del demanio marittimo da parte della competente autorità marittima (art.12, comma 3 d.lgs. 387/2003). Allo Stato spetta, altresì, l'esercizio delle funzioni amministrative afferenti alla "utilizzazione del pubblico demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità di approvvigionamento di fonti di energia" (art.1, comma 7, lettera l) legge 239/2004). Entrambe le previsioni normative, che costituiscono principi fondamentali nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, sarebbero state violate dalla legge regionale.

Parimenti fondata è anche la terza questione sottoposta all'attenzione della Corte, concernente gli articoli 3 e 5 della legge regionale. Il decreto legislativo 387/2003 prevede la redazione da parte del Ministero delle attività produttive, di concerto con quello dell'ambiente e della tutela del territorio, di relazioni contenenti gli "obiettivi indicativi nazionali" di consumo di elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili in termini di percentuale del consumo di elettricità e stabilisce che spetti alla Conferenza unificata effettuare la ripartizione degli obiettivi nazionali tra le regioni, tenendo conto delle fonti energetiche rinnovabili sfruttabili in ciascun contesto territoriale (artt. 3 e 10). Lo stesso decreto prevede altresì, all'articolo 12, comma 4, che il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili debba essere concluso entro il termine massimo di centottanta giorni. In questo contesto, l'articolo 3 della legge regionale impugnata individua una serie di limitazioni all'installazione degli impianti eolici e fotovoltaici sul territorio regionale destinate a trovare applicazione in attesa che venga effettuata la definizione dei suddetti obiettivi indicativi regionali. In tal senso, fissa il numero massimo di pali eolici installabili sul territorio regionale; indica la potenza massima complessiva, relativa anch'essa all'intero territorio regionale, che può essere raggiunta con l'installazione di impianti fotovoltaici a terra e, ancora, consente la realizzazione di un solo parco eolico per comune, del quale definisce la potenza massima. L'articolo 5 della legge regionale, a sua volta, estende l'operatività di tali limitazioni anche ai procedimenti amministrativi in corso, relativamente alle fasi istruttorie non ancora esaurite.

Secondo la Corte, entrambe le disposizioni regionali sono illegittime in quanto si tradurrebbero, di fatto, in una "sospensione" delle richieste di installazione di impianti eccedenti i suddetti limiti fino al momento della avvenuta ripartizione degli obiettivi tra le regioni. Infatti, continua la Corte, da un lato il termine previsto dal decreto 387/2003 per la conclusione del procedimento autorizzatorio costituisce un principio fondamentale, ispirato "alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità", che vincola il legislatore regionale, il quale non può subordinare il rilascio dell'autorizzazione al rispetto di limitazioni di tipo quantitativo; dall'altro, il rilascio delle autorizzazioni stesse non è stato subordinato dal legislatore statale alla previa definizione degli obiettivi regionali, definizione, infatti, non circoscritta temporalmente.

L'ultima questione sulla quale la Corte è chiamata a pronunciarsi ha ad oggetto l'articolo 4 della legge regionale che prevede il versamento, da parte del richiedente l'autorizzazione alla installazione di un impianto di energia rinnovabile, di una somma di denaro a titolo di oneri di

istruttoria, in misura in parte fissa in parte variabile a seconda della potenza nominale dell'impianto stesso. Si tratterebbe di una "misura di compensazione" finalizzata a bilanciare la perdita di valore del territorio destinatario della localizzazione dell'impianto.

Secondo la Corte sono due i parametri legislativi alla luce dei quali valutare la legittimità dell'articolo impugnato: il decreto 387/2003 (art. 12, comma 6), laddove prevede che "l'autorizzazione non può essere subordinata né prevedere misure di compensazione a favore delle regioni e delle province", e la legge 239/2004 (art. 1, comma 4, lettera f) la quale, al fine di assicurare l'adeguato equilibrio territoriale nella localizzazione delle infrastrutture energetiche, estende alle regioni la facoltà di introdurre "misure di compensazione e di riequilibrio ambientale e territoriale", a determinate condizioni, in sede di disciplina delle fonti rinnovabili di energia.

Alla luce di ciò il legislatore regionale in tanto può prevedere misure di compensazione in materia di installazione di impianti di energia rinnovabile in quanto le stesse non siano rivolte in favore della regione stessa o delle province eventualmente delegate. Poiché diversamente sembrerebbe desumersi dalla disposizione della legge della regione Molise, la Corte la considera illegittima per violazione del riparto delle competenze in materia.

SENTENZA N. 282  
ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Francesco	AMIRANTE	Presidente
- Ugo	DE SIERVO	Giudice
- Paolo	MADDALENA	“
- Alfio	FINOCCHIARO	“
- Alfonso	QUARANTA	“
- Franco	GALLO	“
- Luigi	MAZZELLA	“
- Gaetano	SILVESTRI	“
- Maria Rita	SAULLE	“
- Giuseppe	TESAURO	“
- Paolo Maria	NAPOLITANO	“
- Giuseppe	FRIGO	“
- Alessandro	CRISCUOLO	“
- Paolo	GROSSI	“

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 1, lettere e), g), h), i), j), k), l), m) e n), 3, 4, e 5 della legge della Regione Molise 21 maggio 2008, n. 15 (Disciplina degli insediamenti degli impianti eolici e fotovoltaici sul territorio della Regione Molise), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24 luglio 2008, depositato in cancelleria il 31 luglio 2008 ed iscritto al n. 41 del registro ricorsi 2008.

*Udito* nell'udienza pubblica del 22 settembre 2009 il Giudice relatore Ugo De Siervo;  
*udito* l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

### Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 41, 97, 117, commi primo, secondo, lettere *a)* ed *e)*, e terzo, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, lettere *e)*, *g)*, *h)*, *i)*, *j)*, *k)*, *l)*, *m)* e *n)*, 3, 4 e 5, della legge della Regione Molise 21 maggio 2008, n. 15 (Disciplina degli insediamenti degli impianti eolici e fotovoltaici sul territorio della Regione Molise).

1.1. – L'art. 2, comma 1, lettere *e)*, *g)*, *h)*, *i)*, *j)*, *k)*, *l)* e *n)*, è sospettato d'incostituzionalità per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, della Costituzione, per lo squilibrio nella concorrenza fra i diversi modi di produzione di energia conseguente alla aprioristica limitazione dell'accesso al relativo mercato, nonché dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto ritenuto incompatibile con il principio fondamentale, di cui all'art. 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387 del 2003, a mente del quale le limitazioni all'installazione possono essere apposte non in via generale, bensì in ragione di specifiche tipologie progettuali e costruttive di impianti.

L'art. 2, comma 1, lettera *m)*, relativo agli impianti eolici *off-shore*, violerebbe l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, per contrasto con il principio fondamentale di cui agli artt. 1, comma 7, lettera *l)*, della legge n. 239 del 2004, e 12, comma 3, del decreto legislativo n. 387 del 2003, che attribuisce allo Stato le funzioni amministrative concernenti l'utilizzazione del pubblico demanio marittimo.

L'art. 3, che fissa limiti massimi di potenza nelle more della definizione degli specifici obiettivi regionali, e l'art. 5, che estende la disciplina regionale in oggetto anche alle fasi istruttorie già avviate, violerebbero l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto, sospendendo di fatto l'autorizzazione di tutti gli impianti eccedenti la qualità ivi indicata, sarebbero incompatibili con il principio fondamentale di cui all'art. 12, comma 4, del decreto legislativo n. 387 del 2003, che fissa il termine massimo di centottanta giorni per la conclusione del procedimento amministrativo di autorizzazione alle installazioni in parola.

L'art. 4 è censurato in quanto contemplerebbe misure patrimoniali di compensazione in contrasto con gli artt. 3, 97, 41 e 117, secondo comma, lettera *e)*, della Costituzione, trattandosi di misura illogica e discriminatoria, nonché con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto incompatibile con il principio fondamentale desumibile dall'art. 12, comma 6, del decreto legislativo n. 387 del 2003, e dall'art. 1, comma 4, lettera *f)*, della legge n. 239 del 2004, che pone il divieto di prevedere siffatte misure a favore delle Regioni.

Tutte le succitate disposizioni sono, infine, impugnate per violazione dell'art. 117, commi primo e secondo, lettera *a)*, della Costituzione, in quanto ritenute ostative al rispetto degli impegni internazionali e comunitari assunti dallo Stato.

2. – Con la legge regionale 7 agosto 2009, n. 22 (Nuova disciplina degli insediamenti degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili nel territorio della Regione Molise), il Consiglio regionale del Molise ha introdotto una nuova disciplina organica degli impianti in parola e ha abrogato la legge regionale n. 15 del 2008, statuendo nel contempo l'inefficacia delle “linee guida” adottate dal medesimo Consiglio con la deliberazione n. 167 del 10 giugno 2008 (art. 5, comma 1, della legge regionale n. 22 del 2009).

Il Presidente del Consiglio dei ministri non ha depositato alcun atto di rinuncia.

Ai fini della dichiarazione di cessazione della materia del contendere questa Corte sottolinea la necessità di verificare la mancata applicazione *medio tempore* delle disposizioni impugnate (cfr., tra le più recenti, le sentenze [n. 234](#), [n. 225](#), [n. 200](#) e [n. 74 del 2009](#)).

Nel presente giudizio, questo presupposto non trova riscontro. Infatti, l'immediata operatività delle censurate disposizioni deriva dalla loro portata normativa, avendo l'art. 2 fissato divieti idonei a precludere l'installazione di impianti eolici e fotovoltaici. Dal canto loro, le altre disposizioni, incidendo sui molteplici procedimenti amministrativi in corso, hanno senza dubbio dispiegato i loro effetti sin dalla entrata in vigore della legge regionale n. 15 del 2008.

3. – Nel merito, questa Corte ribadisce che 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 (cfr. le sentenze n. 342 del 2008 e, soprattutto, n. 364 del 2006). Pur non trascurando la rilevanza che, in relazione a questi impianti, riveste la tutela dell'ambiente e del paesaggio (v. la sentenza n. 166 del 2009), si rivela centrale nella disciplina impugnata il profilo afferente alla gestione delle fonti energetiche in vista di un efficiente approvvigionamento presso i diversi ambiti territoriali.

L'energia prodotta da impianti eolici e fotovoltaici è ascrivibile al novero delle fonti rinnovabili, come si evince dalla lettura dell'art. 2 della direttiva n. 2001/77/CE e dell'art. 2, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo n. 387 del 2003.

La normativa internazionale, quella comunitaria e quella nazionale manifestano un *favor* per le fonti energetiche rinnovabili, nel senso di porre le condizioni per una adeguata diffusione dei relativi impianti. In particolare, in ambito europeo una disciplina così orientata è rinvenibile nella citata direttiva n. 2001/77/CE e in quella più recente del 23 aprile 2009, n. 2009/28/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), che ha confermato questa impostazione di fondo.

In ambito nazionale, la normativa comunitaria è stata recepita dal decreto legislativo n. 387 del 2003, il cui art. 12 enuncia, come riconosciuto da questa Corte, i principi fondamentali in materia (così la sentenza n. 364 del 2006). Ulteriori principi fondamentali sono stati fissati, anche in questo ambito, dalla legge n. 239 del 2004 che ha realizzato «il riordino dell'intero settore energetico, mediante una legislazione di cornice» (sentenza n. 383 del 2005).

È, dunque, alla stregua di tali principi che vanno scrutinate le singole disposizioni impuginate dal ricorrente.

4. – La questione di legittimità costituzionale avente per oggetto l'art. 2, comma 1, lettere *e*), *g*), *h*), *i*), *j*), *k*), *l*) e *n*), della legge regionale n. 15 del 2008 è fondata.

4.1. – Le censurate previsioni di cui all'art. 2 individuano una serie di aree territoriali ritenute non idonee all'installazione di impianti eolici e fotovoltaici.

Dal canto suo, la normativa statale di cornice non contempla alcuna limitazione specifica, né divieti inderogabili, rinviando alle linee guida di cui all'art. 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387 del 2003, il compito di «assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio».

È ben vero che la richiamata disposizione statale abilita le Regioni a «procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti», ma ciò può aver luogo solo «in attuazione» delle predette linee guida. Al momento attuale non risulta che le linee guida siano state adottate con le modalità previste dallo stesso comma 10, vale a dire in sede di Conferenza unificata.

Al riguardo, questa Corte ha precisato che «la presenza delle indicate diverse competenze legislative giustifica il richiamo alla Conferenza unificata, ma non consente alle Regioni [...] di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa» (sentenza n. 166 del 2009). Il bilanciamento tra le esigenze connesse alla produzione di energia e gli interessi, variamente modulati, rilevanti in questo ambito impone, infatti, una prima ponderazione concertata in ossequio al principio di leale cooperazione, al fine di consentire alle Regioni ed agli enti locali di contribuire alla compiuta definizione di adeguate forme di contenimento di tali esigenze. Una volta raggiunto tale equilibrio, ogni Regione potrà adeguare i criteri così definiti alle specifiche caratteristiche dei rispettivi contesti territoriali.

Il legislatore molisano ha, invece, disatteso questa impostazione. Pertanto, l'art. 2, comma 1, lettere *e*), *g*), *h*), *i*), *j*), *k*), *l*) e *n*), è illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

5. – La questione di legittimità costituzionale avente per oggetto l'art. 2, comma 1, lettera *m*), della legge regionale n. 15 del 2008 è fondata.

5.1. – L'impugnata disposizione vieta l'installazione degli impianti eolici *off-shore*, anche per le opere connesse ricadenti sul territorio regionale.

Senonché, ai sensi dell'art. 12, comma 3, del decreto legislativo n. 387 del 2003, «per gli impianti off-shore l'autorizzazione 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». Inoltre, a norma dell'art. 1, comma 7, lettera l), della legge n. 239 del 2004, allo Stato spetta l'esercizio delle funzioni amministrative afferenti alla «utilizzazione del pubblico demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità di approvvigionamento di fonti di energia».

Le evocate disposizioni legislative statali operano quali principi fondamentali nella materia concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

Pertanto, la censurata disposizione è illegittima per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

6. – La questione di legittimità costituzionale avente per oggetto gli artt. 3 e 5 della legge regionale n. 15 del 2008 è fondata.

6.1. – Per il ricorrente gli artt. 3 e 5 sarebbero in contrasto con il principio fondamentale di cui all'art. 12, comma 4, del decreto legislativo n. 387 del 2003, che fissa in centottanta giorni il termine massimo per la conclusione del procedimento amministrativo di rilascio dell'autorizzazione alla installazione degli impianti in oggetto.

Il censurato art. 3 dispone che sino alla definizione degli obiettivi indicativi regionali di cui all'art. 10 del decreto legislativo n. 387 del 2003, il rilascio delle autorizzazioni è subordinato al rispetto dei limiti ivi previsti (in particolare, l'art. 3 fissa un numero massimo di pali e di parchi eolici, e una potenza massima complessiva, per l'intero territorio regionale, degli impianti fotovoltaici).

Il censurato art. 5, dal canto suo, estende l'operatività di tali limiti anche ai procedimenti amministrativi in corso, «relativamente alle fasi istruttorie non ancora esaurite».

Così disponendo, dette disposizioni determinerebbero, per il ricorrente «di fatto», la sospensione delle autorizzazioni di tutti gli impianti eccedenti i previsti limiti fino alla ripartizione degli obiettivi tra le Regioni. Si tratterebbe, dunque, di una sorta di moratoria sino alla definizione degli obiettivi indicativi regionali.

L'art. 3 del decreto legislativo n. 387 del 2003 contempla gli «obiettivi indicativi nazionali». Questi sono così disciplinati dall'art. 3, paragrafo 2, della direttiva n. 2001/77/CE: «gli Stati membri adottano e pubblicano una relazione che stabilisce per i dieci anni successivi gli obiettivi indicativi nazionali di consumo futuro di elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili in termini di percentuale del consumo di elettricità».

Queste relazioni sono aggiornate, ai sensi dell'art. 3, comma 2, del decreto legislativo n. 387 del 2003, sentita la Conferenza unificata.

Per quanto riguarda gli «obiettivi indicativi regionali», l'art. 10 del decreto legislativo n. 387 del 2003 stabilisce che la Conferenza unificata effettua la ripartizione degli obiettivi indicativi nazionali tra le Regioni «tenendo conto delle risorse di fonti energetiche rinnovabili sfruttabili in ciascun contesto territoriale». Dal canto loro, le Regioni «possono adottare misure per promuovere l'aumento del consumo di elettricità da fonti rinnovabili nei rispettivi territori, aggiuntive rispetto a quelle nazionali».

Il rilascio delle autorizzazioni in oggetto non è, peraltro, subordinato alla previa definizione degli «obiettivi indicativi regionali».

A sua volta, l'art. 12, comma 4, del decreto legislativo n. 387 del 2003, nel fissare il termine di centottanta giorni per la conclusione del procedimento in parola, sancisce un principio fondamentale vincolante il legislatore regionale, come già riconosciuto da questa Corte, in quanto «tale disposizione risulta ispirata alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità garantendo, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo» (sentenza n. 364 del 2006).

Mentre, quindi, il principio fondamentale impone la conclusione del procedimento entro il suddetto termine perentorio, l'impugnato art. 3 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.

Quanto alla censura avente per oggetto l'art. 5, se il legislatore regionale non può contraddire il principio fondamentale di cui all'art. 12, comma 4, del decreto legislativo n. 387 del 2003, a maggior ragione lo stesso legislatore non può evidentemente estendere l'operatività della disciplina in questione ai procedimenti amministrativi in corso, con conseguente elusione del termine di centottanta giorni.

7. – La questione di legittimità costituzionale avente per oggetto l'art. 4 della legge regionale n. 15 del 2008 è fondata.

7.1. – L'impugnata disposizione 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. Si tratta, dunque, di una “misura di compensazione”, come correttamente rimarcato dal ricorrente, giacché l'esborso così imposto si rivela destinato a bilanciare la perdita di valore innanzitutto ambientale causata dalla realizzazione dell'impianto.

Le disposizioni legislative statali invocate, quali parametri interposti, sono l'art. 12, comma 6, del decreto legislativo n. 387 del 2003, a mente del quale «l'autorizzazione non può essere subordinata né prevedere misure di compensazione a favore delle regioni e delle province», nonché l'art. 1, comma 4, lettera f), della legge n. 239 del 2004, secondo cui, ai fini dell'adeguato equilibrio territoriale nella localizzazione delle infrastrutture energetiche, nei limiti consentiti dalle caratteristiche fisiche e geografiche delle singole regioni, anche il legislatore regionale può prevedere «eventuali misure di compensazione e di riequilibrio ambientale e territoriale qualora esigenze connesse agli indirizzi strategici nazionali richiedano concentrazioni territoriali di attività, impianti e infrastrutture ad elevato impatto territoriale».

Questa Corte, con la sentenza n. 383 del 2005, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, lettera f), della legge n. 239 del 2004 limitatamente alle parole «con esclusione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili». Per effetto di tale pronuncia, 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. L'interpretazione testuale della denunciata disposizione ed i relativi lavori preparatori conducono a ritenere che essa abbia identificato, quali destinatari delle previste misure di compensazione, la Regione o la Provincia eventualmente delegata.

Così statuendo, dunque, il denunciato art. 4 è illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

8. – Restano assorbite le ulteriori censure.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, lettere e), g), h), i), j), k), l), m) e n), 3, 4 e 5, della legge della Regione Molise 21 maggio 2008, n. 15 (Disciplina degli insediamenti degli impianti eolici e fotovoltaici sul territorio della Regione Molise).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 novembre 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 novembre 2009.

<b>Sentenza del 6 novembre 2009, n. 283</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Puglia	
<b>Materie</b>	tutela della concorrenza ordinamento civile	
<b>Norme impugnate</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>
art. 5, comma 2, 6, 7, 8 legge della Regione Puglia 10 giugno 2008, n. 14 (Misure a sostegno della qualità delle opere di architettura e di trasformazione del territorio)	art. 117, secondo comma, lettere e) e l) Cost.	<b>illegittimità costituzionale</b>
art. 16, l.r. Puglia 14/2008	artt. 114 e 117, comma secondo, lettere e) e l) Cost.	non fondatezza della questione
<b>Sintesi</b>		
<p>La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge regionale della Puglia sui concorsi di idee e di progettazione concernenti i contratti sotto-soglia, in quanto, essendo riconducibile l'intera disciplina delle procedure ad evidenza pubblica all'ambito materiale della tutela della concorrenza, si tratta di norme che non rientrano nella competenza legislativa regionale, bensì in quella esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera e), Cost. Questa sentenza si pone nel solco della precedente giurisprudenza della Corte in materia di tutela della concorrenza, confermando che ai fini dell'individuazione di questa materia non abbia rilievo la distinzione tra contratti sopra-soglia e sotto-soglia, perché anche un appalto al di sotto della rilevanza comunitaria può giustificare un intervento unitario da parte del legislatore statale e proprio al fine di assicurare una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale è stata affidato allo Stato, in via esclusiva, il compito di disciplinare la concorrenza. Dal momento che la tutela della concorrenza non può tollerare differenziazioni territoriali, che si tradurrebbero in vere e proprie barriere territoriali, alle regioni non è consentito adottare una disciplina delle procedure ad evidenza pubblica, neppure se volta a garantire un livello di concorrenza più elevato rispetto a quello statale. Secondo la giurisprudenza della Corte, infatti, gli unici casi in cui il legislatore regionale sarebbe legittimato ad adottare, relativamente alle procedure ad evidenza pubblica, disposizioni con effetti pro-concorrenziali sono quelli, diversi dal caso di specie, in cui abbia un autonomo titolo di legittimazione e tali effetti rafforzativi della concorrenza siano indiretti e marginali e non in contrasto con le norme statali che la tutelano e la promuovono.</p> <p>E' dichiarata illegittima anche la norma regionale sui concorsi di progettazione banditi da privati, in quanto, dettando per essi prescrizioni che devono essere necessariamente applicate, introduce una limitazione all'autonomia privata, lesiva della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost.</p>		

SENTENZA N. 283

ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Francesco

AMIRANTE

Presidente

- Ugo	DE SIERVO	Giudice
- Paolo	MADDALENA	“
- Alfio	FINOCCHIARO	“
- Alfonso	QUARANTA	“
- Luigi	MAZZELLA	“
- Gaetano	SILVESTRI	“
- Sabino	CASSESE	“
- Maria Rita	SAULLE	“
- Giuseppe	TESAURO	“
- Paolo Maria	NAPOLITANO	“
- Giuseppe	FRIGO	“
- Alessandro	CRISCUOLO	“

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, e degli artt. 6, 7, 8 e 16 della legge della Regione Puglia 10 giugno 2008, n. 14 (Misure a sostegno della qualità delle opere di architettura e di trasformazione del territorio), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 12-18 agosto 2008, depositato in cancelleria il 20 agosto 2008 ed iscritto al n. 46 del registro ricorsi 2008.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Puglia;

*udito* nell'udienza pubblica del 6 ottobre 2009 il Giudice relatore Sabino Cassese;

*uditi* l'avvocato dello Stato Giuseppe Albenzio per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Nino Matassa per la Regione Puglia.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 2, e degli articoli 6, 7, 8 e 16 della legge della Regione Puglia 10 giugno 2008, n. 14 (Misure a sostegno della qualità delle opere di architettura e di trasformazione del territorio), per contrasto con gli artt. 114 e 117, secondo comma, lettere *e*) e *l*), della Costituzione.

Ad avviso del ricorrente, le disposizioni impugnate, ricadendo negli ambiti materiali della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile, riconducibili alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *l*), Cost.), non avrebbero potuto essere adottate dalla Regione, esulando dalla sua potestà legislativa.

2. – Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, e degli artt. 6, 7 e 8 della legge della Regione Puglia n. 14 del 2008 sono fondate.

3. – Le disposizioni della legge regionale sui concorsi di idee e di progettazione concernenti i contratti sotto-soglia – che sono oggetto della prima questione – ricadono nell'ambito materiale della tutela della concorrenza.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, 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).

Né si può sostenere che la Regione sia legittimata ad adottare disposizioni legislative con effetti pro-concorrenziali, volte ad elevare la protezione della concorrenza. Infatti, secondo la giurisprudenza di questa Corte, il legislatore regionale può legittimamente adottare, in ordine alle procedure ad evidenza pubblica, disposizioni con effetti pro-concorrenziali esclusivamente nelle ipotesi – diverse dal caso in esame – in cui esso possa vantare un autonomo titolo di legittimazione (sentenza n. 160 del 2009) e «tali effetti siano indiretti e marginali e non si pongano in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza» (sentenza n. 431 del 2007).

L'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. ha conferito allo Stato, in via esclusiva, il compito di regolare la concorrenza al fine di assicurare una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale. L'uniformità rappresenta un valore in sé perché differenti normative regionali sono suscettibili di creare dislivelli di regolazione, produttivi di barriere territoriali. La tutela della concorrenza 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 n. 443 del 2007).

Da quanto sin qui rilevato deriva che alle Regioni 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.

Va dichiarata, quindi, l'illegittimità costituzionale degli artt. 5, comma 2, 6 e 7 della legge della Regione Puglia n. 14 del 2008.

4. – Quanto alla seconda questione, relativa ai concorsi di progettazione banditi da privati, non può essere condivisa la tesi che la disciplina dettata dall'art. 8 della legge regionale abbia carattere premiale ed incentivante e non investa la materia dell'ordinamento civile.

L'art. 8, comma 1, della legge della Regione Puglia n. 14 del 2008 non incentiva, ma obbliga. Esso infatti stabilisce 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». I privati quindi non hanno la possibilità di aderire volontariamente alla procedura prevista, ma sono obbligati a far uso della stessa, nel rispetto di tutte le prescrizioni poste dalla disposizione censurata. Né vi è un collegamento tra la procedura di cui all'art. 8 della legge regionale ed il meccanismo premiale di cui al successivo art. 10. Ne consegue che tale normativa introduce una limitazione dell'autonomia privata.

La disciplina dettata dalla citata disposizione della legge regionale, dunque, invade la competenza legislativa esclusiva statale nell'ambito materiale dell'ordinamento civile.

Va dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Puglia n. 14 del 2008.

5. – La questione relativa all'art. 16 della legge regionale non è fondata.

Ben può la Regione esercitare la potestà regolamentare per attuare le disposizioni della propria legge, dopo la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, e degli artt. 6, 7 e 8 di cui alla presente sentenza.

PER QUESTI MOTIVI  
La CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 2, e degli articoli 6, 7 e 8 della legge della Regione Puglia 10 giugno 2008, n. 14 (Misure a sostegno della qualità delle opere di architettura e di trasformazione del territorio);

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge della Regione Puglia n. 14 del 2008 promossa, in riferimento agli artt. 114 e 117, secondo comma, lettere e) e l) della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 novembre 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 novembre 2009.

<b>Sentenza del 6 novembre 2009, n. 284</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Regione Calabria	
<b>Resistente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Materia</b>	coordinamento della finanza pubblica	
<b>Norme impugnate</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>
artt. 77, comma 1, e 77-ter, commi 1, 3 e 19, 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	artt. 3, 11, 117 e 119 Cost. principio di leale collaborazione; «generale canone di ragionevolezza delle leggi»; artt. 32 e seguenti, 104, 158 e 159 del Trattato 25 marzo 1957 (Trattato che istituisce la Comunità europea); Protocollo n. 20 del 1992 sulla procedura per i disavanzi eccessivi; risoluzione CE 17 giugno 1997 (Risoluzione del Consiglio europeo relativa al patto di stabilità); regolamento CE 25 giugno 1996, n. 2223/96 (Regolamento del Consiglio relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità); regolamento CE 21 giugno 1999, n. 1260/1999 (Regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sui Fondi strutturali); regolamento CE 21 giugno 2005, n. 1290/2005 (Regolamento del Consiglio relativo al finanziamento della politica agricola comune) regolamento CE 11 luglio 2006, n. 1083/2006 (regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento CE n. 1260/1999)	non fondatezza della questione
art. 77-ter, comma 5-bis, del d.l. 112/2008, introdotto dall'art. 2, comma 42, della legge 203/2008	artt. 3, 11, 117 e 119 Cost. «generale canone di ragionevolezza delle leggi» artt. 158 e 159 del Trattato istitutivo della Comunità europea regolamento CE n. 1260/1999; regolamento CE n. 1083/2006	non fondatezza della questione
art. 77-ter, comma 4, del d.l. 112/2008	artt. 3, 11, 117 e 119 Cost. principio di leale collaborazione «generale canone di ragionevolezza delle leggi»,	cessazione della materia del contendere

	artt. 32 e seguenti, 104, 158 e 159 del Trattato istitutivo della Comunità europea; Protocollo n. 20 del 1992 sulla procedura per i disavanzi eccessivi; risoluzione CE 17 giugno 1997 regolamento CE n. 2223/96 regolamento CE n. 1260/1999 regolamento CE n. 1290/2005 regolamento CE n. 1083/2006	
<b>Sintesi</b>		
<p>Secondo la Corte costituzionale è infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 77, comma 1, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con legge 6 agosto 2008, n. 133, nella parte in cui il legislatore statale si è limitato a fissare il tetto massimo della spesa del comparto regionale per il triennio 2009-2011. Tale norma è infatti espressione di principi fondamentali della materia, in quanto si limita a porre un obiettivo di riequilibrio della finanza pubblica -nel senso di un transitorio contenimento complessivo della spesa corrente – lasciando alla discrezionalità delle regioni l'individuazione degli strumenti e delle modalità per il perseguimento del medesimo obiettivo. Il contenimento della spesa pubblica corrente previsto dal c.d. Patto di stabilità interno rientra nella finalità generale del coordinamento finanziario («armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» art. 117, terzo comma, Cost.), con la conseguenza che lo Stato può legittimamente imporre alle regioni vincoli alle politiche di bilancio, ancorché incidano indirettamente sull'autonomia regionale di spesa.</p> <p>Parimenti è da ritenersi infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 77-ter, comma 19, del d.l. 112/2008 nella parte in cui proroga, per il triennio 2009-2011, ovvero sino all'attuazione del federalismo fiscale, se precedente all'anno 2011, la sospensione del potere delle regioni di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad esse attribuite con legge dello Stato. Tale misura di carattere eccezionale -la cui applicazione è limitata al triennio 2009-2011, e comunque fino all'attuazione del federalismo fiscale- è finalizzata ad evitare che il rispetto del Patto di stabilità interno induca le regioni ad aumentare la pressione fiscale, per far fronte alle spese. Del resto si tratta di tributi statali per cui è facoltà dello Stato sospendere il loro esercizio, in vista dell'attuazione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.</p>		

SENTENZA N. 284  
ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Francesco	AMIRANTE	Presidente
- Ugo	DE SIERVO	Giudice
- Paolo	MADDALENA	”
- Alfio	FINOCCHIARO	”
- Alfonso	QUARANTA	”
- Franco	GALLO	”
- Luigi	MAZZELLA	”
- Gaetano	SILVESTRI	”
- Sabino	CASSESE	”

- Giuseppe	TESAURO	”
- Paolo Maria	NAPOLITANO	”
- Giuseppe	FRIGO	”
- Alessandro	CRISCUOLO	”
- Paolo	GROSSI	”

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi 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), promossi dalla Regione Calabria con ricorsi notificati il 20 ottobre 2008 ed il 27 febbraio 2009, depositati in cancelleria il 29 ottobre 2008 ed il 6 marzo 2009, ed iscritti al n. 86 del registro ricorsi 2008 ed al n. 19 del registro ricorsi 2009.

*Visti* gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

*udito* nell'udienza pubblica del 21 ottobre 2009 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

*uditi* gli avvocati Massimo Luciani e Giuseppe Naimo per la Regione Calabria e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

### *Considerato in diritto*

1. – La Regione Calabria ha promosso, con il ricorso n. 86 del 2008, questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni 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.

Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel d.l. n. 112 del 2008, vengono in esame in questa sede le questioni relative agli artt. 77 e 77-ter, promosse per violazione degli artt. 3, 11, 117 e 119 della Costituzione, del principio di leale collaborazione, del «generale canone di ragionevolezza delle leggi», degli artt. 32 e seguenti, 104, 158 e 159 del Trattato 25 marzo 1957 (Trattato che istituisce la Comunità europea), del Protocollo n. 20 del 1992 sulla procedura per i disavanzi eccessivi, della risoluzione CE 17 giugno 1997 (Risoluzione del Consiglio europeo relativa al patto di stabilità), del regolamento CE 25 giugno 1996, n. 2223/96 (Regolamento del Consiglio relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità), del regolamento CE 21 giugno 1999, n. 1260/1999 (Regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sui Fondi strutturali), del regolamento CE 21 giugno 2005, n. 1290/2005 (Regolamento del Consiglio relativo al finanziamento della politica agricola comune), e del regolamento CE 11 luglio 2006, n. 1083/2006 (regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento CE n. 1260/1999).

1.1. – Con il ricorso n. 19 del 2009 la medesima Regione ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge 22 dicembre 2008, n. 203 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2009).

Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nella legge n. 203 del 2008, viene in esame in questa sede la questione relativa all'art. 2, comma 42,

promossa per violazione degli artt. 3, 11, 117 e 119 Cost., del «generale canone di ragionevolezza delle leggi», degli artt. 158 e 159 del Trattato istitutivo della Comunità europea, del regolamento CE n. 1260/1999 e del regolamento CE n. 1083/2006.

Il suddetto art. 2, comma 42, della legge n. 203 del 2008 ha aggiunto i commi *5-bis* e *5-ter* all'art. *77-ter* del d.l. n. 112 del 2008, già impugnato con il primo ricorso.

2. – Stante la loro connessione oggettiva e la sostanziale coincidenza delle censure prospettate, i suddetti ricorsi devono essere riuniti al fine di un'unica pronuncia.

3. – Preliminarmente devono essere individuate le norme oggetto dell'impugnativa regionale.

Nell'epigrafe del primo ricorso sono indicati, tra le disposizioni censurate, gli artt. *77* e *77-ter* del d.l. n. 112 del 2008. In realtà, la Regione Calabria svolge argomentazioni a sostegno dell'illegittimità costituzionale del solo comma 1 dell'art. *77* e dei commi 3, 4 e 19 dell'art. *77-ter*. A questi ultimi si aggiunge il comma 1 del medesimo art. *77-ter*, che deve essere ritenuto implicitamente censurato nella parte in cui qualifica come «principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica» le norme contenute nei successivi commi da 2 a 19, e quindi anche i commi 3 e 4 oggetto di specifiche censure.

Con il secondo ricorso la censura mossa all'art. 2, comma 42, della legge n. 203 del 2008, è circoscritta dalla stessa ricorrente al solo comma *5-bis*, inserito dal richiamato art. 2, comma 42, nel testo dell'art. *77-ter* del d.l. n. 112 del 2008.

4. – Sempre in via preliminare va rigettata l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, in quanto le censure mosse nei confronti degli artt. *77* e *77-ter* del d.l. n. 112 del 2008 sarebbero eccessivamente generiche.

Le argomentazioni sviluppate dalla ricorrente consentono infatti di individuare l'oggetto delle singole questioni, i parametri evocati e gli specifici profili di illegittimità costituzionale prospettati per ciascuna delle norme impuginate. Deve pertanto ritenersi che le questioni di legittimità costituzionale degli artt. *77* e *77-ter* del d.l. n. 112 del 2008 siano adeguatamente motivate.

5. – Le questioni promosse dalla Regione Calabria sono relative al cosiddetto Patto di stabilità interno, che costituisce una diretta promanazione del Patto di stabilità e di crescita, stipulato dagli Stati membri dell'Unione europea per il controllo delle rispettive politiche di bilancio, al fine di mantenere fermi i requisiti di adesione all'Unione economica e monetaria europea. Il Patto di stabilità e di crescita trova il suo fondamento normativo negli artt. 99 e 104 del Trattato istitutivo della Comunità (come modificati dal Trattato di Maastricht sull'Unione europea) e si attua attraverso il rafforzamento delle politiche di vigilanza sui deficit e sui debiti pubblici, nonché mediante un particolare tipo di procedura di infrazione, la Procedura per deficit eccessivo, prevista dal Protocollo n. 20 del 1992. In base a tale Patto, gli Stati membri che, soddisfacendo tutti i cosiddetti parametri di Maastricht, hanno deciso di adottare l'Euro, devono continuare a rispettare nel tempo una serie di «valori di riferimento».

Il Patto di stabilità interno nasce dunque dall'esigenza di assicurare la convergenza delle economie degli Stati membri dell'Unione europea verso specifici parametri, comuni a tutti e condivisi a livello europeo in seno al Patto di stabilità e di crescita. Il Protocollo n. 20 del 1992 fissa il limite di indebitamento netto ed il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo. Uno degli obiettivi primari delle regole che costituiscono il Patto di stabilità interno è – con riferimento alla presente questione – proprio il controllo dell'indebitamento degli enti territoriali (Regioni ed enti locali). La definizione di tali regole avviene nell'ambito della predisposizione e dell'approvazione della manovra annuale di finanza pubblica.

6. – Allo scopo di raggiungere gli obiettivi del Patto di stabilità interno, lo Stato fissa i principi fondamentali, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» (art. 117, terzo comma, Cost.); tale competenza statale è richiamata dall'art. 119, secondo comma, Cost., che inquadra il potere degli enti territoriali di stabilire e applicare tributi ed entrate propri «in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

Con riferimento al Patto di stabilità interno ed ai parametri costituzionali prima citati, questa Corte ha posto in rilievo, in primo luogo, che la finalità del contenimento della spesa pubblica corrente rientra nella finalità generale del coordinamento finanziario (sentenze n. 417 del 2005 e n. 4 del 2004), con la conseguenza che «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). Tra gli obblighi in questione v'è quello di rispettare il Patto di stabilità e di crescita, come questa Corte ha già ricordato in altre occasioni (sentenza n. 267 del 2006). 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). Quanto ai requisiti delle norme statali recanti principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, questa 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).

I vincoli derivanti dal Patto di stabilità interno si applicano in modo uniforme a tutti gli enti territoriali di una certa dimensione, trattandosi di «una misura in qualche modo di emergenza, che tende a realizzare, nell'ambito della manovra finanziaria annuale disposta con legge, un obiettivo di carattere nazionale» (sentenza n. 36 del 2004).

7. – Le questioni sollevate nell'ambito del presente giudizio devono essere valutate e decise nel quadro di riferimento normativo e giurisprudenziale prima tracciato.

7.1. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 77, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008 non è fondata.

Il legislatore statale, con la norma impugnata, si è limitato a fissare il tetto massimo della spesa del comparto regionale per il triennio 2009-2011. L'esame della giurisprudenza di questa 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 sopra richiamate: 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.

Alla luce di quanto appena detto, deve ritenersi non fondata la censura basata sulla presunta violazione dell'art. 3, in relazione agli artt. 117 e 119 Cost., in quanto la norma impugnata non introduce alcuna discriminazione tra Regioni con differenti gradi di sviluppo, ma si limita a porre un vincolo generale per l'intero settore regionale. Gli interventi statali fondati sulla differenziazione tra Regioni, volti a rimuovere gli squilibri economici e sociali, devono seguire le modalità fissate dall'art. 119, quinto comma, Cost., senza alterare i vincoli generali di contenimento della spesa pubblica, che non possono che essere uniformi.

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 di questa 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.

Non fondata è infine la censura basata sull'asserita violazione del principio di leale collaborazione, alla luce dell'orientamento giurisprudenziale di questa 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).

7.2. – La questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 77-ter, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008 non è fondata.

Si è già chiarito nel paragrafo precedente che 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. Le considerazioni prima sviluppate devono essere quindi confermate a proposito della norma di cui al comma 3 dell'art. 77-ter, la quale si mantiene nell'ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

7.3. – Dalla suddetta qualificazione della norma contenuta nel comma 3 dell'art. 77-ter deriva la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale del comma 1 del medesimo articolo, impugnato nella parte in cui definisce «principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica» le disposizioni di cui ai commi da 2 a 19, e quindi anche i commi 3 e 4 oggetto di specifiche censure.

7.4. – Per quanto riguarda la questione di legittimità costituzionale dell'art. 77-ter, comma 4, del d.l. n. 112 del 2008, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

A seguito delle modifiche operate dalla legge n. 203 del 2008 – il cui art. 2, comma 42, ha escluso le spese in conto capitale per interventi cofinanziati correlati ai finanziamenti dell'Unione europea dal computo nella base di calcolo e nei risultati del Patto di stabilità interno – la censura della ricorrente, che lamenta la mancata esclusione di tali finanziamenti dal computo medesimo, rimane priva di oggetto. Inoltre, lo *ius superveniens* ha escluso l'applicabilità della pregressa normativa anche per il periodo precedente, in quanto ha stabilito che il nuovo modo di computare i finanziamenti europei decorre dal 2008, coprendo così anche l'arco temporale di vigenza del testo originario dell'art. 77-ter, comma 4.

7.5. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 77-ter, comma 19, del d.l. n. 112 del 2008 non è fondata.

La norma in oggetto proroga, per il triennio 2009-2011, ovvero sino all'attuazione del federalismo fiscale, se precedente all'anno 2011, la sospensione del potere delle Regioni di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad esse attribuite con legge dello Stato. Si tratta di una misura eccezionale, la cui applicazione è limitata al triennio 2009-2011, e comunque fino all'attuazione del federalismo fiscale, volta ad evitare che il rispetto del Patto di stabilità interno spinga le Regioni ad azionare la leva fiscale, per far fronte alle spese. Occorre notare che si tratta di tributi statali e che le facoltà di intervento delle Regioni sulla consistenza degli stessi sono anch'esse disciplinate dalla legge statale, che può pertanto ben sospendere il loro esercizio, in vista dell'attuazione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

Quanto alla durata della sospensione, non è condivisibile la censura della Regione Calabria, secondo cui si tratterebbe di un periodo «oggettivamente e irragionevolmente troppo lungo»; al contrario, l'arco temporale di tre anni può essere ritenuto congruo per un'adeguata programmazione dell'opera di contenimento della spesa pubblica.

7.6. – La questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 77-ter, comma 5-bis, del d.l. n. 112 del 2008, introdotto dall'art. 2, comma 42, della legge n. 203 del 2008, non è fondata.

La norma censurata non esclude dal computo, ai fini dell'osservanza dei limiti del Patto di stabilità interno, le quote di cofinanziamento regionale dei fondi comunitari. In particolare, la ricorrente evoca i principi di complementarità e di addizionalità, presenti in numerose norme comunitarie, per sottolineare l'inscindibilità delle quote di cofinanziamento statale e regionale dalle somme erogate dall'Unione europea.

A ben vedere, però, le norme comunitarie, richiamate come parametri interposti, sanciscono i principi suddetti per stabilire che il contributo dell'Unione europea nel finanziamento di progetti nelle Regioni dell'obiettivo «Convergenza» debba accompagnarsi al contributo dello Stato membro e della stessa Regione beneficiaria del fondo, allo scopo di responsabilizzare sia lo Stato sia le Regioni. Dai suddetti principi non è ricavabile la conseguenza di una inscindibilità assoluta ed a tutti gli effetti delle componenti aggregate del finanziamento. In armonia con gli stessi vincoli comunitari, la norma impugnata va nella direzione di contemperare l'esigenza di una proficua utilizzazione dei fondi europei e quella di garantire il patto di stabilità interno. 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.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Calabria con il ricorso indicato in epigrafe, nei confronti 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;

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Calabria con il ricorso indicato in epigrafe, nei confronti della legge 22 dicembre 2008, n. 203 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2009);

riuniti i giudizi,

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 77, comma 1, e 77-ter, commi 1, 3 e 19, del d.l. n. 112 del 2008, promosse dalla Regione Calabria con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento agli artt. 3, 11, 117 e 119 della Costituzione, al principio di leale collaborazione, al «generale canone di ragionevolezza delle leggi», agli artt. 32 e seguenti, 104, 158 e 159 del Trattato 25 marzo 1957 (Trattato che istituisce la Comunità europea), al Protocollo n. 20 del 1992 sulla procedura per i disavanzi eccessivi, alla risoluzione CE 17 giugno 1997 (Risoluzione del Consiglio europeo relativa al patto di stabilità), al regolamento CE 25 giugno 1996, n. 2223/96 (Regolamento del Consiglio relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità), al regolamento CE 21 giugno 1999, n. 1260/1999 (Regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sui Fondi strutturali), al regolamento CE 21 giugno 2005, n. 1290/2005 (Regolamento del Consiglio relativo al finanziamento della politica agricola comune), ed al regolamento CE 11 luglio 2006, n. 1083/2006 (regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento CE n. 1260/1999);

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 77-ter, comma 5-bis, del d.l. n. 112 del 2008, introdotto dall'art. 2, comma 42, della legge n. 203 del 2008, promossa dalla Regione Calabria con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento agli artt. 3, 11, 117 e 119 Cost., al «generale canone di ragionevolezza delle leggi», agli artt. 158 e 159 del Trattato istitutivo della Comunità europea, al regolamento CE n. 1260/1999 ed al regolamento CE n. 1083/2006;

*dichiara* cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 77-ter, comma 4, del d.l. n. 112 del 2008, promossa dalla Regione Calabria con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento agli artt. 3, 11, 117 e 119 Cost., al principio di leale collaborazione, al «generale canone di ragionevolezza delle leggi», agli artt. 32 e seguenti, 104, 158 e 159 del Trattato istitutivo della Comunità europea, al Protocollo n. 20 del 1992 sulla procedura per

i disavanzi eccessivi, alla risoluzione CE 17 giugno 1997, al regolamento CE n. 2223/96, al regolamento CE n. 1260/1999, al regolamento CE n. 1290/2005 ed al regolamento CE n. 1083/2006.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 novembre 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 novembre 2009.

<b>Sentenza 6 novembre 2009, n. 290</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Marche	
<b>Materia</b>	governo del territorio	
<b>Norme impugnate</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>
art. 1, 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")	art. 117, terzo comma, Cost.	<b>illegittimità costituzionale</b> limitatamente alle parole "ed all'articolo 32, comma 27, lettera d), della legge 24 novembre 2003, n. 326 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici)"
art. 1, l.r. 11/2008	art. 117, primo comma, e secondo comma, lett. l), Cost.	non fondatezza della questione
<b>Sintesi</b>		
<p>La Corte è chiamata a giudicare la legittimità dell'articolo unico della legge 11/2008 della regione Marche che fornisce un'interpretazione autentica di alcune disposizioni contenute nella legge con la quale la regione medesima aveva disciplinato il condono edilizio del 2003. Il legislatore regionale interpreta autenticamente, in particolare, le disposizioni con le quali erano stati individuati i casi di esclusione dalla sanatoria edilizia stabilendo, in tale contesto, 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".</p> <p>L'articolo unico è oggetto di due diverse censure da parte del Governo.</p> <p>Con la prima il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, primo comma, e secondo comma, lett. l), Cost. poichè "pretenderebbe di interpretare autenticamente la normativa statale" in esso richiamata. La questione è ritenuta dalla Corte non fondata in quanto la disposizione regionale censurata riguarda l'interpretazione non di norme statali ma di norme regionali, anche se queste ultime, a loro volta, rinviano a disposizioni statali. La Corte, più precisamente, rileva che la questione è infondata nei termini in cui è stata prospettata dal Governo. Specifica, infatti, richiamando la sentenza n. 232 del 2006, che "la potestà di interpretazione autentica spetta a chi sia titolare della funzione legislativa nella materia cui la norma è riconducibile" e, pertanto, il ricorrente per far valere l'illegittimità dell'intervento interpretativo del legislatore regionale avrebbe dovuto, preliminarmente, individuare la materia oggetto dell'intervento stesso e contestarne, quindi, la relativa competenza regionale.</p> <p>La seconda censura, circoscritta alle sole disposizioni relative ai vincoli di cui all'art. 32, comma 27, lettera d) del decreto legge 269/2003, si basa sulla violazione della esclusiva competenza legislativa statale in materia di ambiente ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lett. s), Cost. e sulle "norme statali di principio" che disciplinano la materia. La Corte giudica la questione fondata e, ritenendo assorbita la censura relativa all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., dichiara l'illegittimità di tali disposizioni per violazione, ex art. 117, terzo comma, Cost., dei principi fondamentali in materia di "governo del territorio", invocati dal ricorrente attraverso il richiamo alle "norme statali di principio". Il giudizio della Corte, in realtà, si riferisce alle sole disposizioni regionali che limitano l'effetto impediente della sanatoria delle opere abusive esclusivamente ai vincoli che "comportino inedificabilità assoluta". Infatti, mentre l'ulteriore condizione stabilita in via interpretativa dal legislatore regionale, ovvero quella che i vincoli siano stati imposti prima dell'esecuzione delle opere, è conforme alla normativa statale, quella della loro inedificabilità assoluta determina, secondo la Corte, un ampliamento dei limiti della sanatoria edilizia fissati dallo Stato e rende condonabili opere realizzate in aree vincolate "quando il vincolo abbia carattere</p>		

meramente relativo”; pertanto, la previsione regionale impugnata “eccede la competenza concorrente della Regione in tema di governo del territorio” in quanto viola il principio fondamentale, determinato dallo Stato e riconosciuto dalla Corte in precedenti sentenze, secondo il quale “solo alla legge statale compete l’individuazione della portata massima del consono edilizio straordinario (sentenza n. 70 del 2005; sentenza n. 196 del 2004)”.

SENTENZA N. 290  
ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Francesco	AMIRANTE	Presidente
- Ugo	DE SIERVO	Giudice
- Paolo	MADDALENA	“
- Alfio	FINOCCHIARO	“
- Alfonso	QUARANTA	“
- Luigi	MAZZELLA	“
- Gaetano	SILVESTRI	“
- Sabino	CASSESE	“
- Maria Rita	SAULLE	“
- Giuseppe	TESAURO	“
- Paolo Maria	NAPOLITANO	“
- Giuseppe	FRIGO	“
- Alessandro	CRISCUOLO	“

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1 (*recte*: unico), 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”), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4 e il 6 agosto 2008, depositato in cancelleria il 12 agosto 2008 ed iscritto al n. 44 del registro ricorsi 2008.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Marche;

*udito* nell'udienza pubblica del 6 ottobre 2009 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

*uditi* l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità 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”), in riferimento agli artt. 117, primo comma e secondo comma, lettere *l*) e *s*), della Costituzione, nonché alla violazione di “norme statali di principio”.

La legge impugnata 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, con la quale la

Regione ha 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, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, ed a seguito della sentenza n. 196 del 2004 di questa Corte.

La disposizione impugnata stabilisce che l'art. 2, comma 1, lettera *a*), della legge regionale n. 23 del 2004 deve essere interpretato 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.

2. – Con una prima censura, la ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera *l*), Cost., poiché la disposizione censurata pretenderebbe di interpretare autenticamente la normativa statale recata dall'art. 33 della legge n. 47 del 1985 e dall'art. 32, comma 27, lettera *d*) della legge n. 326 del 2003 (*recte*: dall'art. 32, comma 27, lettera *d*), del decreto-legge n. 269 del 2003).

La Regione Marche ha eccepito l'inammissibilità di tale doglianza, anzitutto perché il ricorso non specificherebbe minimamente sotto quale profilo verrebbero lesi i parametri costituzionali sopra enunciati, ed inoltre perché la relazione ministeriale allegata alla delibera con cui il Consiglio dei ministri ha autorizzato la proposizione del ricorso menziona il solo art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

2.1. – Entrambe le eccezioni di inammissibilità non sono fondate.

Quanto alla mancata corrispondenza tra i parametri costituzionali selezionati dalla relazione ministeriale e quelli posti dall'Avvocatura generale dello Stato a fondamento del ricorso, va premesso che proprio siffatta relazione denuncia l'illegittimo carattere interpretativo che caratterizzerebbe la disposizione regionale impugnata, allorché afferma che “l'interpretazione di disposizioni statali può essere disposta solo ad opera di leggi statali”.

Se pertanto non vi sono dubbi sulla chiarezza di tale rilievo di costituzionalità e sulla sua motivazione essenziale, va rammentato che la giurisprudenza di questa Corte ha più volte riconosciuto all'Avvocatura generale dello Stato una larga autonomia tecnica nella più puntuale indicazione dei parametri del giudizio, dal momento “che la delibera governativa di impugnazione della legge e l'allegata relazione ministeriale a cui si faccia rinvio devono contenere l'indicazione delle disposizioni impuginate e la ragione dell'impugnazione medesima, seppur anche solo in termini generali”, mentre eventualmente spetta all'Avvocatura generale dello Stato la più puntuale indicazione dei parametri del giudizio, giacché la discrezionalità della difesa tecnica ben può integrare una sola parziale individuazione dei motivi di censura (sentenze n. 365 e n. 98 del 2007, e n. 533 del 2002).

La univocità della censura è tale da poter escludere la sussistenza dell'ulteriore profilo di inammissibilità denunciato dalla Regione, con riguardo alla motivazione, che si assume mancare, in ordine alla pertinenza dei parametri invocati. Infatti, una volta acclarato che il ricorso ha ben individuato il nucleo essenziale della censura, su cui si può esercitare il diritto di difesa della parte resistente, l'eventuale inconferenza dei parametri costituzionali ritualmente indicati, rispetto al contenuto sostanziale della doglianza, costituisce non già motivo di inammissibilità, ma piuttosto di infondatezza.

2.2. – Nel merito, la questione non è fondata.

In primo luogo, la censura si basa sull'erroneo presupposto per il quale oggetto dell'interpretazione autentica del legislatore regionale sarebbero norme statali, quando invece la disposizione censurata espressamente incide su una precedente norma regionale, che pur rinvia a disposizioni di leggi statali. È evidente, perciò, che non queste ultime, ma la prima sia stata interpretata autenticamente dalla disposizione impugnata.

Altro è chiedersi, invece, se per tale via la Regione abbia ecceduto i limiti della propria competenza legislativa: infatti, come precisato da questa Corte con la sentenza n. 232 del 2006, la potestà di interpretazione autentica spetta a chi sia titolare della funzione legislativa nella materia cui la norma

è riconducibile, sicché la via per negare la competenza regionale di natura interpretativa dovrebbe consistere nell'individuare siffatta materia e nel contestare che la disciplina legislativa di essa spetti alla Regione.

Sotto questo profilo, palesemente inconferente è dunque il richiamo che il ricorrente opera agli artt. 117, primo comma e secondo comma, lettera *l*), Cost.

3. – Con una seconda censura, la parte ricorrente lamenta che la disposizione impugnata, nell'attribuire rilievo impediente della sanatoria ai soli vincoli previsti dall'art. 32, comma 27, lettera *d*), del decreto-legge n. 269 del 2003 che comportino inedificabilità assoluta, si sarebbe posta in contrasto con le “norme statali di principio” che disciplinano la materia e con la competenza esclusiva attribuita allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

Va premesso che, come correttamente posto in rilievo dalla difesa regionale, tale doglianza, diversamente dalla prima, si intende circoscritta alla sola previsione normativa, recata dalla disposizione impugnata, concernente i vincoli di cui all'art. 32, comma 27, lettera *d*), del decreto-legge n. 269 del 2003, posto che nessun argomento viene impiegato in ricorso per contestare, sotto tale profilo, la legittimità costituzionale della previsione concernente invece la natura dei vincoli previsti dall'art. 33 della legge n. 47 del 1985.

Ciò detto, secondo la Regione Marche occorrerebbe delimitare ulteriormente la censura ai soli vincoli, tra quelli indicati dal precitato art. 32, comma 27, lettera *d*), relativi ai “beni culturali e paesaggistici”, posto che su di essi soltanto si incentrerebbe il ricorso.

In senso contrario si può agevolmente osservare che, nel contesto logico del ricorso e della stessa delibera ministeriale, l'indicazione della competenza in tema di beni “paesaggistici” (espressione che, non a caso, non appartiene alla lettera dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.) abbia il più generale significato di richiamare la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente, come è confermato dal titolo del paragrafo 2 del ricorso, ove si fa espresso riferimento alla tutela ambientale.

Il motivo della distinzione operata dalla Regione è perciò insussistente, con l'effetto che la legittimità costituzionale della disposizione impugnata va apprezzata con riguardo all'intero contenuto precettivo della normativa statale cui essa indirettamente rinvia.

Il parametro con il quale misurare tale legittimità è costituito, anzitutto, dall'art. 117, terzo comma, Cost. in punto di “governo del territorio”, invocato dal ricorrente per mezzo del richiamo alle “norme statali di principio” che disciplinano la materia del condono edilizio.

In senso contrario, la difesa regionale eccepisce la inammissibilità della censura poiché nella relazione ministeriale allegata alla delibera del Consiglio dei ministri che ha autorizzato la proposizione del ricorso e nel ricorso stesso dell'Avvocatura generale sarebbe assente “qualsiasi indicazione circa il titolo di competenza legislativa statale che dovrebbe consentire a tali norme di principio di imporsi come limite al legislatore regionale”.

Peraltro, fermo quanto precisato in precedenza in ordine all'autonomia tecnica dell'Avvocatura nel selezionare i motivi di ricorso, non sussiste dubbio che le norme statali di principio asseritamente derogate siano quelle deducibili dalla normativa del c.d. condono edilizio approvato con il decreto-legge n. 269 del 2003, e dalla normativa di cui al decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2004, n. 191 (Interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica), adottato a seguito della sentenza n. 196 del 2004 di questa Corte: ma se non è dubitabile – come riconosce la stessa difesa regionale – che la fondamentale materia nella quale opera il suddetto condono sia il “governo del territorio”, appare evidente che a questa sono da riferire le “norme statali di principio” che si asseriscono violate dal rinnovato esercizio del potere legislativo regionale.

L'eccezione di inammissibilità va pertanto respinta.

4. – La norma oggetto di ricorso, tramite una asserita “interpretazione autentica” dell'art. 2, comma 1, lettera *a*), della legge regionale n. 23 del 2004, stabilisce che i vincoli previsti dall'art. 32, comma 27, lettera *d*), del decreto-legge n. 269 del 2003 hanno effetto impediente, solo se “comportino inedificabilità assoluta”; l'ulteriore riferimento alla necessità che essi siano imposti prima

dell'esecuzione delle opere è conforme a quanto affermato dallo stesso art. 32, comma 27, lettera *d*): 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.

Questa Corte ha già riconosciuto che “solo alla legge statale compete l'individuazione della portata massima del condono edilizio straordinario” (sentenza n. 70 del 2005; sentenza n. 196 del 2004), 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.

Nello specifico, disposizioni regionali analoghe a quella oggetto del presente giudizio sono già state reputate costituzionalmente illegittime (sentenza n. 54 del 2009), ovvero si sono sottratte alla declaratoria di illegittimità costituzionale solo in quanto ritenute in via interpretativa compatibili con i vincoli di inedificabilità relativa salvaguardati dall'art. 32, comma 27, lettera *d*), del decreto-legge n. 269 del 2003 (sentenza n. 49 del 2006).

Infatti, è pacifico che la normativa statale più volte richiamata imponga l'osservanza di vincoli di carattere relativo, cui il legislatore regionale non può apportare alcuna deroga (ordinanza n. 150 del 2009): al contrario, la disposizione censurata ha l'effetto inequivocabile di vanificare siffatti limiti ed incorre per tale ragione nel denunciato vizio di legittimità costituzionale.

Va pertanto dichiarata la illegittimità costituzionale, per violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio, di cui al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione, dell'articolo 1 (*recte*: unico) della legge regionale delle Marche n. 11 del 2008, limitatamente alle parole “ed all'articolo 32, comma 27, lettera *d*), della legge 24 novembre 2003, n. 326 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici)”.

5. – Resta assorbita la censura prospettata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1 (*recte*: unico) 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”), limitatamente alle parole “ed all'articolo 32, comma 27, lettera *d*), della legge 24 novembre 2003, n. 326 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici)”;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 (*recte*: unico) della legge della Regione Marche 27 maggio 2008, n. 11, sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe, in riferimento agli artt. 117, primo comma e secondo comma, lettera *l*), della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 novembre 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 novembre 2009.

<b>Sentenza del 13 novembre 2009, n. 293</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Veneto	
<b>Materia</b>	pubblico impiego	
<b>Norme impugnate</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>
articoli 1 e 4, commi 1, 2 e 4, della legge della Regione Veneto 26 giugno 2008, n. 3 (Interpretazione autentica dell'articolo 2 della legge regionale 16 agosto 2007, n. 22 «Disposizioni di riordino e semplificazione normativa-collegato alla legge finanziaria 2006 in materia di personale, affari istituzionali, rapporti con gli enti locali», dell'articolo 96 della legge regionale 27 febbraio 2008, n. 1 «Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2008» e modifiche alla legge regionale 10 gennaio 1997, n. 1 «Ordinamento delle funzioni e delle strutture della Regione» e successive modificazioni)	artt. 3, 51, primo comma, 97 e 117, secondo comma, Cost.	<b>illegittimità costituzionale</b>
<b>Sintesi</b>		
<p>La Corte costituzionale dichiara l'illegittimità degli articoli 1 e 4, commi 1, 2 e 4, della legge regionale del Veneto 26 giugno 2008, n. 3 (Interpretazione autentica dell'articolo 2 della legge regionale 16 agosto 2007, n. 22 «Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2006 in materia di personale, affari istituzionali, rapporti con gli enti locali», dell'articolo 96 della legge regionale 27 febbraio 2008, n. 1 «Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2008» e modifiche alla legge regionale 10 gennaio 1997, n. 1 «Ordinamento delle funzioni e delle strutture della Regione» e successive modificazioni). Le impugnate disposizioni, interpretando precedenti norme regionali, estendono la stabilizzazione, prevista dalle stesse, sia al personale dirigenziale sanitario che ad alcune categorie di personale di uffici di diretta collaborazione di organi politici regionali.</p> <p>La Corte, richiamando l'art. 97, terzo comma Cost., in forza del quale agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante pubblico concorso, afferma che “.. la forma generale e ordinaria di reclutamento per le pubbliche amministrazioni (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. Il rispetto di tale criterio è condizione necessaria per assicurare che l'amministrazione pubblica risponda ai principi della democrazia, dell'efficienza e dell'imparzialità”. E' attraverso il concorso pubblico, aggiunge la Corte, che tutti i cittadini possono accedere ai pubblici uffici in condizioni di eguaglianza e “senza altra distinzione che quella delle loro virtù e dei loro talenti”, come proclamato dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789. Il concorso, quale meccanismo strumentale al canone di efficienza dell'amministrazione (sentenza n. 205 del 2004), garantisce pienamente il rispetto del</p>		

principio di imparzialità impedendo che il reclutamento dei pubblici impiegati avvenga in base a criteri di appartenenza politica. Non è, quindi, ammissibile che le selezioni siano caratterizzate da arbitrarie forme di restrizione dei soggetti legittimati a parteciparvi (sentenza n. 194 del 2002). Elemento essenziale del concorso pubblico è la natura comparativa e aperta della procedura. Violano, pertanto, il carattere pubblico del concorso le procedure selettive riservate che escludano o riducano irragionevolmente la possibilità di accesso dall'esterno (sentenza n. 34 del 2004). Inoltre, le regole del concorso devono applicarsi anche nei casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio e in quelli di "trasformazione di rapporti non di ruolo, e non instaurati *ab origine* mediante concorso, in rapporti di ruolo (sentenza n. 205 del 2004)".

Ricorda, ancora, la Corte che l'ambito delle eccezioni alla regola del concorso deve essere delimitato in modo rigoroso. Le deroghe sono legittime solo in presenza di "peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle". In particolare non è sufficiente, a tal fine, la semplice circostanza che "determinate categorie di dipendenti abbiano prestato attività a tempo determinato presso l'amministrazione, né basta la personale aspettativa degli aspiranti ad una misura di stabilizzazione". Devono, invece, sussistere specifiche ragioni giustificatrici, che siano riconducibili alla particolarità delle funzioni che il personale da reclutare è chiamato a svolgere. In particolare, la deroga al principio del concorso pubblico può essere ammessa qualora vi sia l'esigenza di consolidare specifiche esperienze professionali maturate all'interno dell'amministrazione e non acquisibili all'esterno, tali da garantire il buon andamento dell'amministrazione.

Nel caso in esame l'estensione della stabilizzazione al personale dirigenziale sanitario non solo "non offre sufficienti garanzie per assicurare che la disposta trasformazione del rapporto di lavoro riguardi soltanto soggetti che siano stati selezionati *ab origine* mediante procedure concorsuali", ma non risulta neanche subordinata all'accertamento di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione. Inoltre, il pieno rispetto della selezione concorsuale assume, nel caso di assunzione di figure professionali dirigenziali, una particolare importanza, sia per la loro peculiare qualifica, sia per l'"indubbio rilievo" che le prestazioni svolte rivestono "per la migliore organizzazione del servizio sanitario".

Per quanto attiene, invece, alla stabilizzazione del personale appartenente ad uffici di diretta collaborazione di organi politici regionali, la Corte sostiene che le disposizioni legislative che la prevedono derogano palesemente al criterio del concorso pubblico e precisa che:

- a) nel caso di coloro che, non essendo stati assunti *ab origine* mediante concorso, vengono stabilizzati mediante apposita procedura selettiva riservata, il carattere interamente riservato della procedura contraddice la natura pubblica del concorso;
- b) nel caso di coloro che vengono stabilizzati senza doversi sottoporre a procedura selettiva, avendo già in precedenza superato una selezione pubblica, il "previo superamento di una qualsiasi «selezione pubblica», presso qualsiasi «ente pubblico», è requisito troppo generico per autorizzare una successiva stabilizzazione senza concorso, perché 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".

In entrambi i casi, infine, le deroghe non trovano giustificazione in peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico. Anzi, "la stabilizzazione del personale degli uffici di diretta collaborazione... 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*."

SENTENZA N. 293  
ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Francesco	AMIRANTE	Presidente
- Ugo	DE SIERVO	Giudice
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"
- Giuseppe	FRIGO	"
- Alessandro	CRISCUOLO	"
- Paolo	GROSSI	"

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 4, commi 1, 2 e 4, della legge della Regione Veneto 26 giugno 2008, n. 3 (Interpretazione autentica dell'articolo 2 della legge regionale 16 agosto 2007, n. 22 «Disposizioni di riordino e semplificazione normativa – collegato alla legge finanziaria 2006 in materia di personale, affari istituzionali, rapporti con gli enti locali», dell'articolo 96 della legge regionale 27 febbraio 2008, n. 1 «Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2008» e modifiche alla legge regionale 10 gennaio 1997, n. 1 «Ordinamento delle funzioni e delle strutture della Regione» e successive modificazioni), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 22-26 agosto 2008, depositato in cancelleria il 26 agosto 2008 ed iscritto al n. 49 del registro ricorsi 2008.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Veneto;

*udito* nell'udienza pubblica del 20 ottobre 2009 il Giudice relatore Sabino Cassese;

*uditi* l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Luigi Fiorillo per la Regione Veneto.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 4, commi 1, 2 e 4, della legge della Regione Veneto 26 giugno 2008, n. 3 (Interpretazione autentica dell'articolo 2 della legge regionale 16 agosto 2007, n. 22 «Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2006 in materia di personale, affari istituzionali, rapporti con gli enti locali», dell'articolo 96 della legge regionale 27 febbraio 2008, n. 1 «Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2008» e modifiche alla legge regionale 10 gennaio 1997, n. 1 «Ordinamento delle funzioni e delle strutture della Regione» e successive modificazioni), per contrasto con gli articoli 3, 51, primo comma, 97 e 117, secondo comma, della Costituzione.

1.1. – Con riferimento all'art. 1 della legge della Regione Veneto n. 3 del 2008, il ricorrente deduce che il legislatore veneto, nel dettare una disposizione asseritamente interpretativa di precedente norma regionale (art. 2 della legge della Regione Veneto n. 22 del 2007), abbia esteso la stabilizzazione da quest'ultima norma prevista anche a talune categorie di personale di qualifica dirigenziale e, precisamente, «a tutti i profili professionali dirigenziali del ruolo sanitario, oltre che i medici e veterinari». Con ciò la disposizione censurata, ad avviso del ricorrente, violerebbe

innanzitutto l'art. 117, secondo comma, Cost., ponendosi in contrasto con le disposizioni legislative statali sulla stabilizzazione, cui essa intende dare attuazione. Tali disposizioni legislative statali (art. 1, commi da 513 a 543, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007», cui rinvia l'art. 1, comma 565, della medesima legge), infatti, nell'escludere dalla stabilizzazione il personale di livello dirigenziale, porrebbero un principio di coordinamento della finanza pubblica, il cui rispetto si impone al legislatore regionale. La norma impugnata, inoltre, ad avviso del ricorrente, confliggerebbe anche con i «principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione riposanti sugli artt. 3 e 97 della Costituzione».

1.2. – Con riferimento all'art. 4, commi 1, 2 e 4 della legge della Regione Veneto n. 3 del 2008, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce che la disciplina censurata, nel dettare norme di interpretazione autentica di una disposizione regionale volta a stabilizzare personale precario (art. 96 della legge della Regione Veneto 27 febbraio 2008, n. 1 «Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2008»), estende l'applicazione del beneficio ad alcune categorie di personale di uffici di diretta collaborazione di organi politici regionali. Anche in questo caso, ad avviso del ricorrente, ciò violerebbe un duplice parametro costituzionale. In primo luogo, sarebbe leso l'art. 117, secondo comma, Cost., risultando la disciplina regionale censurata in contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica dettati dalla disciplina legislativa statale, la quale esclude il personale di diretta collaborazione degli organi politici dalle procedure di stabilizzazione da essa previste. Inoltre, le norme impuginate introdurrebbero una deroga ingiustificata alla regola del concorso pubblico, in contrasto con gli artt. 3, 51, primo comma, e 97 della Costituzione.

2. – Deve essere preliminarmente disattesa l'eccezione di inammissibilità, per assoluta genericità delle doglianze, sollevata dalla difesa regionale e riferita in particolare alla censura relativa alla violazione, ad opera dell'art. 1 della legge della Regione Veneto n. 3 del 2008, degli artt. 3 e 97 Cost. L'esame del ricorso nel suo complesso consente di individuare agevolmente la specifica motivazione che sorregge la censura asseritamente inammissibile. Il ricorrente lamenta infatti l'introduzione di una ingiustificata deroga al principio del concorso pubblico, che è previsto dall'art. 97 Cost. e costituisce diretta attuazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

3. – Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Veneto n. 3 del 2008, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., e la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1, 2 e 4 della medesima legge regionale, sollevata in riferimento agli artt. 3, 51, primo comma, e 97 Cost., sono fondate.

3.1. – L'art. 97, terzo comma, della Costituzione prevede che, salvo i casi stabiliti dalla legge, «agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso». Ciò significa che la «forma generale e ordinaria di reclutamento per le pubbliche amministrazioni» (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. Il rispetto di tale criterio è condizione necessaria per assicurare che l'amministrazione pubblica risponda ai principi della democrazia, dell'efficienza e dell'imparzialità. Il concorso pubblico è, innanzitutto, condizione per la piena realizzazione del diritto di partecipazione all'esercizio delle funzioni pubbliche da parte di tutti i cittadini, fra i quali oggi sono da includersi, per la maggior parte degli impieghi, anche quelli di altri Stati membri dell'Unione europea (sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee, del 2 luglio 1996, in cause 473/93, 173/94 e 290/94). In diretta attuazione degli artt. 3 e 51 Cost., il concorso consente infatti ai cittadini di accedere ai pubblici uffici in condizioni di eguaglianza e «senza altra distinzione che quella delle loro virtù e dei loro talenti», come fu solennemente proclamato dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789. Il concorso, inoltre, è «meccanismo strumentale al canone di efficienza dell'amministrazione» (sentenza n. 205 del 2004), cioè al principio di buon andamento, sancito dall'art. 97, primo comma, Cost. Il reclutamento dei dipendenti in base al merito si riflette, migliorandolo, sul rendimento delle pubbliche amministrazioni e sulle prestazioni da queste rese ai cittadini. Infine, il concorso pubblico garantisce

il rispetto del principio di imparzialità, enunciato dall'art. 97 e sviluppato dall'art. 98 Cost. Infatti, il concorso impedisce che il reclutamento dei pubblici impiegati avvenga in base a criteri di appartenenza politica e garantisce, in tal modo, un certo grado di distinzione fra l'azione del governo, «normalmente legata agli interessi di una parte politica», e quella dell'amministrazione, «vincolata invece ad agire senza distinzioni di parti politiche, al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obiettivate nell'ordinamento». Sotto tale profilo il concorso rappresenta, pertanto, «il metodo migliore per la provvista di organi chiamati ad esercitare le proprie funzioni in condizioni di imparzialità e al servizio esclusivo della Nazione» (sentenza n. 453 del 1990).

La Costituzione ha accordato al legislatore la facoltà di derogare al principio del concorso. Le deroghe legislative, tuttavia, sono sottoposte al sindacato di costituzionalità, nell'esercizio del quale questa Corte ha progressivamente precisato il significato del precetto costituzionale. Innanzitutto, la Corte ha affermato che anche le «modalità organizzative e procedurali» del concorso devono «ispirarsi al rispetto rigoroso del principio di imparzialità» (sentenza n. 453 del 1990). Di conseguenza, non qualsiasi procedura selettiva, diretta all'accertamento della professionalità dei candidati, può dirsi di per sé compatibile con il principio del concorso pubblico. Quest'ultimo non è rispettato, in particolare, quando «le selezioni siano caratterizzate da arbitrarie forme di restrizione dei soggetti legittimati a parteciparvi» (sentenza n. 194 del 2002). La natura comparativa e aperta della procedura è, pertanto, elemento essenziale del concorso pubblico; procedure selettive riservate, che escludano o riducano irragionevolmente la possibilità di accesso dall'esterno, violano il «carattere pubblico» del concorso (sentenza n. 34 del 2004). Questa Corte ha poi chiarito che al concorso pubblico deve riconoscersi un ambito di applicazione ampio, tale da non includere soltanto le ipotesi di assunzione di soggetti precedentemente estranei alle pubbliche amministrazioni. Il concorso è necessario anche nei casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio (ciò che comunque costituisce una «forma di reclutamento» - sentenza n. 1 del 1999), e in quelli, che più direttamente interessano le fattispecie in esame, di trasformazione di rapporti non di ruolo, e non instaurati *ab origine* mediante concorso, in rapporti di ruolo (sentenza n. 205 del 2004). Sotto quest'ultimo profilo, infine, questa Corte ha precisato i limiti entro i quali può consentirsi al legislatore di disporre procedure di stabilizzazione di personale precario che derogano al principio del concorso. Secondo l'orientamento progressivamente consolidatosi nella giurisprudenza costituzionale, infatti, «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 «peculiarità e straordinarie esigenze di interesse pubblico» idonee a giustificarle (sentenza n. 81 del 2006). Non è in particolare sufficiente, a tal fine, la semplice circostanza che determinate categorie di dipendenti abbiano prestato attività a tempo determinato presso l'amministrazione (sentenza n. 205 del 2006), né basta la «personale aspettativa degli aspiranti» ad una misura di stabilizzazione (sentenza n. 81 del 2006). Occorrono invece particolari ragioni giustificatrici, ricollegabili alla peculiarità delle funzioni che il personale da reclutare è 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.

Alla luce dei principi costituzionali, secondo gli orientamenti giurisprudenziali richiamati, devono essere valutate le questioni di legittimità costituzionale delle due fattispecie di stabilizzazione previste dalle disposizioni legislative regionali censurate.

3.2. – Con riguardo alla prima fattispecie, l'art. 1 della legge della Regione Veneto n. 3 del 2008 reca una disposizione di pretesa interpretazione autentica dell'art. 2 della legge della Regione Veneto n. 22 del 2007. Quest'ultimo stabilisce quanto segue: «in attuazione dell'articolo 1, comma 565, lettera c), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), la Giunta regionale è autorizzata ad adottare disposizioni per la stabilizzazione a domanda, con la necessaria gradualità, del personale precario del Servizio sanitario regionale, ivi compreso quello medico e veterinario». Le parole «personale precario del Servizio sanitario regionale», contenute in quest'ultima disposizione, devono intendersi riferite, in base alla norma impugnata, «anche a tutti i profili

professionali dirigenziali del ruolo sanitario, oltre che i medici e veterinari». L'effetto della disposizione censurata, al di là della sua autoqualificazione, è quello di ampliare l'ambito dei beneficiari della stabilizzazione, includendovi alcune categorie di personale dirigenziale in precedenza escluse. La stabilizzazione viene estesa, in particolare, agli altri profili professionali dirigenziali del ruolo sanitario, diversi dai già compresi medici e veterinari, cioè ai farmacisti, biologi, chimici, fisici e psicologi (restando invece ancora esclusi – diversamente da quanto sostenuto dalla difesa regionale – i dirigenti dei ruoli professionale, tecnico e amministrativo).

Questa Corte si è già pronunciata sulla legittimità costituzionale di una analoga disciplina regionale, la quale estendeva la stabilizzazione a determinate categorie di personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale (sentenza n. 215 del 2009), pervenendo a conclusioni che vanno ribadite con riferimento al presente giudizio. Anche l'ipotesi di stabilizzazione attualmente censurata, infatti, «non offre sufficienti garanzie per assicurare che la disposta trasformazione del rapporto di lavoro riguardi soltanto soggetti che siano stati selezionati *ab origine* mediante procedure concorsuali». Una simile condizione non è espressamente prevista dalla disciplina legislativa regionale impugnata, né da quella statale cui il legislatore veneto ha inteso dare attuazione, la quale, anzi, espressamente ammette alla stabilizzazione anche personale assunto a tempo determinato mediante procedure che non hanno natura concorsuale. Inoltre, la stabilizzazione in ruolo prevista dalla norma regionale impugnata non è «subordinata all'accertamento di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione», per il soddisfacimento delle quali risponda ad esigenze di buon andamento ricorrere esclusivamente a soggetti in possesso di esperienze professionali maturabili soltanto all'interno della stessa amministrazione. La stabilizzazione in esame si riferisce, all'opposto, a figure professionali, come i dirigenti sanitari, per le quali assume una particolare importanza il pieno rispetto della selezione concorsuale, sia per la loro qualifica dirigenziale, sia per l'«indubbio rilievo» che le loro prestazioni rivestono «per la migliore organizzazione del servizio sanitario». Per tali ragioni, dunque, l'art. 1 della legge della Regione Veneto n. 3 del 2008 introduce una deroga al principio costituzionale del concorso, in mancanza di peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico in grado di giustificarla.

3.3. – La seconda fattispecie di stabilizzazione censurata dal ricorrente è prevista dall'art. 4, commi 1, 2 e 4 della legge della Regione Veneto n. 3 del 2008. Il primo comma di tale articolo dispone l'applicabilità della stabilizzazione, prevista da una precedente norma regionale (art. 96 della legge della Regione Veneto n. 1 del 2008), a sua volta attuativa della disciplina legislativa statale, ad alcune categorie di dipendenti degli uffici di diretta collaborazione di organi politici regionali, vale a dire «al personale assunto ai sensi degli articoli 178 e 179 della legge regionale 10 giugno 1991, n. 12 e [...] degli articoli 8 e 19 della legge regionale 10 gennaio 1997, n. 1». La norma si riferisce, in particolare, al 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. Si tratta di personale assunto in base ad un rapporto a tempo determinato collegato alla durata in carica dell'organo politico che ne ha proposto l'assunzione. La disposizione impugnata prevede che tali dipendenti siano stabilizzati mediante una «apposita procedura selettiva riservata», dalla quale essi sono tuttavia esentati, ai sensi del secondo comma, qualora «abbiano già superato una selezione pubblica per l'assunzione presso la Regione Veneto o altro ente pubblico». Il quarto comma, infine, prevede, per il solo personale precario degli uffici di diretta collaborazione degli organi politici, un regime privilegiato per il conseguimento del triennio utile ai fini della stabilizzazione, disponendo che possano essere computati anche gli anni previsti da contratti stipulati successivamente al limite temporale indicato dalla legge per tutti gli altri tipi di rapporti precari.

Le disposizioni legislative censurate prevedono ipotesi di accesso ai pubblici impieghi che derogano palesemente al criterio del concorso pubblico. Ciò vale sia per coloro che, non essendo stati assunti *ab origine* mediante concorso, vengono stabilizzati mediante apposita procedura selettiva riservata (art. 4, comma 1), sia per 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, perché 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.

Tali deroghe al principio del concorso pubblico, inoltre, non sono giustificate da peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico. Dalle funzioni del personale di diretta collaborazione degli organi politici, infatti, non è «desumibile [...] alcuna peculiarità che possa giustificare una prevalenza dell'interesse ad una sua stabilizzazione [...] rispetto a quello di assicurare l'accesso all'impiego pubblico dei più capaci e meritevoli» (sentenza n. 81 del 2006). Al contrario, 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 «di potersi valere, per la durata del mandato, di collaboratori di loro fiducia», diversi cioè da quelli stabilizzati, «se non accettando che il nuovo personale così assunto si aggiunga ad essi, con inevitabile aggravio del bilancio regionale» (sentenza n. 277 del 2005). Né può sostenersi che il principio costituzionale del concorso pubblico possa tollerare deroghe proprio per consentire l'assunzione di personale di fiducia degli organi di direzione politica. Simili deroghe, infatti, potrebbero ritenersi ammissibili, sempre che vi siano criteri di valutazione idonei a garantire la competenza e professionalità dei soggetti discrezionalmente prescelti (sentenza n. 252 del 2009), precisamente alla condizione che si riferissero all'assunzione di personale a tempo determinato, destinato a cessare dal servizio al rinnovo dell'organo politico che lo ha nominato. Ma in questo caso non vengono censurate norme che consentono di assumere senza concorso personale di fiducia del titolare dell'organo politico per il solo tempo in cui questi resta in carica. Vengono, invece, impugnate norme che stabilizzano successivamente in ruolo, senza concorso, quel personale.

4. – Restano assorbite le altre censure di costituzionalità.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale degli articoli 1 e 4, commi 1, 2 e 4, della legge della Regione Veneto 26 giugno 2008, n. 3 (Interpretazione autentica dell'articolo 2 della legge regionale 16 agosto 2007, n. 22 «Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2006 in materia di personale, affari istituzionali, rapporti con gli enti locali», dell'articolo 96 della legge regionale 27 febbraio 2008, n. 1 «Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2008» e modifiche alla legge regionale 10 gennaio 1997, n. 1 «Ordinamento delle funzioni e delle strutture della Regione» e successive modificazioni).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 novembre 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 novembre 2009.

<b>Sentenza del 13 novembre 2009, n. 295</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Puglia	
<b>Materia</b>	tutela della salute	
<b>Norme impugnate</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>
artt. 8, 14 e 17 della legge della Regione Puglia 2 luglio 2008, n. 19 (Disposizioni regionali urgenti)	articolo 117, commi secondo, lettere e) e l), e terzo Cost.	<b>illegittimità costituzionale</b>
<b>Sintesi</b>		
<p>Il Presidente del Consiglio dei ministri solleva, in riferimento all'articolo 117, commi secondo, lettere e) ed l), e terzo Cost., questione di legittimità costituzionale degli articoli 8, 14 e 17 della legge della Regione Puglia 2 luglio 2008, n. 19 (Disposizioni regionali urgenti).</p> <p>In particolare, il ricorrente denuncia l'incostituzionalità dell'articolo 8 per violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato nelle materie della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile e penale. L'articolo impugnato prevede infatti che "al di fuori degli accordi tra servizio sanitario regionale e sistema produttivo e distributivo dei farmaci non è consentito modificare, ancorché mediante intesa tra le parti, le quote di spettanza (sul prezzo dei farmaci), previste per legge, alle componenti aziende, grossisti e farmacisti per l'erogazione dei farmaci di fascia A". Il legislatore regionale, inoltre, sanziona penalmente una condotta, per l'appunto la violazione del divieto di modificare le quote di spettanza, che non concorre ad integrare la fattispecie penale prevista dalla legge statale (R.D. 1265/1934).</p> <p>Il ricorrente censura, altresì, gli articoli 14 e 17 in relazione all'articolo 117, terzo comma Cost., lamentando la violazione dei principi fondamentali nella materia (di legislazione concorrente) della tutela della salute. Il primo dei citati articoli prevede che "nella Regione Puglia per i comuni con popolazione fino a 12.500 abitanti il numero delle autorizzazioni per l'istituzione di farmacie con il criterio demografico è ricalcolato in modo che ci sia una farmacia ogni 3.500 abitanti". Il secondo consente ai direttori amministrativi e sanitari delle ASL, delle Aziende ospedaliere e degli IRCSS di procrastinare la durata del rapporto di lavoro, anche oltre il raggiungimento del limite di età stabilito dalla vigente legislazione statale, fino alla naturale scadenza per consentire loro di completare il mandato.</p> <p>La Corte ha ritenuto fondate le questioni di legittimità costituzionale con riferimento a tutti e tre gli articoli impugnati. In particolare, l'articolo 8 comporta una lesione dell'autonomia contrattuale delle parti: "le quote di spettanza sono fissate direttamente dal legislatore nazionale" ragion per cui "un'eventuale modifica delle stesse è implicitamente rimessa all'autonomia contrattuale dei soggetti del ciclo produttivo e distributivo attraverso convergenti manifestazioni di volontà".</p> <p>Con riferimento all'articolo 14 la Corte afferma che in materia di quorum per l'apertura delle farmacie "la proporzione prescelta dal legislatore statale è espressiva di un principio fondamentale non derogabile dal legislatore regionale" che trova fondamento in una "ratio" opposta a quella fatta propria dalla Regione Puglia: la "densità" delle farmacie deve essere più alta nei comuni con un maggior numero di abitanti, al fine di agevolare la maggiore tutela della salute dei cittadini.</p> <p>Con riferimento, infine, all'articolo 17 la Corte ne afferma l'illegittimità sulla base del fatto che la delimitazione temporale dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni sanitarie, strumentale alla prestazione del servizio, è espressione della potestà legislativa regionale concorrente nella materia "tutela della salute" con l'effetto che il legislatore regionale è tenuto a rispettare i principi fondamentali sanciti a livello statale, tra i quali quello che fissa al sessantacinquesimo anno di età il limite massimo per l'esercizio delle funzioni dei direttori sanitari e amministrativi degli enti del servizio sanitario.</p>		

SENTENZA N. 295  
ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Francesco	AMIRANTE	Presidente
- Ugo	DE SIERVO	Giudice
- Paolo	MADDALENA	“
- Alfio	FINOCCHIARO	“
- Alfonso	QUARANTA	“
- Franco	GALLO	“
- Luigi	MAZZELLA	“
- Gaetano	SILVESTRI	“
- Sabino	CASSESE	“
- Maria Rita	SAULLE	“
- Giuseppe	TESAURO	“
- Paolo Maria	NAPOLITANO	“
- Giuseppe	FRIGO	“
- Alessandro	CRISCUOLO	“
- Paolo	GROSSI	“

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 8, 14 e 17 della legge della Regione Puglia 2 luglio 2008, n. 19 (Disposizioni regionali urgenti), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 6-11, ed il 25 agosto 2008, depositati in cancelleria il 12 ed il 29 agosto 2008 ed iscritti ai nn. 45 e 53 del registro ricorsi 2008.

*Visti* l'atto di costituzione della Regione Puglia, nonché l'atto di intervento della Federfarma – Federazione nazionale unitaria dei titolari di farmacia italiani e Federfarma Puglia, Unione regionale delle associazioni sindacali dei titolari di farmacia della Puglia;

*udito* nell'udienza pubblica del 20 ottobre 2009 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

*uditi* l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Valeria Pellegrino per la Regione Puglia e Massimo Luciani per la Federfarma – Federazione nazionale unitaria dei titolari di farmacia italiani e Federfarma Puglia, Unione regionale delle associazioni sindacali dei titolari di farmacia della Puglia.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Con due distinti ricorsi di identico contenuto, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettere *e*) e *l*), e terzo, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 8, 14 e 17 della legge della Regione Puglia 2 luglio 2008, n. 19 (Disposizioni regionali urgenti).

Attesa la testuale identità dei due ricorsi, va disposta la riunione dei giudizi perché gli stessi siano decisi con unica sentenza.

1.1. – L’art. 8 è impugnato per asserita violazione dell’art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *l*), della Costituzione.

Determinando un effetto distorsivo nel settore della distribuzione dei farmaci, il divieto di modificare le quote di spettanza sul prezzo dei farmaci di fascia “A” lederebbe la competenza esclusiva del legislatore statale in tema di «tutela della concorrenza».

Il contestato divieto, incidendo sull’autonomia contrattuale dei privati, violerebbe anche la competenza esclusiva del legislatore statale in materia di «ordinamento civile»; al tempo stesso, il denunciato art. 8, sanzionando penalmente l’inosservanza del suddetto divieto in forza dei richiamati artt. 170 e 172 del regio decreto n. 1265 del 1934, avrebbe invaso la materia dell’«ordinamento penale», di competenza esclusiva del legislatore statale.

1.2. – L’art. 14 è impugnato per asserita violazione dell’art. 117, terzo comma, della Costituzione. La diversa proporzione tra il numero delle farmacie ed il numero degli abitanti da esso introdotta, rispetto a quanto sancito a livello nazionale, sarebbe infatti in contrasto con i principi fondamentali in materia di «tutela della salute» di cui all’art. 1 della legge n. 475 del 1968 e di cui all’art. 104 del regio decreto n. 1265 del 1934.

1.3. – L’art. 17 è impugnato per asserita violazione dell’art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto ritenuto dal ricorrente incompatibile con il principio fondamentale, desumibile dal combinato disposto degli artt. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, e 11, comma 3, del d.lgs. n. 288 del 2003, in virtù del quale le funzioni di direttore sanitario e di direttore amministrativo negli enti in oggetto cessano al compimento del sessantacinquesimo anno di età.

2. – In via preliminare, devono essere dichiarati inammissibili gli interventi spiegati nel presente giudizio dalla Federfarma – Federazione nazionale unitaria dei titolari di farmacia italiani e dalla Federfarma Puglia – Unione regionale delle associazioni sindacali dei titolari di farmacia della Puglia.

Secondo la consolidata giurisprudenza della Corte, infatti, il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si svolge 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 ed eventualmente anche di fronte a questa Corte in via incidentale (tra le più recenti v. le sentenze n. 254, n. 250, n. 249, n. 247 e n. 246 del 2009).

3. – La questione di legittimità costituzionale dell’art. 8, prospettata con riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, è fondata.

3.1. – La materia del prezzo dei farmaci è stata oggetto di una lunga evoluzione normativa, ispirata dalla volontà di «contemperare l’esigenza di assicurare l’assistenza farmaceutica nella misura più ampia possibile con quella di non sacrificare in maniera eccessiva l’iniziativa delle aziende farmaceutiche» (sentenza n. 279 del 2006).

L’art. 8, comma 10, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), ha distinto i medicinali commercializzati in Italia nella fascia “A” (comprensiva dei farmaci essenziali e per le malattie croniche, rimborsati dal servizio sanitario nazionale) da quelli inclusi nelle fasce “B” e “C”.

Per i farmaci di fascia “A”, l’art. 1, comma 41, della legge n. 662 del 1996, e l’art. 36, comma 10, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), hanno introdotto il sistema del prezzo contrattato, il quale è definito sulla base di molteplici fattori.

L’art. 1, comma 40, della legge n. 662 del 1996, ha fissato il margine di ricavo dei soggetti della filiera (produttore, grossista, farmacista) sul prezzo dei medicinali di fascia “A”: «le quote di spettanza sul prezzo di vendita al pubblico delle specialità medicinali», rimborsabili dal servizio sanitario nazionale, sono «fissate per le aziende farmaceutiche, per i grossisti e per i farmacisti rispettivamente al 66,5%, al 6,65%, al 26,7% sul prezzo di vendita al pubblico al netto dell’IVA».

In relazione a questo profilo, l’art. 48, comma 5, lettera *f*), 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, ha attribuito all’Agenzia italiana del farmaco il compito di «procedere in caso di superamento del tetto di spesa

(...) a ridefinire, anche temporaneamente, nella misura del 60%, la quota di spettanza al produttore prevista dall'art. 1, comma 40, della legge 23 dicembre 1996, n. 662».

Successivamente, l'art. 1 del decreto-legge 24 giugno 2004, n. 156 (Interventi urgenti per il ripiano della spesa farmaceutica), convertito, con modificazioni, dalla legge 2 agosto 2004, n. 202, ha imposto al produttore, al fine di ripianare l'avvenuto sfondamento del tetto di spesa sanitaria, uno sconto ulteriore sul prezzo dei farmaci in oggetto, calcolato sul margine di ricavo fissato per le aziende farmaceutiche dall'art. 1, comma 40, della legge n. 662 del 1997.

L'art. 1, comma 796, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2007), ha riconosciuto alle aziende farmaceutiche la facoltà di chiedere all'Agenzia italiana del farmaco la sospensione della misura della ulteriore riduzione del cinque per cento dei prezzi. In coerenza con questa disposizione, la predetta Agenzia è stata abilitata a rideterminare, in via temporanea, le quote di spettanza dovute al farmacista e al grossista per i farmaci oggetto delle predette misure, in modo tale da assicurare, attraverso la riduzione delle quote e il corrispondente incremento della percentuale di sconto a favore del servizio sanitario nazionale, una minore spesa dello stesso servizio.

Con la decisione dell'Agenzia italiana del farmaco del 9 febbraio 2007, sono state, quindi, rideterminate temporaneamente, per i prodotti rimborsabili, le quote di spettanza dovute al farmacista (26,19 per cento) ed al grossista (6,52 per cento), mentre è rimasta ferma la quota spettante all'azienda farmaceutica.

Di recente, l'art. 13, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2009, n. 77, ha rideterminato, per i medicinali equivalenti di cui all'art. 7, comma 1, del decreto-legge n. 347 del 2001, le quote di spettanza: per le aziende farmaceutiche 58,65 per cento, per i grossisti 6,65 per cento e per i farmacisti 26,7 per cento. La restante quota dell'8 per cento è ridistribuita fra i farmacisti ed i grossisti secondo le regole di mercato, ferma restando la quota minima per la farmacia.

3.2. – Le quote di spettanza sono fissate direttamente dal legislatore nazionale.

Una eventuale modifica delle stesse è implicitamente rimessa all'autonomia contrattuale dei soggetti del ciclo produttivo e distributivo attraverso convergenti manifestazioni di volontà.

L'impugnata disposizione ha palesemente oltrepassato i confini che presidiano la competenza esclusiva del legislatore statale in materia di «ordinamento civile», avendo prescritto 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».

L'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione ha codificato il limite del «diritto privato» consolidatosi nella giurisprudenza anteriore alla riforma costituzionale del 2001 (v., tra le molte, le sentenze n. 190 del 2001; n. 379 del 1994; n. 35 del 1992; n. 51 del 1990; n. 691 del 1988; n. 38 del 1977; n. 108 del 1975 e n. 7 del 1956). Questa Corte ha più volte affermato che «l'ordinamento del diritto privato si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti fra privati. Esso, quindi, identifica un'area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e comprendente i rapporti tradizionalmente oggetto di codificazione» (sentenza n. 352 del 2001).

Questa Corte ha precisato che detto limite consente comunque un qualche adattamento in ambito regionale, «ove questo risulti in stretta connessione con la materia di competenza regionale e risponda al criterio di ragionevolezza, che vale a soddisfare il rispetto del richiamato principio di eguaglianza» (sentenza n. 352 del 2001). Peraltro, sin dalle prime pronunce, questa Corte ha avuto modo di decidere che «la disciplina dei rapporti contrattuali (...) va riservata alla legislazione statale» (sentenza n. 6 del 1958; cfr. anche le sentenze n. 82 del 1998 e n. 60 del 1968).

Applicando il novellato art. 117 della Costituzione, questa Corte ha ascripto al limite dell'«ordinamento civile» le disposizioni relative alla nullità del contratto (sentenza n. 29 del 2006) ed all'obbligo di contrarre (sentenza n. 411 del 2006). Relativamente a quest'ultimo profilo, la Corte ha riconosciuto che la censurata norma regionale, nel prevedere una ipotesi di obbligo legale a contrarre, aveva introdotto «una disciplina incidente sull'autonomia negoziale dei privati e, quindi, su di una materia riservata, ex art. 117, comma secondo, lettera l), della Costituzione, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato» (sentenza n. 253 del 2006).

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.

3.3. – La violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, è fondata anche in relazione alla competenza esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento penale».

Questa Corte ha riconosciuto come la riforma costituzionale del 2001 abbia confermato l'inderogabilità del limite del «diritto penale» già invalso nella pregressa giurisprudenza (v. le sentenze n. 168 del 2009; n. 183 del 2006; n. 185 del 2004; n. 438 del 2002).

Per ciò che rileva nel presente giudizio, questa Corte ha riconosciuto la legittimità di previsioni legislative regionali recanti solo «un mero rinvio alla legge statale», mentre resta preclusa al legislatore regionale «una specifica ed autonoma determinazione delle fattispecie cui sono collegate le pene previste» dalla legislazione statale (sentenza n. 387 del 2008; cfr. pure le sentenze n. 210 del 1972 e n. 104 del 1957).

L'impugnato art. 8 non si limita ad operare un mero rinvio a norme penali di matrice statale. Il legislatore regionale ha sanzionato 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.

3.4. – Resta assorbita la censura prospettata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

4. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, prospettata con riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, è fondata.

4.1. – Per i comuni con popolazione fino a 12.500 abitanti, la proporzione «una farmacia ogni 3.500 abitanti» disposta dal legislatore pugliese si discosta palesemente dalla proporzione «una farmacia ogni 5.000 abitanti» fissata dall'art. 1, comma 2, della legge n. 475 del 1968.

La proporzione prescelta dal legislatore statale è espressiva di un principio fondamentale non derogabile dal legislatore regionale.

Senza soluzione di continuità rispetto all'interpretazione dell'originario art. 117 della Costituzione (cfr. la sentenza n. 68 del 1961), la disciplina dell'organizzazione del servizio farmaceutico è stata da questa Corte ascripta alla materia concorrente della «tutela della salute» (così la sentenza n. 87 del 2006).

In tema di distribuzione territoriale delle farmacie, il legislatore statale ha optato per il criterio del contingentamento.

Questa Corte ha riconosciuto che «la *ratio* della programmazione e della revisione delle piante organiche degli esercizi commerciali delle farmacie, più che diretta ad evitare la proliferazione delle stesse (o – come ritiene la difesa erariale – a salvaguardare le condizioni economiche dell'esercizio commerciale), risiede nella diversa esigenza di assicurare l'ordinata copertura di tutto il territorio nazionale al fine di agevolare la maggiore tutela della salute ai cittadini» (sentenza n. 4 del 1996).

La disciplina posta dal legislatore riposa, dunque, sul «fine di salvaguardare l'interesse pubblico al corretto svolgimento del servizio farmaceutico ed in ultima analisi alla salvaguardia del bene salute» (sentenza n. 275 del 2003; si vedano, altresì, le sentenze n. 448 del 2006; n. 352 del 1992 e n. 446 del 1988). La finalità sottesa a tale opzione normativa è quella di «assicurare ai cittadini la continuità territoriale e temporale del servizio ed agli esercenti un determinato bacino d'utenza» (sentenza n. 27 del 2003). La sintesi tra siffatte esigenze è stata demandata a scelte non irragionevoli del legislatore,

«in modo che siano garantiti sia un adeguato ambito di operatività alle farmacie in attività, sia la piena efficienza a favore degli utenti del servizio farmaceutico» (sentenza n. 76 del 2008).

Il legislatore statale, disciplinando la distribuzione territoriale delle farmacie, ha operato una scelta informata ad una precisa logica: la “densità” delle farmacie deve essere più alta nei comuni con un maggior numero di abitanti. Per i comuni con popolazione superiore a 12.500 abitanti vige, invero, la proporzione di «una farmacia ogni 4.000 abitanti», e non una ogni 5.000, come previsto per i comuni con popolazione inferiore a quella soglia.

Nella Regione Puglia, questa opzione di fondo è stata rovesciata a favore di un indirizzo diverso ed incompatibile con quello seguito dal legislatore statale, quale espresso nel principio fondamentale di cui all’art. 1 della legge n. 475 del 1968.

5. – La questione di legittimità costituzionale dell’art. 17, prospettata con riferimento all’art. 117, terzo comma, della Costituzione, è fondata.

5.1. – L’impugnata disposizione consente 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.

Si rivela, innanzitutto, improprio il rilievo difensivo della parte resistente volto a ricondurre la disciplina in oggetto alla materia residuale della «organizzazione amministrativa regionale». Non ricorrono, infatti, gli elementi e le condizioni che hanno permesso alla Corte di riconoscere la fondatezza della collocazione materiale così prospettata (cfr. sentenze n. 188 del 2007; n. 233 del 2006; n. 380 e n. 2 del 2004).

L’impugnata disposizione, afferendo alla delimitazione temporale dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni sanitarie, strumentale alla prestazione del servizio, è, invece, espressione della potestà legislativa regionale nella materia concorrente della «tutela della salute» di cui all’art. 117, terzo comma, della Costituzione, come già riconosciuto da questa Corte (così, infatti, la sentenza n. 422 del 2006).

In questo ambito, il legislatore regionale è tenuto a rispettare i principi fondamentali sanciti a livello statale.

Con la citata sentenza n. 422 del 2006, questa Corte ha riconosciuto la natura di principio fondamentale all’art. 11, comma 3, del decreto legislativo n. 288 del 2003, a mente del quale le funzioni di direttore sanitario e di direttore amministrativo degli IRCCS cessano al compimento del sessantacinquesimo anno di età.

La motivazione allora addotta – secondo cui il carattere apicale della posizione ricoperta dai predetti direttori rivela «l’incidenza che la disciplina relativa alle modalità di cessazione da tali incarichi, per sopraggiunti limiti di età, esercita sull’organizzazione e la gestione di servizi sanitari e, di riflesso, anche sull’efficienza degli stessi» – ben si attaglia anche alle omologhe figure dei direttori amministrativi e sanitari delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere, per i quali l’art. 3, comma 7, del decreto legislativo n. 502 del 1992, fissa il medesimo limite di età.

La deroga introdotta dalla impugnata disposizione regionale contraddice il principio fondamentale enunciato, in questo ambito, dal legislatore statale, così violando l’art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Questa Corte ha, in passato, riconosciuto la legittimità di previsioni legislative regionali che hanno innalzato il limite massimo dell’età pensionabile stabilito a livello statale, ammettendo che «il legislatore regionale non è tenuto a conformarsi pedissequamente alle singole disposizioni statali relative al pubblico impiego» (sentenza n. 227 del 1997; dello stesso tenore le sentenze n. 162 del 1997; n. 186 del 1990 e n. 238 del 1988).

Tuttavia, questa facoltà è stata riconosciuta solo per il conseguimento di finalità assicurative e previdenziali (sentenza n. 227 del 1997), trattandosi di «un’esigenza che va ricondotta, in via generale, a un interesse tutelato dalla Costituzione come diritto del lavoratore in quanto tale (art. 38, comma secondo)» (sentenza n. 238 del 1988). Questo orientamento giurisprudenziale ha ispirato le

pronunce rese da questa Corte in ordine al personale sanitario (v. le sentenze n. 90 del 1992; n. 490 e n. 440 del 1991; nonché l'ordinanza n. 380 del 1994), con particolare riferimento alla dirigenza (cfr. sentenza n. 374 del 1992).

D'altro canto, la legittimità di siffatte disposizioni legislative è stata da questa Corte subordinata al rispetto di due condizioni: che si trattasse di deroghe rigorosamente circoscritte nel tempo (così le sentenze n. 186 del 1990 e n. 238 del 1988) e che residuasse in capo all'amministrazione il potere di decidere sulla domanda dell'interessato (sentenza n. 162 del 1997).

Il denunciato art. 17 non soddisfa queste condizioni. Non è circoscritta, entro un lasso temporale ragionevolmente delimitato, la deroga al limite massimo di sessantacinque anni. Il prolungamento del rapporto di lavoro è, inoltre, disposto in modo automatico, senza alcuna istanza dell'interessato e, soprattutto, senza alcuna valutazione da parte della struttura di appartenenza.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

*dichiara* inammissibili gli interventi spiegati nel presente giudizio dalla Federfarma – Federazione nazionale unitaria dei titolari di farmacia italiani e dalla Federfarma Puglia – Unione regionale delle associazioni sindacali dei titolari di farmacia della Puglia;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 8, 14 e 17 della legge della Regione Puglia 2 luglio 2008, n. 19 (Disposizioni regionali urgenti).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 novembre 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 novembre 2009.

<b>Sentenza del 20 novembre 2009, n. 297</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Regione Veneto	
<b>Resistente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Materia</b>	coordinamento della finanza pubblica	
<b>Norme impugnate</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>
art. 2, comma 600 legge 24 dicembre 2007, n.244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato-legge finanziaria 2008)	artt.117, terzo comma, e 119 Cost.	<b>Illegittimità costituzionale</b> nella parte in cui impone alle regioni di attuare i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica desumibili dai commi da 588 a 593
art. 2, comma 600, l. 244/2007	art.118 Cost.	inammissibilità della questione
art. 3, comma 162, l. 244/2007	art. 117, terzo comma, Cost.	inammissibilità della questione
art. 2, comma 600, l. 244/2007	artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost.	non fondatezza della questione
<b>Sintesi</b>		
<p>Secondo un orientamento consolidato della giurisprudenza della Corte costituzionale affinché una norma statale possa qualificarsi come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica occorrono alcune condizioni fondamentali: la norma deve limitarsi a porre obiettivi di riequilibrio della spesa, nel senso di un transitorio contenimento complessivo della spesa corrente; non deve prevedere in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento di tali obiettivi ovvero non può porre dei vincoli puntuali alle singole voci di spesa dei bilanci, al fine di lasciare le regioni e gli enti locali liberi di decidere come meglio allocare le risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa.</p> <p>Alla luce di tali considerazioni la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 600 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n.244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato-legge finanziaria 2008), impugnato dalla regione Veneto, nella parte in cui impone alle regioni di attuare i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica desumibili dai commi da 588 a 593.</p> <p>Il comma 600 prevede, infatti, che "le regioni, le province autonome e gli enti del Servizio sanitario nazionale, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, adottano, secondo i propri ordinamenti, gli atti di rispettiva competenza al fine di attuare i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica desumibili dai commi da 588 a 602". I commi da 588 a 602 prevedono misure dirette a limitare la spesa pubblica quali: ridurre la cilindrata media delle autovetture di servizio assegnate nell'ambito delle magistrature e di ciascuna amministrazione civile dello stato; incentivare l'utilizzo della posta elettronica per le comunicazioni di documenti tra le pubbliche amministrazioni, prevedendo, in caso contrario, una riduzione delle risorse previste per l'invio della corrispondenza cartacea; incentivare l'utilizzo dei servizi "Voce tramite protocollo Internet"(VoIP) per le comunicazioni telefoniche, prevedendo, anche in tale ipotesi, una riduzione dello stanziamento per le spese telefoniche; adottare e disciplinare piani triennali per una migliore utilizzazione delle dotazioni strumentali, delle autovetture di servizio, dei beni immobili ad uso abitativo o di servizio; ridurre da quattro a due i componenti del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione.</p> <p>L'illegittimità prospettata dalla Corte deriva dalla constatazione che le norme censurate non esprimono affatto principi di coordinamento della finanza pubblica, ma pongono dei vincoli puntuali</p>		

e indicano specifiche modalità di contenimento della spesa medesima, realizzando così un'indebita ingerenza nell'autonomia finanziaria regionale.

SENTENZA N. 297  
ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Francesco	AMIRANTE	Presidente
- Ugo	DE SIERVO	Giudice
- Paolo	MADDALENA	“
- Alfio	FINOCCHIARO	“
- Alfonso	QUARANTA	“
- Franco	GALLO	“
- Luigi	MAZZELLA	“
- Gaetano	SILVESTRI	“
- Sabino	CASSESE	“
- Maria Rita	SAULLE	“
- Giuseppe	TESAURO	“
- Paolo Maria	NAPOLITANO	“
- Giuseppe	FRIGO	“
- Alessandro	CRISCUOLO	“
- Paolo	GROSSI	“

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 600, e 3, comma 162 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 26 febbraio 2008, depositato in cancelleria il 5 marzo 2008 ed iscritto al n. 19 del registro ricorsi 2008.

*Visto* l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

*udito* nell'udienza pubblica del 21 aprile 2009 il Giudice relatore Franco Gallo;

*uditi* l'avvocato Mario Bertolissi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Michele Dipace per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Il giudizio di legittimità costituzionale promosso dalla Regione Veneto ha per oggetto varie disposizioni della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), tra le quali il comma 600 dell'art. 2 ed il comma 162 dell'art. 3. Saranno qui trattate solo le questioni relative a tali disposizioni, ritenendosi opportuno procedere ad un esame distinto delle questioni, promosse con il medesimo ricorso, riguardanti le altre disposizioni della medesima legge finanziaria.

2. – Il censurato comma 600 dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007 stabilisce che «Le regioni, le province autonome e gli enti del Servizio sanitario nazionale, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, adottano, secondo i propri ordinamenti, gli atti di rispettiva

competenza al fine di attuare i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica desumibili dai commi da 588 a 602».

I commi da 588 a 602, richiamati dalla suddetta disposizione, introducono cinque articolate misure volte a: a) ridurre la cilindrata media delle autovetture di servizio assegnate nell'ambito delle magistrature e di ciascuna amministrazione civile dello Stato (comma 588); b) incentivare l'utilizzo della posta elettronica per le comunicazioni di documenti tra le pubbliche amministrazioni, prevedendo, in caso di mancato adeguamento alle disposizioni ivi dettate, una riduzione delle risorse stanziare per le spese di invio della corrispondenza cartacea (commi 589 e 590); c) incentivare l'utilizzo dei servizi "Voce tramite protocollo Internet" (VoIP) per le comunicazioni telefoniche, anche in questo caso prevedendo, nell'ipotesi di mancato adeguamento alle disposizioni ivi dettate, una riduzione delle risorse stanziare per le spese di telefonia (commi 591, 592 e 593); d) adottare e disciplinare piani triennali finalizzati alla razionalizzazione dell'utilizzo delle dotazioni strumentali, delle autovetture di servizio, dei beni immobili ad uso abitativo o di servizio delle «amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165» (commi da 594 a 599); e) ridurre da quattro a due il numero dei componenti del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (comma 601), a tal fine dettando una disciplina transitoria della composizione di tale organo collegiale (comma 602).

2.1. – La ricorrente deduce che il comma 600, in combinato disposto con i richiamati commi da 588 a 602, viola: a) l'art. 117, quarto comma, della Costituzione e, «conseguentemente», gli artt. 118 e 119 Cost., perché la disposizione denunciata incide illegittimamente sulla competenza legislativa residuale della Regione in materia di «organizzazione amministrativa interna della regione e degli enti pubblici regionali»; b) l'art. 117, terzo comma, Cost., perché detta disposizione «non ha affatto fissato i principi fondamentali» della materia in modo espresso, «ma ha rimesso alla regione l'individuazione degli stessi a partire dalle norme di cui ai commi dal 588 al 602 dell'art. 2 della legge finanziaria per il 2008»; c) gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., nonché «*de plano*» l'art. 118 Cost., in quanto la medesima disposizione denunciata introduce un limite puntuale a singole voci di spesa specificamente individuate.

2.2. – Le questioni relative al comma 600, poste dalla Regione Veneto con riferimento all'art. 118 Cost., devono essere dichiarate inammissibili, per insufficiente motivazione. Al riguardo, la ricorrente si limita a dedurre, nel primo e nel terzo motivo di censura, che la violazione di detto parametro consegue alla violazione delle competenze legislative regionali garantite dall'art. 117 Cost., senza, però, spiegare le ragioni per cui la violazione di quest'ultimo parametro comporti anche la lesione dell'art. 118 Cost., il quale si riferisce, invece, alle sole competenze amministrative. La Regione, così prospettando le questioni, non ha rispettato il principio più volte affermato da questa Corte, secondo cui il ricorso principale, a pena di inammissibilità, non solo deve identificare esattamente la questione nei suoi termini specifici, ma deve anche contenere una adeguata, ancorché sintetica, motivazione delle ragioni poste a base della richiesta declaratoria d'incostituzionalità (*ex plurimis*, sentenze n. 120 del 2008; n. 38 del 2007; n. 233 del 2006).

2.3. – Nel merito, devono essere dichiarate non fondate le questioni di legittimità, poste con riferimento agli artt. 117 e 119 Cost., del medesimo comma 600, nella parte in cui rende applicabili alle Regioni i principi «desumibili» dai commi da 594 a 602.

2.3.1. – Quanto ai commi da 594 a 599, la ricorrente muove dalla premessa che essi si applicano alle Regioni non in via diretta, ma esclusivamente in forza del richiamo operato dal suddetto comma 600, e limita, perciò, la sua censura a tale ultima disposizione.

Tale premessa è erronea, perché dall'interpretazione letterale dei suddetti commi risulta che questi, nel disciplinare i «piani triennali finalizzati alla razionalizzazione dell'utilizzo» delle dotazioni delle pubbliche amministrazioni (comma 594), si riferiscono a tutte le «amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165» e, quindi, secondo il chiaro enunciato di quest'ultima disposizione, a «tutte le amministrazioni dello Stato» ed alle «Regioni». Dall'erroneità della ricostruzione – da parte della ricorrente – del quadro normativo di riferimento consegue, dunque, il rigetto della questione.

2.3.2 Quanto ai commi 601 e 602, la ricorrente muove dalla premessa che essi, sia pure per il tramite del censurato comma 600, si applichino alle Regioni.

Anche tale premessa è erronea, perché detti commi non contengono norme applicabili alle Regioni neanche in via indiretta. Essi si limitano, infatti, a disciplinare la composizione, a regime e in via transitoria, del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione. Quest'ultimo costituisce uno specifico organo collegiale che, in forza dell'art. 4, comma 1, del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39 (Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 2, comma 1, lettera *mm*, della Legge 23 ottobre 1992, n. 421), «opera presso la Presidenza del Consiglio dei ministri per l'attuazione delle politiche del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, con autonomia tecnica, funzionale, amministrativa, contabile e finanziaria e con indipendenza di giudizio». Si tratta, quindi, di un organo statale che, per le sue caratteristiche strutturali e funzionali, non trova omologhi in ambito regionale e la cui disciplina, pertanto, non può in alcun modo riguardare le Regioni.

2.3.3 Per quanto attiene alla parte della disposizione censurata che impone alle Regioni di «attuare i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica» desumibili dai commi da 588 a 593 dello stesso art. 2, è invece fondata la questione posta con riferimento agli articoli 117, terzo comma, e 119 Cost.

Va preliminarmente osservato che i citati commi da 588 a 593, diversamente dai commi da 594 a 599, si riferiscono soltanto all'amministrazione statale e, pertanto, si applicano alle Regioni esclusivamente in forza del censurato comma 600, secondo il quale, come visto, queste ultime devono adottare gli atti di loro competenza «al fine di attuare i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica desumibili» da detti commi. La questione è, quindi, ammissibile.

Nel merito, occorre ribadire quanto affermato dalla giurisprudenza di questa Corte in tema di individuazione dei principi di contenimento della spesa pubblica; e cioè che 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» (sentenze n. 289 e n. 120 del 2008; analogamente, le sentenze n. 412 e n. 169 del 2007, nonché n. 88 del 2006). In altri termini, 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» (sentenza n. 36 del 2004), e non può 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. (sentenze n. 120 del 2008; n. 169 del 2007; n. 417 del 2005; n. 36 del 2004).

Ciò posto, va rilevato che il censurato comma 600 non qualifica direttamente come principi fondamentali le norme dei commi da 589 a 593 ma, come già visto, assegna alle Regioni il compito di attuare i principi «desumibili» da detti commi. Il che impone a questa Corte di verificare specificamente se da tali commi possano essere desunti principi fondamentali che rispondano all'indicata duplice condizione richiesta dalla giurisprudenza costituzionale. La Corte è chiamata, cioè, a verificare, al di là della terminologia impiegata dal legislatore statale, l'idoneità del «carattere sostanziale della norma» a tradursi in principio fondamentale attraverso un procedimento di astrazione (sentenza n. 29 del 1995).

Nella specie, 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. Come è evidente, dette 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 inadeguate 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 fondatezza della questione comporta l'assorbimento delle altre questioni sollevate dalla ricorrente Regione Veneto con riguardo alla medesima disposizione.

3 La ricorrente denuncia altresì – con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. – l'illegittimità del comma 162 dell'art. 3 della legge n. 244 del 2007, il quale stabilisce che le disposizioni della medesima legge «costituiscono norme di coordinamento della finanza pubblica per gli enti territoriali».

La questione è inammissibile, perché formulata in modo contraddittorio o comunque perplesso.

La Regione Veneto premette, al riguardo, che «etichettare una norma (*rectius*: tutte le norme della legge finanziaria per l'anno 2008) come di coordinamento della finanza pubblica» non è sufficiente «perché questa (o queste) assuma(no) effettivamente tale carattere», dal momento che le norme richiamate dalla disposizione impugnata «non possono certamente dirsi tutte norme di principio». Da tale premessa, tuttavia, la ricorrente non trae la logica conseguenza che la disposizione censurata non comporta, di per sé, alcuna lesione della sfera delle proprie competenze, ma, sul contrario presupposto della efficacia dell'autoqualificazione legislativa, censura il suddetto comma 162 perché, in violazione dell'evocato parametro, avrebbe qualificato come «norme di coordinamento della finanza pubblica» disposizioni che non hanno tale natura. Di qui la rilevata inammissibilità della questione, perché la censura proposta smentisce la stessa premessa da cui muove la ricorrente (sulla inammissibilità di questioni sollevate in via principale per contraddittorietà o perplessità nella formulazione della censura, sentenze n. 10 del 2008 e n. 401 del 2007, punto 6.4. del *Considerato in diritto*).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle restanti questioni di legittimità costituzionale della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), promosse con il ricorso indicato in epigrafe:

*dichiara* l'illegittimità costituzionale del comma 600 dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007, 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;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale del comma 600 dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007, promossa – in riferimento all'art. 118 della Costituzione – dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 162, della medesima legge n. 244 del 2007, promossa – in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale del medesimo comma 600 dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007, nella parte in cui impone alle Regioni di «attuare i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica» desumibili dai commi da 594 a 602 dello stesso art. 2, promossa – in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 della Costituzione dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 novembre 2009.

F.to:  
Francesco AMIRANTE, Presidente  
Franco GALLO, Redattore  
Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere  
Depositata in Cancelleria il 20 novembre 2009.

<b>Sentenza del 20 novembre 2009, n. 298</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Regione Calabria	
<b>Resistente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Materia</b>	sistema tributario e contabile dello Stato sistema tributario e contabile regionale e locale principio di leale collaborazione	
<b>Norme impugnate</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>
comma 5 dell'art. 1 del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93 (Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie)	artt. 119 e 120 Cost.	cessata materia del contendere
comma 4 dell'art. 1 d.l. 93/2008, sia nel testo originario, sia come convertito dalla legge 24 luglio 2008, n. 126	artt. 119 e 120 Cost.	inammissibilità della questione
terzo periodo del comma 4, comma 6-bis e del comma 7-bis, dell'art. 1 d.l. 93/2008, come convertito dalla legge n. 126 del 2008	artt. 119 e 120 Cost.	inammissibilità della questione
commi 1, 2, 3, 4, primo, secondo e terzo periodo, 4-bis, 4-ter, 6 e 7 dell'art. 1 d.l. 93/2008, come modificato dalla legge di conversione n. 126 del 2008	artt. 119 e 120 Cost.	non fondatezza della questione
<b>Sintesi</b>		
<p>Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti del decreto legge nella parte in cui prevede l'esenzione dalla imposta comunale sugli immobili dell'unità immobiliare adibita ad "abitazione principale", la 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» e un meccanismo di rimborso dell'imposta non percepita agli enti locali. La disciplina dei tributi su cui hanno inciso le norme del decreto legge non lede infatti l'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali, dal momento che appartiene alla competenza legislativa esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.. Tali tributi sono istituiti con legge dello Stato e non delle regioni, pertanto la competenza legislativa 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.</p> <p>Secondo la costante giurisprudenza, 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: A seguito di manovre di finanza pubblica, possono anche determinarsi riduzioni nella disponibilità finanziaria delle regioni, purché esse non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa regionale e, in definitiva, rendano insufficienti i mezzi finanziari dei quali la regione stessa dispone per l'adempimento dei propri compiti.</p> <p>Inoltre non può considerarsi violato il principio di leale collaborazione fra livelli istituzionali dal fatto che lo Stato sia intervenuto in materia con decreto legge, in quanto va escluso che l'esercizio</p>		

dell'attività legislativa possa soggiacere alle procedure di leale collaborazione. Tale conclusione vale a maggior ragione per una fonte come il decreto-legge, la cui adozione è subordinata, in forza del secondo comma dell'art. 77 Cost., alla mera occorrenza di «casi straordinari di necessità e d'urgenza». La particolare celerità con cui detta fonte deve poter essere approvata ed entrare in vigore, nonché la peculiarità dei casi in cui essa può essere adottata e del procedimento di conversione in legge escludono infatti, secondo la chiara formulazione dell'evocato parametro costituzionale, che nel caso di specie sia ravvisabile una qualsivoglia necessità di previo coinvolgimento delle regioni nella formulazione del decreto-legge.

SENTENZA N. 298  
ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Francesco	AMIRANTE	Presidente
- Ugo	DE SIERVO	Giudice
- Paolo	MADDALENA	“
- Alfio	FINOCCHIARO	“
- Alfonso	QUARANTA	“
- Franco	GALLO	“
- Luigi	MAZZELLA	“
- Gaetano	SILVESTRI	“
- Maria Rita	SAULLE	“
- Giuseppe	TESAURO	“
- Paolo Maria	NAPOLITANO	“
- Giuseppe	FRIGO	“
- Alessandro	CRISCUOLO	“
- Paolo	GROSSI	“

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93 (Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie), sia nel testo originario sia come modificato dalla legge di conversione 24 luglio 2008, n. 126, promossi con due ricorsi della Regione Calabria notificati il 24 luglio ed il 23 settembre 2008, depositati in cancelleria rispettivamente il 30 luglio e il 30 settembre 2008 ed iscritti ai numeri 40 e 58 del registro ricorsi 2008.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 settembre 2009 il Giudice relatore Franco Gallo;

uditi l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Calabria e l'avvocato dello Stato Glauco Nori per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – I giudizi di legittimità costituzionale indicati in epigrafe sono stati promossi dalla Regione Calabria e hanno per oggetto l'art. 1 del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93 (Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie), nel testo originario (ricorso iscritto al numero 40 del registro ricorsi 2008) ed in quello risultante dalle modifiche apportate, in sede di conversione, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126 (ricorso iscritto al numero 58 del registro ricorsi 2008).

1.1. – Il testo originario dell'art. 1 del decreto-legge n. 93 del 2008 – censurato dalla ricorrente per violazione sia dell'art. 119 della Costituzione che del principio di leale collaborazione sancito dall'art. 120 Cost. – prevede un'articolata misura di finanza pubblica volta: a) ad escludere, a decorrere dall'anno 2008, l'imposta comunale sugli immobili (ICI) sull'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo (art. 1, commi 1, 2 e 3, primo periodo); b) a rimborsare ai singoli Comuni la minore imposta che deriva dalla menzionata esclusione – minore imposta quantificata in € 1.700 milioni – secondo criteri e modalità stabiliti in sede di Conferenza Stato-Città ed autonomie locali (art. 1, comma 4, primo, secondo e terzo periodo, e comma 5); c) ad abrogare, «conseguentemente», le disposizioni che prevedevano, a vario titolo, o la possibilità di determinare aliquote ridotte per l'ICI gravante sulle abitazioni principali o detrazioni d'imposta con riferimento a dette unità immobiliari o, ancora, le modalità attuative di dette riduzioni e detrazioni (art. 1, comma 3, secondo periodo, e comma 6); d) a sospendere, fino alla definizione dei contenuti del nuovo patto di stabilità interno, il potere delle Regioni e degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad essi attribuiti con legge dello Stato, fatte salve le speciali disposizioni vigenti per il ripiano del disavanzo nel settore sanitario (art. 1, comma 7).

Il quarto periodo del quarto comma dell'art. 1 del decreto-legge n. 93 del 2008 chiarisce altresì che «Relativamente alle regioni a statuto speciale, ad eccezione delle regioni Sardegna e Sicilia, ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, i rimborsi sono in ogni caso disposti a favore dei citati enti, che provvedono all'attribuzione delle quote dovute ai comuni compresi nei loro territori nel rispetto degli statuti speciali e delle relative norme di attuazione».

1.2.. – L'art. 1, comma 1, della legge di conversione n. 126 del 2008, in combinato disposto con l'allegato alla medesima legge, ha convertito in legge l'art. 1 del decreto-legge n. 93 del 2008, ad eccezione del comma 5; ha modificato i commi 2, 4 e 7 dell'art. 1 del menzionato decreto-legge ed ha inserito, nel medesimo articolo 1, i commi 4-*bis*, 4-*ter*, 6-*bis* e 7-*bis*. In sintesi, la legge di conversione: a) chiarisce che l'assimilazione ad abitazione principale può essere operata dal Comune, oltre che con regolamento, anche con una delibera comunale «vigente alla data» del 29 maggio 2008 (art. 1, comma 2, del menzionato decreto-legge, come modificato); b) specifica che il decreto del Ministro dell'interno – con cui si provvede, secondo i criteri e le modalità stabiliti in sede di Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, alla erogazione del rimborso ai Comuni per la minore imposta riscossa – deve essere emanato entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione [e cioè entro il 26 agosto del 2008], «secondo principi che tengano conto dell'efficienza nella riscossione dell'imposta, del rispetto del patto di stabilità interno, per l'esercizio 2007, e della tutela dei piccoli comuni» (art. 1, comma 4, terzo periodo, del menzionato decreto-legge, come modificato); c) prevede il versamento ad opera del Ministero dell'interno, entro il 26 agosto del 2008, di un primo acconto [pari al 50 per cento del rimborso spettante] ai Comuni e alle Regioni a statuto speciale ed autorizza una deroga al limite alle anticipazioni di tesoreria vigente per gli enti locali (art. 1, commi 4-*bis* e 4-*ter*, del menzionato decreto-legge); d) prevede, con riferimento ai limiti concernenti l'assimilazione di immobili diversi all'abitazione principale, una sospensione nell'applicazione «di sanzioni nei casi di omesso o insufficiente versamento della prima rata dell'imposta comunale sugli immobili, relativa all'anno 2008, a condizione che il contribuente provveda ad effettuare il versamento entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto» (art. 1, comma 6-*bis*, del menzionato decreto-legge); e) quanto alla sospensione del potere delle Regioni e degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad essi attribuiti con legge dello Stato, fa salve le disposizioni relative all'innalzamento dei tributi locali e delle

addizionali nel caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno (art. 1, comma 7, ultimi due periodi, del menzionato decreto-legge); f) stabilisce che «I comuni che abbiano in corso di esecuzione rapporti di concessione del servizio di accertamento e riscossione dell'imposta comunale sugli immobili possono rinegoziare i contratti in essere, ai fini dell'accertamento e della riscossione di altre entrate, compatibilmente con la disciplina comunitaria in materia di prestazione di servizi» (comma 7-bis dell'art. 1 del menzionato decreto-legge).

2. – Secondo la ricorrente, l'art. 1 del decreto-legge n. 93 del 2008, sia nel testo originario, sia nel testo modificato dall'art. 1, comma 1, della legge di conversione n. 126 del 2008, in combinato disposto con l'allegato alla medesima legge, viola l'art. 119 Cost., perché – nello stabilire una «esenzione dalla imposta comunale sugli immobili dell'unità immobiliare adibita ad «abitazione principale» e, al contempo, 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» – lede l'«autonomia finanziaria regionale e degli EE.LL.», riducendo le risorse di cui tali enti possono disporre e penalizzando i medesimi enti «nel giudizio delle agenzie di rating».

Sempre secondo la Regione Calabria, l'art. 1 del decreto-legge n. 93 del 2008, nei due testi prima indicati, viola altresì il principio di leale collaborazione sancito dall'art. 120 Cost., perché detta disposizione è «compendiata in un provvedimento normativo (i.e. il decreto-legge) sottratto alla necessaria (in materia) dialettica istituzionale Stato-regioni» e approvata, quindi, «attraverso forme che aggirano i «metodi della concertazione e leale collaborazione fra livelli istituzionali»».

3. – Con la memoria depositata in prossimità dell'udienza, la ricorrente ha formulato ulteriori motivi di censura. Per la Regione, l'art. 1 del decreto-legge n. 93 del 2008, sia nel testo originario, sia nel testo oggetto di modificazioni ad opera della legge di conversione n. 126 del 2008, viola l'art. 77 Cost. perché: a) è «evidente», nel caso di specie, la «mancanza dei presupposti straordinari di necessità ed urgenza» del decreto-legge; b) la disciplina da detta fonte introdotta «si configura, invero, alla stregua di un intervento sistematico nell'ambito dei rapporti finanziari Stato-Regione, senza che gli effetti della stessa possano ricondursi nemmeno alle finalità espresse nella relativa rubrica». La medesima disposizione violerebbe, altresì, l'art. 119 Cost., in combinato disposto con la legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), perché pone principi contrastanti con tale ultima legge.

4. – In considerazione della parziale coincidenza dell'oggetto e della identità dei motivi delle questioni promosse dalla ricorrente, i ricorsi debbono essere riuniti per essere congiuntamente esaminati e decisi da questa Corte.

5. – Preliminarmente, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere in riferimento alle questioni aventi ad oggetto l'art. 1, comma 5, del decreto-legge n. 93 del 2008, perché tali questioni hanno ad oggetto una disposizione che non è stata convertita in legge e che, perciò, ha perso efficacia sin dall'inizio ai sensi dell'art. 77, terzo comma, Cost. (per un caso analogo, sentenza n. 200 del 2009).

6. – Deve essere altresì dichiarata l'inammissibilità delle questioni aventi ad oggetto il quarto periodo del comma 4 dell'art. 1 del decreto-legge n. 93 del 2008, sia nel testo originario, sia nel testo convertito dalla legge n. 126 del 2008, per carenza di interesse al ricorso.

Tale disposizione stabilisce che «Relativamente alle regioni a statuto speciale, ad eccezione delle regioni Sardegna e Sicilia, ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, i rimborsi sono in ogni caso disposti a favore dei citati enti, che provvedono all'attribuzione delle quote dovute ai comuni compresi nei loro territori nel rispetto degli statuti speciali e delle relative norme di attuazione». Essa, dunque, applicandosi alle sole Regioni a statuto speciale e Province autonome, non esplica effetti per la ricorrente, che è una Regione a statuto ordinario, con conseguente carenza di interesse all'impugnazione *in parte qua*.

7. – Sempre in via preliminare, devono essere valutate le eccezioni d'inammissibilità sollevate dalla difesa erariale.

7.1. – In primo luogo, l'Avvocatura generale dello Stato afferma che tutte le questioni promosse dalla ricorrente sono inammissibili, perché, con riferimento alle singole censure, non vengono indicati i commi impugnati, né «è possibile individuarli sia perché i motivi non si attagliano a tutti sia perché come parametro costituzionale è indicato l'art. 119 Cost., senza precisare sotto quali profili».

L'eccezione è solo in parte fondata.

Diversamente da quanto sostenuto dall'Avvocatura generale dello Stato, la ricorrente ha inteso impugnare tutte le disposizioni contenute nell'art. 1 del decreto-legge n. 93 del 2008. Tuttavia essa, nel lamentare la violazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali e del principio di leale collaborazione, ha fornito un'adeguata motivazione solo con riguardo alle censure proposte in riferimento a quelle disposizioni dell'art. 1 che hanno l'effetto di incidere sulla sfera finanziaria regionale e degli enti locali e, nel medesimo ambito, sul principio di leale collaborazione.

In particolare, sono sorrette da sufficiente motivazione le questioni aventi ad oggetto: a) quanto al decreto-legge, nel testo originario, le previsioni che hanno l'effetto di: a.1.) escludere, a decorrere dall'anno 2008, l'imposta comunale sugli immobili sull'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo (commi 1, 2 e 3, primo periodo); a.2.) rimborsare ai singoli Comuni la minore imposta che deriva dalla menzionata esclusione secondo criteri e modalità stabiliti in sede di Conferenza Stato-Città ed autonomie locali (commi 4 e 5); a.3.) sospendere, fino alla definizione dei contenuti del nuovo patto di stabilità interno, il potere delle Regioni e degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad essi attribuiti con legge dello Stato (comma 7); b) quanto al decreto-legge, nel testo risultante dalla legge di conversione, le ulteriori disposizioni che: b.1.) chiariscono che l'assimilazione ad abitazione principale può essere operata dal Comune, oltre che con regolamento, anche con una delibera comunale «vigente alla data» del 29 maggio 2008 (comma 2); b.2.) prevedono il versamento ad opera del Ministero dell'interno, entro il 26 agosto del 2008, di un primo acconto ai Comuni e alle Regioni a statuto speciale ed autorizzano una deroga al limite alle anticipazioni di tesoreria vigente per gli enti locali (commi 4-*bis* e 4-*ter*); b.3.) chiariscono, quanto alla sospensione del potere delle Regioni e degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad essi attribuiti con legge dello Stato, che sono fatte salve le disposizioni relative all'innalzamento dei tributi locali e delle addizionali nel caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno (ultimi due periodi del comma 7).

Parimenti, sono sorrette da sufficiente motivazione le questioni aventi ad oggetto le disposizioni che abrogano precedenti norme, le quali: a) prevedevano la possibilità di determinare aliquote ridotte per l'ICI gravante sulle abitazioni principali, b) prevedevano detrazioni d'imposta con riferimento a dette unità immobiliari, o c) attuavano dette riduzioni e detrazioni (commi 3, secondo periodo, e 6, sia nel testo originario, sia nel testo modificato dalla legge di conversione). Tali disposizioni abrogative sono, infatti, strettamente ed inscindibilmente collegate a quelle prima considerate, che escludono l'applicazione dell'ICI in riferimento all'abitazione principale.

Non hanno ad oggetto norme incidenti sull'autonomia finanziaria regionale e degli enti locali e, pertanto, sono inammissibili per insufficienza di motivazione le questioni relative alle seguenti disposizioni dell'art. 1 del decreto-legge n. 93 del 2008, nel testo modificato dalla legge di conversione: a) il comma 4, nella parte in cui specifica che il decreto del Ministro dell'interno deve essere emanato entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, «secondo principi che tengano conto dell'efficienza nella riscossione dell'imposta, del rispetto del patto di stabilità interno, per l'esercizio 2007, e della tutela dei piccoli comuni»; b) il comma 6-*bis*, che prevede, con riferimento ai limiti in ordine all'assimilazione di immobili diversi all'abitazione principale, una sospensione nell'applicazione «di sanzioni nei casi di omesso o insufficiente versamento della prima rata dell'imposta comunale sugli immobili, relativa all'anno 2008, a condizione che il contribuente provveda ad effettuare il versamento entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto»; c) il comma 7-*bis*, il quale

stabilisce che «I comuni che abbiano in corso di esecuzione rapporti di concessione del servizio di accertamento e riscossione dell'imposta comunale sugli immobili possono rinegoziare i contratti in essere, ai fini dell'accertamento e della riscossione di altre entrate, compatibilmente con la disciplina comunitaria in materia di prestazione di servizi».

7.2. – In secondo luogo, l'Avvocatura generale dello Stato eccepisce, con riferimento ad entrambi i ricorsi, che la Regione non è legittimata ad agire, in quanto fa valere un pregiudizio dei Comuni che non incide, neppure indirettamente, sulla sfera di potestà legislativa regionale.

L'eccezione non è fondata, perché si basa su due presupposti: a) che la Regione possa far valere la lesione di attribuzioni costituzionali degli enti locali solo ove deduca quella della propria sfera di potestà legislativa; b) che l'insussistenza della competenza legislativa regionale comporti l'inammissibilità – prima ancora dell'infondatezza – della questione relativa alla lesione delle attribuzioni degli enti locali.

Il primo presupposto è erroneo, perché le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale. Questa Corte, infatti, ha più volte affermato il principio che la suddetta legittimazione sussiste in capo alle Regioni, in quanto «la stretta connessione, in particolare [...] in tema di finanza regionale e locale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali» (sentenze n. 169 e n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004). Tale giurisprudenza si riferisce, in modo evidente, a tutte le attribuzioni costituzionali delle Regioni e degli enti locali e prescinde, perciò, dal titolo di competenza legislativa esclusivo, concorrente o residuale eventualmente invocabile nella fattispecie. Essa, in particolare, non richiede, quale condizione necessaria per la denuncia da parte della Regione di un *vulnus* delle competenze locali, che sia dedotta la violazione delle attribuzioni legislative regionali. Non incide, dunque, sulla legittimazione della ricorrente a promuovere la questione la circostanza che, nella specie, la Regione non abbia indicato la competenza legislativa alla quale ricondurre la materia cui è ascrivibile la disposizione denunciata e si sia limitata a prospettare la lesione dell'autonomia finanziaria propria e degli enti locali garantita dall'art. 119 Cost., affermando che, per gli enti locali, tale lesione deriverebbe dalla riduzione del gettito dell'ICI disposta dall'art. 1 del decreto-legge n. 93 del 2008. Tale prospettazione è sufficiente per rendere ammissibile la questione, restando riservata all'esame di merito la valutazione della sua fondatezza.

Anche il secondo presupposto è erroneo, perché si adduce un argomento di merito al fine di sostenere l'inammissibilità, in rito, della questione. Al contrario di quanto sostenuto dalla difesa erariale, infatti, la valutazione della questione in punto di ammissibilità attiene alla prospettazione della ricorrente e deve essere tenuta distinta da quella in punto di fondatezza. La Regione deduce, come si è visto, la violazione dell'autonomia finanziaria degli enti locali e l'ammissibilità di tale questione non viene meno osservando nel merito che detta autonomia non è stata lesa, nella specie, dall'esercizio della potestà legislativa esclusiva dello Stato.

7.3. – In terzo luogo, la difesa erariale eccepisce l'inammissibilità della questione a suo avviso posta dal ricorso n. 40, con cui la Regione – richiamando espressamente il comma 2-*bis* dell'art. 8 del decreto legislativo n. 504 del 1992, introdotto dal comma 5 dell'art. 1 della legge n. 244 del 2007 – lamenta che le minori risorse finanziarie destinate agli enti locali sono compensate e recuperate attraverso «l'eventuale storno di contributi già devoluti a favore delle regioni». Per l'Avvocatura generale dello Stato, l'inammissibilità deriverebbe dal fatto che alla suddetta disposizione «sono del tutto estranei quei “contributi già devoluti alla Regione”, che sarebbero stati stornati».

L'eccezione non è fondata, perché nessuna delle questioni proposte ha ad oggetto tale disposizione, richiamata al solo fine di argomentare ulteriormente la denunciata «carenza di risorse finanziarie in capo ai comuni». Il richiamo al comma 2-*bis* dell'art. 8 del d.lgs. n. 504 del 1992, attiene, cioè, al merito della questione sollevata in riferimento all'art. 119, secondo e quarto comma, Cost.

7.4. – In quarto luogo, l'Avvocatura generale rileva che il ricorso n. 40 è stato notificato «lo stesso giorno della pubblicazione della legge di conversione» e, pertanto, rimette a questa Corte la

valutazione dell'ammissibilità di una impugnazione rivolta avverso il solo decreto-legge, essendo, nel momento della proposizione del primo ricorso, la promulgazione della legge di conversione «già nota».

L'eccezione d'inammissibilità è infondata sia in fatto, sia in diritto: in punto di fatto, perché la notificazione del ricorso si è perfezionata, nei confronti del notificante, con la spedizione avvenuta il 24 luglio del 2008, anteriormente, quindi, alla pubblicazione della legge di conversione, avvenuta il successivo 26 luglio; in punto di diritto, perché la Regione può, a sua scelta, impugnare tanto il solo decreto-legge, quanto la sola legge di conversione, quanto entrambi (sentenze n. 443 del 2007, n. 417 del 2005, n. 25 del 1996; n. 192 del 1970 e n. 113 del 1967).

7.5. – La difesa erariale eccepisce, in quinto luogo, che le questioni sollevate con il ricorso iscritto al n. 58 del registro ricorsi 2008, riguardanti il decreto-legge nel testo risultante dalla conversione in legge, sono inammissibili, perché fondate sui medesimi motivi prospettati nel ricorso n. 40 del registro ricorsi 2008, riguardanti il decreto-legge nel testo originario.

Anche tale eccezione non è fondata, perché, come si è appena visto, la ricorrente può impugnare sia il decreto-legge, sia la legge di conversione, sia entrambi; e, pertanto, resta nella disponibilità della parte anche la scelta della formulazione delle singole questioni, che ben possono essere identicamente formulate in riferimento alle disposizioni contenute nelle due fonti.

7.6. – La difesa erariale eccepisce, infine, l'inammissibilità delle questioni a suo avviso poste dalla ricorrente ed aventi ad oggetto gli impugnati commi 4-*bis* e 4-*ter*, perché l'aggravamento «della protestata violazione costituzionale» è «soltanto affermato, ma non argomentato».

L'eccezione non è fondata, perché la ricorrente non pone questioni, ma – nell'escludere che «la misura del “rimborso” ai singoli comuni», previsto dalla disposizione denunciata, sottragga detta disposizione ai denunciati vizi di legittimità – si limita a chiarire, da un lato, che le modificazioni intervenute in sede di conversione non hanno «provveduto a correggere i vizi già lamentati nelle disposizioni contenute nell'originario decreto» e, dall'altro, che le disposizioni di cui ai citati commi 4-*bis* e 4-*ter*, nella parte in cui determinano le modalità di ripartizione ed accreditamento del 50% del rimborso di cui al comma 4, «sembrano aggravare i termini della protestata violazione costituzionale [...] così ribadendosi il *vulnus* procurato al principio di autonomia finanziaria regionale». La ricorrente, dunque, richiama tali disposizioni solo per argomentare la dedotta lesione dell'autonomia finanziaria regionale.

8. – Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza la ricorrente ha formulato ulteriori questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge n. 93 del 2008, sia nel testo originario, sia nel testo oggetto di modificazioni ad opera della legge di conversione n. 126 del 2008, in riferimento all'art. 77 Cost. ed al combinato disposto dell'art. 119 Cost. e della legge n. 42 del 2009.

Tali questioni sono inammissibili, perché dedotte non con il ricorso, ma solo con successiva memoria illustrativa (*ex plurimis*, sentenza n. 229 del 2001).

9. – Al fine di precisare ulteriormente il *thema decidendum* del presente giudizio, va poi rilevato che la legge n. 126 del 2008, oltre a convertire in legge i commi 1, 2, 3, 4, 6 e 7 dell'art. 1 del decreto-legge n. 93 del 2008, ha aggiunto nuove disposizioni, che lo integrano, senza però alterarne la sostanza prescrittiva. In relazione a fattispecie di tal genere, in cui vi è una sostanziale identità tra il testo del decreto-legge originario e quello risultante dalla legge di conversione, la giurisprudenza di questa Corte ha affermato che le censure al testo originario sono assorbite in quelle rivolte alle corrispondenti disposizioni della legge di conversione (sentenze n. 443 del 2007; n. 417 del 2005). Da ciò deriva, nella specie, che: a) le questioni promosse nei confronti del testo originario del decreto-legge n. 93 del 2008 si trasferiscono sul corrispondente testo risultante dalla legge di conversione e sono, perciò, assorbite in queste; b) per l'effetto, l'oggetto del giudizio è limitato alle questioni concernenti i commi 1, 2, 3, 4, primo, secondo e terzo periodo (ad eccezione, in tale terzo periodo, dell'inciso «da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, secondo principi che tengano conto dell'efficienza nella riscossione dell'imposta, del rispetto del patto di stabilità interno, per l'esercizio 2007, e della tutela

dei piccoli comuni»), 4-bis, 4-ter, 6 e 7 dell'art. 1 del decreto-legge n. 93 del 2008, come risultante dalla legge di conversione.

10. – Nel merito, le questioni aventi ad oggetto le sopra individuate disposizioni non sono fondate.

10.1. – Secondo la ricorrente, le disposizioni denunciate – nel prevedere: 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» e c) un meccanismo di rimborso dell'imposta non percepita agli enti locali – ledono l'«autonomia finanziaria regionale e degli EE.LL.», riducendo di fatto le risorse di cui tali enti possono disporre.

10.1.1. – La disciplina dei tributi su cui hanno inciso le norme denunciate – 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 alla competenza legislativa esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., perché tali tributi sono istituiti con legge dello Stato e non delle Regioni. 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).

10.1.2. – Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, 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).

Del resto, questa Corte ha più volte affermato (*ex plurimis*, sentenze n. 381 del 2004; n. 437 del 2001, n. 507 del 2000) che, a seguito di manovre di finanza pubblica, possono anche determinarsi riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni, purché esse non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa regionale e, in definitiva, rendano insufficienti i mezzi finanziari dei quali la Regione stessa dispone per l'adempimento dei propri compiti (sentenze n. 145 del 2008; n. 431 e n. 381 del 2004). Tale insufficienza di mezzi finanziari non è stata né dedotta né dimostrata dalla Regione Calabria, tanto più che il denunciato art. 1 del decreto-legge n. 93 del 2008 prevede il rimborso ai singoli Comuni (secondo criteri e modalità stabiliti in sede di Conferenza Stato-Città ed autonomie locali) della minore imposta – quantificata dalla legge in € 1.700 milioni – conseguente all'esclusione dell'ICI sull'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo (art. 1, comma 4, primo periodo).

Né può allegarsi, come fa la ricorrente, che dette disposizioni ledono l'«autonomia finanziaria regionale e degli EE.LL.», in quanto penalizzano i medesimi enti «nel giudizio delle agenzie di rating». L'inconveniente lamentato dalla Regione Calabria, nei limitati casi in cui si verifica, non nasce infatti come conseguenza diretta ed immediata delle previsioni legislative censurate, ma deriva dalle plurime e svariate condizioni “fattuali” in cui può trovarsi la complessiva situazione finanziaria regionale. Quello addotto è, dunque, un inconveniente solo eventuale e di mero fatto, non rilevante ai fini del giudizio di legittimità costituzionale (sentenze n. 86 del 2008; n. 282 del 2007; n. 354 del 2006; ordinanza n. 125 del 2008).

Le promosse questioni di legittimità costituzionale vanno, dunque, dichiarate non fondate.

10.2. – La ricorrente denuncia la violazione del principio di leale collaborazione sancito dall'art. 120 Cost., perché la censurata disciplina è «compendiata in un provvedimento normativo [...] sottratto alla necessaria (in materia) dialettica istituzionale Stato-regioni» e approvata, quindi, «attraverso forme che aggirano i “metodi della concertazione e leale collaborazione fra livelli istituzionali”».

Anche tale questione non è fondata.

Questa Corte ha più volte escluso che l'esercizio dell'attività legislativa possa essere sottoposto alle procedure di leale collaborazione (*ex plurimis*: sentenze n. 371 e n. 159 del 2008). Tale rilievo, formulato in riferimento al procedimento legislativo ordinario, vale a maggior ragione per una fonte come il decreto-legge, la cui adozione è subordinata, in forza del secondo comma dell'art. 77 Cost., alla mera occorrenza di «casi straordinari di necessità e d'urgenza». La particolare celerità con cui detta fonte deve poter essere approvata ed entrare in vigore, nonché la peculiarità dei casi in cui essa può essere adottata e del procedimento di conversione in legge escludono infatti, secondo la chiara formulazione dell'evocato parametro costituzionale, che nel caso di specie sia ravvisabile una qualsivoglia necessità di previo coinvolgimento delle Regioni nella formulazione del decreto-legge (sentenza n. 196 del 2004).

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* la cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale del comma 5 dell'art. 1 del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93 (Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie), promosse, in riferimento agli artt. 119 e 120 della Costituzione, dalla Regione Calabria con il ricorso, indicato in epigrafe, iscritto al n. 40 del registro ricorsi del 2008;

2) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale del quarto periodo del comma 4 dell'art. 1 del decreto-legge n. 93 del 2008, sia nel testo originario, sia come convertito dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, promosse, in riferimento agli artt. 119 e 120 della Costituzione, dalla Regione Calabria con i ricorsi indicati in epigrafe;

3) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale del terzo periodo del comma 4 – limitatamente all'inciso «secondo principi che tengano conto dell'efficienza nella riscossione dell'imposta, del rispetto del patto di stabilità interno, per l'esercizio 2007, e della tutela dei piccoli comuni» –, del comma 6-*bis* e del comma 7-*bis*, dell'art. 1 del decreto-legge n. 93 del 2008, come convertito dalla legge n. 126 del 2008, promosse, in riferimento agli artt. 119 e 120 della Costituzione, dalla Regione Calabria con il ricorso, indicato in epigrafe, iscritto al n. 58 del registro ricorsi del 2008;

4) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge n. 93 del 2008, sia nel testo originario, sia nel testo oggetto di modificazioni ad opera della legge di conversione n. 126 del 2008, promosse, in riferimento all'art. 77 Cost. ed al combinato disposto dell'art. 119 Cost. e della legge n. 42 del 2009, dalla Regione Calabria con la memoria illustrativa di entrambi i ricorsi indicati epigrafe;

4) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 1, 2, 3, 4, primo, secondo e terzo periodo (ad eccezione, nel terzo periodo, dell'inciso «da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, secondo principi che tengano conto dell'efficienza nella riscossione dell'imposta, del rispetto del patto di stabilità interno, per l'esercizio 2007, e della tutela dei piccoli comuni»), 4-*bis*, 4-*ter*, 6 e 7 dell'art. 1 del decreto-legge n. 93 del 2008, come modificato dalla legge di conversione n. 126 del 2008, promosse, in riferimento agli artt. 119 e 120 Cost., dalla Regione Calabria con il ricorso, indicato in epigrafe, iscritto al n. 58 del registro ricorsi del 2008.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 novembre 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Franco GALLO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 novembre 2009

<b>Sentenza del 20 novembre 2009, n. 299</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Piemonte	
<b>Materie</b>	sistema tributario e contabile dello Stato sistema tributario e contabile regionale e locale coordinamento della finanza pubblica	
<b>Norme impugnate</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>
art. 8, comma 1, lettera d) della legge della Regione Piemonte 25 giugno 2008, n. 18 (Interventi a sostegno dell'editoria piemontese e dell'informazione locale)	artt. 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma e 119, secondo comma, Cost.	cessazione della materia del contendere
<b>Sintesi</b>		
<p>Oggetto del giudizio della Corte, conclusosi con la cessazione della materia del contendere, è la disposizione con la quale la regione Piemonte ha ridotto l'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) al 2,25 %, a partire dall'anno 2009, per gli editori di periodici locali di informazione. Il Governo ha addotto quale motivazione del ricorso il contrasto tra la percentuale di riduzione dell'aliquota prevista dalla regione e quella consentita dalla normativa statale di riferimento, deducibile dal combinato disposto dei commi 1 e 3 dell'articolo 16 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, concernente l'istituzione e la disciplina dell'IRAP. Sulla base di tale contrasto è stata prospettata la violazione degli articoli 117, secondo comma, lettera e) e terzo comma, nonché 119, secondo comma della Costituzione. A tal proposito, il ricorrente ha evidenziato come l'IRAP, istituita dallo Stato nell'esercizio della competenza esclusiva riconosciutagli dall'articolo 117, secondo comma, lettera e), non costituisce tributo proprio della regione, che può, pertanto, relativamente ad essa, modificare la relativa aliquota, le detrazioni e le deduzioni, nonché introdurre speciali agevolazioni, solo "nei limiti stabiliti dalle leggi statali". La normativa statale in materia, nel prevedere che l'imposta sia determinata applicando al valore della produzione netta l'aliquota del 3,9 per cento, riconosce alle regioni la possibilità di ridurre quest'ultima soltanto fino ad un massimo di un punto percentuale. La regione, stabilendo una aliquota al 2,25 per cento, ha effettuato, invece, una riduzione al di sotto della soglia minima consentita dal legislatore statale. Tale riduzione, precisa il ricorrente, sarebbe in contrasto con le disposizioni costituzionali anche nel caso in cui si volesse ritenere, in base a quanto disposto dall'articolo 1, comma 43 della legge 244/2007, a partire dal 1° gennaio 2009, l'IRAP un tributo regionale; infatti il mancato rispetto del suddetto limite imposto dal legislatore statale comporterebbe comunque da parte della regione la violazione di "un principio fondamentale di coordinamento del sistema tributario".</p> <p>La regione Piemonte, successivamente alla presentazione del ricorso, ha adottato disposizioni di modifica della normativa impugnata, con le quali ha elevato l'aliquota IRAP prima al 2,90 per cento e poi al 2,98 per cento, a partire dall'anno 2009: Tale <i>ius superveniens</i>, entrato in vigore prima della scadenza del termine per la presentazione della dichiarazione IRAP 2009, concernente l'anno d'imposta 2008, ha determinato il venir meno del nucleo del ricorso statale. La difesa erariale pertanto ha riconosciuto che la "Regione Piemonte, con le nuove disposizioni, si è «pienamente adeguata, in subiecta materia, ai limiti imposti non solo dalla legislazione statale ma anche dalla...Risoluzione del Ministero dell'Economia» n. 13/DF del 10 dicembre 2008 ed ha conseguentemente richiesto alla Corte che venisse dichiarata la cessazione della materia del contendere.</p>		

SENTENZA N. 299  
ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Francesco	AMIRANTE	Presidente
- Ugo	DE SIERVO	Giudice
- Paolo	MADDALENA	“
- Alfio	FINOCCHIARO	“
- Alfonso	QUARANTA	“
- Franco	GALLO	“
- Luigi	MAZZELLA	“
- Gaetano	SILVESTRI	“
- Sabino	CASSESE	“
- Maria Rita	SAULLE	“
- Giuseppe	TESAURO	“
- Paolo Maria	NAPOLITANO	“
- Giuseppe	FRIGO	“
- Alessandro	CRISCUOLO	“
- Paolo	GROSSI	“

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera *d*), della legge della Regione Piemonte 25 giugno 2008, n. 18 (Interventi a sostegno dell'editoria piemontese e dell'informazione locale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19 agosto 2008, depositato in cancelleria il 26 agosto 2008 ed iscritto al n. 52 del registro ricorsi 2008.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

*udito* nell'udienza pubblica del 20 ottobre 2009 il Giudice relatore Franco Gallo;

*udito* l'avvocato dello Stato Gaetano Zotta per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia l'illegittimità dell'art. 8, comma 1, lettera *d*), della legge della Regione Piemonte 25 giugno 2008, n. 18 (Interventi a sostegno dell'editoria piemontese e dell'informazione locale), pubblicata nel *Bollettino Ufficiale* della Regione n. 27 del 3 luglio 2008, per violazione, nel complesso, degli articoli 117, secondo comma, lettera *e*), terzo comma e 119 della Costituzione.

2. – Con un primo motivo, il ricorrente afferma che la disposizione denunciata – nello stabilire, nel testo originario oggetto d'impugnazione, una «riduzione dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) al 2,25 per cento a partire dall'anno 2009» per gli editori di periodici locali di informazione – viola gli artt. 117, secondo comma, lettera *e*), e 119 della Costituzione, perché essa disciplina le aliquote di detto tributo, il quale è da considerarsi statale, in quanto istituito con legge dello Stato, e, pertanto, si pone in contrasto con il combinato disposto dei commi 1 [quale modificato dall'art. 1, comma 50, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la

formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008)] e 3 dell'art. 16 del 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), secondo cui: a) in linea generale, «L'imposta è determinata applicando al valore della produzione netta l'aliquota del 3,9 per cento» (art. 16, comma 1); b) «le regioni hanno facoltà di variare l'aliquota di cui al comma 1 fino ad un massimo di un punto percentuale» (art. 16, comma 3, primo periodo); c) «La variazione può essere differenziata per settori di attività e per categorie di soggetti passivi» (art. 16, comma 3, secondo periodo).

Con un secondo, subordinato, motivo di censura, la difesa erariale afferma che, qualora si ritenesse l'IRAP un tributo proprio regionale in forza dell'art. 1, comma 43, della legge n. 244 del 2007 – il quale, entrato in vigore il 1° gennaio 2008, stabilisce che «l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) assume la natura di tributo proprio della regione e, a decorrere dal 1° gennaio 2009, è istituita con legge regionale» (termine, peraltro, prorogato al 1° gennaio 2010, dall'art. 42, comma 7, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, recante «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti», entrato in vigore successivamente al deposito del ricorso e convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14) –, la disposizione impugnata violerebbe comunque un «principio fondamentale di coordinamento del sistema tributario di cui agli artt. 117, terzo comma, e 119 Costituzione», in quanto determina una «riduzione della relativa aliquota al di sotto della soglia minima consentita dalla legge statale», in contrasto con il terzo periodo del comma 43 del medesimo art. 1 della legge n. 244 del 2007, secondo cui le Regioni possono modificare l'aliquota del tributo «nei limiti stabiliti dalle leggi statali».

3. – In via preliminare, deve rilevarsi che, successivamente alla proposizione del ricorso, la disposizione denunciata – che trova applicazione «a partire dall'anno 2009», e cioè, secondo l'interpretazione autentica ad essa data dall'art. 1 della legge della Regione Piemonte 16 giugno 2009, n. 18 (Interpretazione autentica della lettera *d* comma 1 dell'articolo 8 della legge regionale 25 giugno 2008, n. 18 “Interventi a sostegno dell'editoria piemontese e dell'informazione locale”), «a partire dalla dichiarazione IRAP 2009» – è stata modificata, prima, dall'art. 28 della legge della stessa Regione 30 settembre 2008, n. 28 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2008 e disposizioni finanziarie), che ha integralmente sostituito, a far data dal 6 ottobre 2008, la predetta lettera *d*) del comma 1 dell'art. 8 della legge della Regione Piemonte n. 18 del 2008, elevando l'aliquota al 2,90 per cento «a partire dall'anno 2009»; poi, dall'art. 5 della legge della suddetta Regione 6 agosto 2009, n. 22 (Disposizioni collegate alla manovra finanziaria per l'anno 2009), che ha nuovamente integralmente sostituito, a far data dal 22 agosto 2009 [in forza dell'art. 47, comma 2, della legge regionale statutaria 4 marzo 2005, n. 1 (Statuto della Regione Piemonte)], la predetta lettera *d*) del comma 1 dell'art. 8 della legge della Regione Piemonte n. 18 del 2008, come modificata dall'art. 28 della legge regionale n. 28 del 2008, elevando ulteriormente l'aliquota dell'IRAP al 2,98 per cento, «a partire dall'anno 2009».

Deve altresì rilevarsi che tale *ius superveniens* è entrato in vigore prima della scadenza del termine per la presentazione della dichiarazione IRAP 2009. Infatti, l'art. 1, comma 52, della legge n. 244 del 2007 stabilisce, in riferimento al «periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2007» (e dunque con riferimento all'anno d'imposta 2008), che «Con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro il 31 marzo 2008, sono stabiliti i nuovi termini e le modalità di presentazione della dichiarazione IRAP e sono dettate le opportune disposizioni di coordinamento». L'articolo unico di quest'ultimo decreto – e cioè del decreto 11 settembre 2008 del Ministro dell'economia e delle finanze (recante «Modalità e termini di presentazione della dichiarazione IRAP»), pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica 13 ottobre 2008, n. 240 – stabilisce che: a) «con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, da emanare, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro il termine di cui all'art. 1, comma 1, del decreto del

Presidente della Repubblica 22 luglio 1998, n. 322» (e dunque entro il 31 gennaio dell'anno successivo a quello in cui il periodo d'imposta era in corso alla data del 31 dicembre) «è approvato il modello di dichiarazione dell'imposta regionale sulle attività produttive» (comma 1); b) tale modello «deve essere presentato, esclusivamente in via telematica, all'Agenzia delle entrate, secondo le modalità ed i termini previsti dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1998, n. 322» (comma 2); c) «Fino all'emanazione del provvedimento di cui al comma 1, continuano ad applicarsi le norme vigenti relative alla presentazione del modello di dichiarazione UNICO» (comma 4). Il predetto provvedimento è stato pubblicato in via informatica sul sito *internet* dell'Agenzia delle entrate – secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 361, della legge n. 244 del 2007, per il quale «la pubblicazione dei provvedimenti dei direttori di agenzie fiscali sui rispettivi siti internet tiene luogo della pubblicazione dei medesimi documenti, nella Gazzetta Ufficiale, nei casi in cui questa sia prevista da altre disposizioni di legge» – in data 31 gennaio 2009 (Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate prot. n. 15283/2009 del 31 gennaio 2009, recante «Approvazione del modello di dichiarazione "Irap 2009" con le relative istruzioni, da utilizzare per la dichiarazione ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive [...] per l'anno 2008»). Pertanto, a partire dalla dichiarazione relativa all'anno d'imposta 2008, il modello deve essere presentato, esclusivamente in via telematica, all'Agenzia delle entrate, secondo le modalità ed i termini previsti dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1998, n. 322 (Regolamento recante modalità per la presentazione delle dichiarazioni relative alle imposte sui redditi, all'imposta regionale sulle attività produttive e all'imposta sul valore aggiunto, ai sensi dell'articolo 3, comma 136, della legge 23 dicembre 1996, n. 662), in forza dell'articolo 1, comma 2, del menzionato decreto ministeriale 11 settembre 2008.

La dichiarazione IRAP 2009, relativa all'anno d'imposta 2008, deve dunque essere presentata in via telematica, per «Le persone fisiche e le società o le associazioni di cui all'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600», «entro il 30 settembre dell'anno successivo a quello di chiusura del periodo d'imposta» (e cioè, nel caso di specie, entro il 30 settembre 2009, in forza dell'art. 2, comma 1, del d.P.R. n. 322 del 1998, nel testo attualmente vigente), ovvero, per gli enti soggetti all'imposta sul reddito delle persone giuridiche e i soggetti non tenuti alla presentazione della dichiarazione dei redditi, «entro l'ultimo giorno del nono mese successivo a quello di chiusura del periodo d'imposta» (e cioè, sempre nel caso di specie, entro il 30 settembre 2009, in applicazione dell'art. 2, commi 2 e 3, del d.P.R. n. 322 del 1998, nel testo vigente). Da ciò consegue che sia la legge regionale n. 28 del 2008, sia la legge regionale n. 22 del 2009 sono entrate in vigore prima della scadenza del termine ultimo per la presentazione della dichiarazione IRAP 2009, concernente l'anno d'imposta 2008.

4. – Alla luce di tale complessa evoluzione normativa, deve dichiararsi la cessazione della materia del contendere in riferimento alle questioni promosse con il ricorso in esame ed aventi ad oggetto la lettera *d*) del comma 1 dell'art. 8 della legge della Regione Piemonte n. 18 del 2008, nell'impugnato testo originario (e cioè nel testo vigente dal 18 luglio 2008 al 5 ottobre 2008).

Infatti, la normativa impugnata – volta a determinare le aliquote dell'imposta «a partire dalla dichiarazione IRAP 2009» e, perciò, a partire dalle dichiarazioni da presentare entro il 30 settembre 2009 – è stata integralmente sostituita a far data dal 6 ottobre 2008, e cioè ben prima di poter esplicare effetti, dal non impugnato art. 28 della legge della Regione Piemonte n. 28 del 2008, a sua volta sostituito, sempre per il medesimo anno d'imposta e con decorrenza dal 22 agosto 2009, dal (parimenti non impugnato) art. 5 della legge della medesima Regione n. 22 del 2009. Deve ritenersi, dunque, che la disposizione impugnata non ha esplicato alcun effetto prima della sua abrogazione. Ricorre pertanto, nella specie, la condizione richiesta dalla giurisprudenza di questa Corte perché, in caso di sopravvenuta abrogazione della normativa impugnata, possa essere dichiarata la cessazione della materia del contendere (*ex plurimis*, sentenze n. 200 e n. 74 del 2009; n. 439 e n. 289 del 2008).

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera *d*), della legge della Regione Piemonte 25 giugno 2008, n. 18 (Interventi a sostegno dell'editoria piemontese e dell'informazione locale), promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera *e*), terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione, con il ricorso di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 novembre 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Franco GALLO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 novembre 2009.

<b>Sentenza del 20 novembre 2009, n 307</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Lombardia	
<b>Materie</b>	servizi pubblici locali tutela dell'ambiente tutela della concorrenza funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane	
<b>Norme impugnate</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>
art. 49, comma 1, della legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), come sostituito dall'art. 4, comma 1, lettera p), della legge della Regione Lombardia 8 agosto 2006, n. 18 (Conferimento delle funzioni agli enti locali in materia di servizi locali di interesse economico generale. Modifiche alla legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 "Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche")	artt. 114 e 117, comma 2, lett. p) Cost.	<b>illegittimità costituzionale</b>
art. 49, comma 4 l. r. 26/2003, come sostituito dall'art. 4, comma 1, lettera p), della l. r. 18/2006	artt. 117, secondo comma, lettere e) e p) Cost.	non fondatezza delle questioni
<b>Sintesi</b>		
Le due disposizioni impugnate, contenute nell'articolo che disciplina l'organizzazione del servizio idrico integrato nella regione Lombardia, introducono rispettivamente il principio della separazione obbligatoria tra l'attività di gestione delle reti e l'attività di erogazione dei servizi, fatta salva l'Autorità d'ambito della città di Milano, e l'obbligo di affidamento della gestione della erogazione del servizio con la modalità della gara pubblica.		

Con riguardo al comma 1 dell'articolo 49 la parte ricorrente ritiene che la previsione della separazione della gestione della rete da quella del servizio 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 materia di funzioni fondamentali degli enti locali; nell'ambito delle stesse, a giudizio del ricorrente, sono da ricondurre i servizi pubblici di acquedotto, fognatura e depurazione le cui modalità di gestione e di affidamento, disciplinate dall'art. 113 del d. lgs. 267/2000, sono qualificate come inderogabili ed integrative delle discipline di settore. La disposizione suddetta contrasterebbe inoltre con l'autonomia patrimoniale dell'ente territoriale, ai sensi dell'articolo 119 Cost., in quanto la separazione della gestione della rete da quella del servizio mediante il conferimento della proprietà degli impianti, della rete e delle opere ad una società interamente partecipata dai comuni non avrebbe garantito la titolarità in capo agli stessi dei beni del proprio demanio idrico. Non verrebbe infine rispettato il "diritto potestativo" di gestione diretta (o tramite una società a capitale interamente pubblico) del servizio idrico integrato riconosciuto ai comuni con popolazione fino a mille abitanti ricadenti in comunità montane, in base a quanto previsto dall'articolo 148, comma 5 del d. lgs. 152/2006.

Il comma 4 dell'articolo 49 ad avviso del ricorrente, nell'escludere che l'affidamento della gestione della erogazione del servizio idrico integrato possa avvenire anche secondo le modalità della società a capitale misto pubblico privato ovvero della società a capitale interamente pubblico, previste dalla normativa statale, violerebbe l'articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto contraria alla disciplina dettata dallo Stato nell'esercizio della competenza legislativa in materia di tutela della concorrenza. La stessa disposizione contrasterebbe anche con l'articolo 117, secondo comma, lettera p) Cost. per ragioni analoghe a quelle dell'impugnativa del comma 1.

La Corte chiarisce in via preliminare che le modifiche intervenute sulle disposizioni impugnate, a seguito dell'entrata in vigore della legge regionale 29 gennaio 2009, n. 1, "stante la vigenza delle disposizioni impugnate per circa due anni prima della loro abrogazione e sostituzione... e avendo le stesse nelle more avuto concreta applicazione", non fanno venir meno l'interesse del ricorrente all'impugnazione proposta.

Nel merito la Corte tratta separatamente le questioni relative al primo e al quarto comma dell'articolo 49. Dichiarata fondata la questione sollevata verso il comma 1 e precisa che l'articolo 113 del d. lgs. 267/2000 pone un generale divieto di separazione dell'attività di gestione delle reti da quella di erogazione dei servizi pubblici locali, salva la possibilità per la disciplina di settore di prevederla. Con riferimento al servizio idrico integrato la relativa disciplina di settore, contenuta nel d.lgs. 152/2006, non detta norme espresse al riguardo, ma la Corte evidenzia che in varie disposizioni del decreto "sono riscontrabili chiari elementi normativi nel senso della non separabilità della gestione della rete idrica da quella di erogazione del servizio idrico". Tale principio, prosegue la Corte, resta vincolante per il legislatore regionale "in quanto riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di funzioni fondamentali dei comuni", dovendosi considerare le competenze comunali in ordine al servizio idrico quali funzioni fondamentali degli enti locali.

La Corte dichiara invece non fondate le questioni sollevate in ordine al quarto comma dell'articolo 49. Nel rammentare che le modalità di affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica sono disciplinate dalla normativa statale, nell'esercizio della competenza in materia di tutela della concorrenza di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera e) Cost., precisa che la suddetta disciplina concerne l'assetto competitivo da dare al mercato di riferimento e non un dato strutturale del servizio o profili funzionali degli enti locali ad esso interessati. Dal momento che il legislatore statale con la recente riforma introdotta dall'articolo 23 bis del decreto legge n. 112 del 2008 ha previsto la necessità della gara pubblica per l'affidamento del servizio pubblico locale a rilevanza economica, "limitando ulteriormente...il ricorso a forme di affidamento differenti", la disposizione regionale impugnata, che prevede solo l'affidamento mediante gara pubblica, non può essere ritenuta in contrasto con la Costituzione, in quanto pone una disciplina più rigorosa di tutela della concorrenza, emanata nell'esercizio di una competenza residuale propria delle regioni, relativa ai

SENTENZA N. 307  
ANNO 2009REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Francesco	AMIRANTE	Presidente
- Ugo	DE SIERVO	Giudice
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"
- Giuseppe	FRIGO	"
- Alessandro	CRISCUOLO	"
- Paolo	GROSSI	"

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 49, commi 1 e 4, della legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), come sostituito dall'art. 4, comma 1, lettera p), della legge della Regione Lombardia 8 agosto 2006, n. 18 (Conferimento delle funzioni agli enti locali in materia di servizi locali di interesse economico generale. Modifiche alla legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 "Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche"), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 10 ottobre 2006, depositato in cancelleria il 17 ottobre 2006 ed iscritto al n. 106 del registro ricorsi 2006.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

*udito* nell'udienza pubblica del 22 settembre 2009 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

*udito* l'avvocato dello Stato Francesco Lettera per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Lombardia.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato in via principale questione di legittimità costituzionale dell'art. 49, commi 1 e 4, della legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme

in materia di gestione dei rifiuti, energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), come sostituiti dall'art. 2 (*recte* 4), comma 1, lettera *p*), della legge della Regione Lombardia 18 agosto 2006, n. 18 (Conferimento delle funzioni agli enti locali in materia di servizi locali di interesse economico generale. Modifiche alla legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 «Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche»).

1.1. — L'art. 49, comma 1, della legge della Regione Lombardia n. 26 del 2003, nel testo novellato dall'art. 4, comma 1, lettera *p*), della legge regionale n. 18 del 2006, prescrive che: «L'Autorità organizza il servizio idrico integrato a livello di ambito separando obbligatoriamente l'attività di gestione delle reti dall'attività di erogazione dei servizi. Tale obbligo di separazione non si applica all'Autorità dell'ambito della città di Milano, che organizza il servizio secondo le modalità gestionali indicate dall'art. 2»

Per il ricorrente tale disposizione sarebbe 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 avrebbe violato 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.

La disposizione impugnata sarebbe, poi, in contrasto con l'art. 119 della Costituzione, in quanto la separazione della gestione della rete da quella del servizio sarebbe dovuta avvenire con il conferimento della proprietà degli impianti, della rete e delle opere ad una società interamente partecipata dai comuni, nelle forme indicate dall'art. 2, comma 1, e 49, commi 2 e 3, della medesima legge regionale n. 26 del 2003, come novellata, e non avrebbe garantito la titolarità in capo ai comuni dei beni del proprio demanio idrico.

L'art. 49, comma 1, della legge della Regione Lombardia n. 26 del 2003, nel testo novellato dall'art. 4, comma 1, lettera *p*), della legge regionale n. 18 del 2006, viene, infine, censurato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione, in relazione all'art. 148, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006, in quanto la separazione della gestione della rete dalla erogazione del servizio non avrebbe rispettato il "diritto potestativo" di gestione diretta (o tramite una società a capitale interamente pubblico) del servizio idrico integrato riconosciuto ai comuni con popolazione fino a mille abitanti ricadenti in comunità montane.

1.2. — L'art. 49, comma 4, della legge della Regione Lombardia n. 26 del 2003, nel testo risultante dall'impugnata legge di modifica n. 18 del 2006, prevede che l'affidamento della gestione dell'erogazione del servizio idrico integrato debba avvenire con la modalità della gara pubblica, prevista dalla lettera *a*) del comma 5 dell'articolo 113 del d.lgs. n. 267 del 2000.

Per il ricorrente tale disposizione, nella parte in cui esclude che l'affidamento della gestione dell'erogazione del servizio idrico integrato non 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, dell'art. 113 del d.lgs. n. 267 del 2000, avrebbe violato l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, in quanto contraria alla disciplina dettata dallo Stato nell'esercizio della sua competenza legislativa in materia di tutela della concorrenza.

La disposizione impugnata sarebbe, poi, in contrasto con gli artt. 114 e 117, secondo comma, lettera *p*) della Costituzione, per ragioni analoghe a quelle sopra indicate in merito all'impugnazione del comma 1.

L'art. 49, comma 4, della legge della Regione Lombardia n. 26 del 2003, come sostituito dall'articolo 4, comma 1, lettera *p*), della legge regionale n. 18 del 2006, viene, infine,

censurato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione, in relazione all'articolo 148, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006, anche in questo caso, per ragioni analoghe a quelle sopra indicate in merito all'impugnazione del comma 1.

2. — Deve preliminarmente rilevarsi che le disposizioni impugnate sono state modificate da parte dell'art. 6 della legge regionale 29 gennaio 2009, n. 1 (Modifiche alle disposizioni generali del servizio idrico integrato di cui alla legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 “Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche”).

Peraltro, stante la vigenza delle disposizioni impugnate per circa due anni prima della loro abrogazione e sostituzione a carattere non retroattivo e non constando che esse non abbiano avuto nelle more concreta applicazione, deve ritenersi il perdurante interesse del ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri all'impugnazione proposta, limitatamente al periodo di vigenza delle disposizioni stesse.

3. — Ancora in via preliminare deve dichiararsi la inammissibilità della produzione documentale depositata dall'Avvocatura generale dello Stato nel corso dell'udienza pubblica del 22 settembre 2009, stante la tardività di tale produzione e l'opposizione della resistente Regione Lombardia sul punto.

3.1. — Sempre in via preliminare devono essere disattese le eccezioni di inammissibilità del ricorso sollevate dalla difesa della Regione Lombardia.

3.2. — L'errore materiale nell'indicazione della norma impugnata denunciato dalla resistente è effettivamente sussistente (l'articolo 49 della legge regionale n. 26 del 2003, i cui commi 1 e 4 sono oggetto del ricorso statale, è stato interamente sostituito dall'art. 4, comma 1, lettera *p*), della legge regionale n. 18 del 2006 e non dall'articolo 2 della stessa legge, erroneamente indicato dalla difesa erariale), ma ciò non preclude l'ammissibilità del ricorso, dato che questo riporta il testo esatto delle disposizioni impugnate, sicché nessun dubbio sussiste in ordine alla identificazione delle stesse.

3.3. — Quanto alla prospettata incertezza ed oscurità del *petitum*, si deve rilevare che il ricorso enuncia con sufficiente chiarezza i motivi di censura, là dove contesta, in relazione alla normativa statale di settore in materia di servizio idrico integrato, l'obbligo di separazione tra la gestione della rete e della erogazione del servizio idrico, nonché i criteri di affidamento di quest'ultimo, previsti dalla legge regionale censurata.

3.4. — Non appare, infine, sussistere la prospettata *aberratio ictus* del ricorrente, atteso che, contrariamente a quanto assume la difesa regionale, il ricorso censura, in via generale, la possibilità di affidare separatamente la gestione delle reti e l'attività di erogazione del servizio (prevista dall'impugnato comma 1 dell'art. 49 della legge regionale, n. 26 del 2003) e non l'affidamento della gestione delle reti agli enti locali e/o alle società di capitali con la partecipazione totalitaria di capitale pubblico incredibile (previsto nei non impugnati commi 2 e 3 del medesimo art. 49). Disciplina quest'ultima, che, peraltro, non è stata oggetto di impugnazione da parte dello Stato.

4. — Nel merito può anzitutto rilevarsi che entrambe le disposizioni regionali impugnate riguardavano il servizio idrico integrato.

La relativa disciplina statale è stata dettata, essenzialmente, dal d.lgs. n. 152 del 2006, il cui art. 141 evidenzia come lo Stato, per regolare tale oggetto, abbia fatto ricorso a sue competenze esclusive in una pluralità di materie: funzioni fondamentali degli enti locali, concorrenza, tutela dell'ambiente, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Deve, in altri termini, parlarsi di un concorso di competenze statali, che vengono esercitate su oggetti diversi, ma per il perseguimento di un unico obiettivo, quello dell'organizzazione del servizio idrico integrato.

4.1. — Ciò premesso in linea generale, devono ora trattarsi separatamente le questioni relative al primo ed al quarto comma dell'art. 49 della legge della Regione Lombardia n. 26

del 2003, come modificato dall'articolo 4, comma 1, lettera *p*), della legge regionale n. 18 del 2006, sostitutivo di detti commi.

5. — La questione sollevata avverso l'art. 49, comma 1, in riferimento agli artt. 114 e 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione, in relazione ai principi fondamentali di cui all'articolo 113 del d.lgs. n. 267 del 2000 ed agli artt. 143, 147, 148, 150, 151, 153 e 176 del d.lgs. n. 152 del 2006, è fondata.

5.1. — 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.

Per quanto attiene al servizio idrico integrato, come si è detto, la disciplina statale di settore è recata dal d.lgs. n. 152 del 2006.

Quest'ultimo non prevede né espressamente né implicitamente la possibilità di separazione della gestione della rete idrica da quella di erogazione del servizio idrico; mentre in varie disposizioni del decreto sono riscontrabili chiari elementi normativi nel senso della loro non separabilità.

L'art. 147, comma 2, lettera *b*) del d.lgs. n. 152 del 2006, in particolare, nel testo vigente alla data di promulgazione della legge regionale impugnata, impone alle Regioni di osservare, in sede di modifica delle delimitazioni degli ambiti territoriali ottimali per migliorare la gestione del servizio idrico integrato, oltre i principi di efficienza, efficacia ed economicità, soprattutto quello di «unicità della gestione e, comunque, del superamento della frammentazione verticale delle gestioni».

In questo contesto appare non rilevante la novella recata alla prima parte dello stesso art. 147, comma 2, lettera *b*), nonché all'art. 150, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006 dal d.lgs. correttivo 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale), secondo la quale, nella individuazione dei principi vincolanti le Regioni nella organizzazione degli ambiti territoriali ottimali e nella scelta delle forme e delle procedure di affidamento, l'espressione «unicità della gestione» deve essere sostituita con quella di «unitarietà della gestione».

Indipendentemente da ogni considerazione sul valore semantico dei termini «unicità» ed «unitarietà» della gestione, è, infatti evidente che parlare di «unitarietà», anziché di «unicità» delle gestioni, non vale a consentire l'opposto principio della separazione delle gestioni stesse. In altri termini, le due gestioni, quella delle reti e quella dell'erogazione, alla luce della sopravvenuta disciplina statale, potranno anche essere affidate entrambe a più soggetti coordinati e collegati fra loro, ma non potranno mai fare capo a due organizzazioni separate e distinte.

La non separabilità tra gestione della rete ed erogazione del servizio idrico è confermata anche da ulteriori disposizioni del d.lgs. n. 152 del 2006.

Anzitutto, gli artt. 151, commi 2 e 4, e 153 del d.lgs. n. 152 del 2006, sia prima che dopo la novella recata dal decreto correttivo n. 4 del 2008, prevedono che il gestore del servizio idrico integrato debba gestire e curare la manutenzione (ordinaria e straordinaria) delle reti e quindi escludono che possa darsi una distinzione tra gestore della rete, tenuto alla sua manutenzione, e erogatore del servizio, che da tale obbligatoria attività sia sollevato.

L'art. 150 del d.lgs. n. 152 del 2006, poi, tanto nel testo vigente alla data di promulgazione della legge regionale impugnata, quanto in quello risultante dalle successive novelle, regola l'affidamento del servizio idrico integrato senza differenziare affatto tra affidamento della rete e del servizio di erogazione e quindi senza consentire una separazione tra di essi.

5.2. — Stabilito che la disciplina statale di settore non consente la separabilità tra gestione della rete e gestione del servizio idrico integrato, resta da 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.

Ciò non toglie, ovviamente, 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. L'art. 49, comma 1, della legge regionale n. 26 del 2003, novellato dalla legge regionale n. 18 del 2006, dunque, ponendo il principio della separazione delle gestioni, violava specificamente la competenza statale in materia di funzioni fondamentali dei comuni, laddove, in contrasto con la disciplina statale, consentiva ed anzi imponeva una separazione non coordinata tra la gestione della rete e l'erogazione del servizio idrico integrato.

5.3. — Resta assorbita ogni ulteriore questione relativa al comma 1 dell'art. 49 della legge della Regione Lombardia n. 26 del 2003, come modificato dall'articolo 4, comma 1, lettera *p*), della legge regionale n. 18 del 2006.

6. — Le questioni sollevate in ordine al comma 4 del medesimo art. 49 sono, invece, non fondate.

6.1. — Le modalità di affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica sono regolate, in via generale, dall'art. 113 del d.lgs. n. 267 del 2000 e dall'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito nella legge n. 133 del 2008. Norme entrambe emanate nell'esercizio della competenza statale in materia di tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione (cfr. sent. n. 272 del 2004).

Inconferente risulta, pertanto, *in subiecta materia* l'invocazione da parte del ricorrente degli artt. 114 e 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione, nonché dell'articolo 148, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006, posto che la regolamentazione di tali modalità non riguarda un dato strutturale del servizio né profili funzionali degli enti locali ad esso interessati (come, invece, la precedente questione relativa alla separabilità tra gestione della rete ed erogazione del servizio idrico), bensì concerne l'assetto competitivo da dare al mercato di riferimento.

6.2. — La disciplina statale vigente al momento della proposizione del ricorso (art. 113 del d.lgs. n. 267 del 2000) prevedeva, al riguardo, più forme di affidamento, consentendo che esso avvenisse, oltre che a favore di società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica, anche, a determinate condizioni, a favore di società a capitale misto pubblico-privato ovvero di società a capitale interamente pubblico.

Al fine di garantire una maggiore concorrenzialità dei relativi mercati la successiva disciplina recata dall'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito nella legge n. 133 del 2008, che si è in parte sovrapposta e in parte integrata con quella dell'art. 113 del d.lgs. n. 267 del 2000, ha previsto la necessità della gara pubblica per l'affidamento del servizio pubblico locale a rilevanza economica, limitando ulteriormente e sempre con il rispetto delle norme comunitarie il ricorso a forme di affidamento differenti.

In questo contesto si inserisce la disposizione regionale impugnata, la quale, peraltro, in riferimento al solo servizio di erogazione idrica, prevedeva una disciplina parzialmente differente, consentendo solo l'affidamento mediante gara pubblica.

Le norme statali, tanto quelle vigenti all'epoca dei fatti, quanto le attuali, sono, come si nota, 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, 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.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 49, comma 1, della legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), come sostituito dall'articolo 4, comma 1, lettera *p*), della legge della Regione Lombardia 18 agosto 2006, n. 18 (Conferimento delle funzioni agli enti locali in materia di servizi locali di interesse economico generale. Modifiche alla legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 "Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche"); *dichiara* non fondate 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*) della Costituzione, in relazione all'articolo 148, comma 5, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 novembre 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 novembre 2009.

<b>Sentenza del 20 novembre 2009, n. 308</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Regione Emilia Romagna	
<b>Resistente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Materie</b>	finanziamenti statali principio di leale collaborazione	
<b>Norme impugnate</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>
art. 4, comma 1, 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	art.117, terzo e quarto comma, Cost. principio di leale collaborazione	Non fondatezza
<b>Sintesi</b>		
<p>L'articolo impugnato prevede, in modo molto generico, la possibilità di istituire fondi "per lo sviluppo di programmi di investimento destinati alla realizzazione di iniziative produttive con elevato contenuto di innovazione", senza stanziare e quantificare le risorse finanziarie necessarie per il raggiungimento di tale finalità.</p> <p>Si tratta di una disposizione di carattere programmatico, che non costituisce, quindi, una forma di finanziamento diretto e vincolato in materie di competenza legislativa concorrente o residuale delle regioni.</p> <p>Analogamente, la violazione del principio di leale collaborazione lamentato dalla regione ricorrente, laddove l'articolo non prevede il ricorso allo strumento dell'intesa allorché domanda ad un decreto ministeriale la disciplina delle modalità di costituzione e funzionamento dei fondi, può, secondo la Corte, ravvisarsi solo nei casi in cui il finanziamento, in materie residuali o concorrenti regionali, sia caratterizzato dalla determinazione puntuale dell'entità delle risorse da destinare e dalle modalità di intervento.</p> <p>La Corte, per le considerazioni esposte, dichiara non fondata la questione.</p>		

SENTENZA N.308  
ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Francesco	AMIRANTE	Presidente
- Ugo	DE SIERVO	Giudice
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"

- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"
- Giuseppe	FRIGO	"
- Alessandro	CRISCUOLO	"
- Paolo	GROSSI	"

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale 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. 133, promosso dalla Regione Emilia-Romagna con ricorso notificato il 20 ottobre 2008, depositato in cancelleria il 22 ottobre 2008 ed iscritto al n. 69 del registro ricorsi 2008.

*Visto* l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

*udito* nell'udienza pubblica del 21 ottobre 2009 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

*uditi* gli avvocati Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Regione Emilia-Romagna e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1 La Regione Emilia-Romagna ha promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni 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.

Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel d.l. n. 112 del 2008, viene in esame in questa sede la questione di legittimità costituzionale sollevata, in riferimento all'art. 117, commi terzo e quarto, della Costituzione e al principio di leale collaborazione, dell'art. 4, comma 1, del citato decreto-legge, 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.

Secondo la ricorrente, risulterebbe violato il principio di leale collaborazione, in relazione all'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, in quanto, pur incidendo la norma su materie di competenza regionale residuale, come l'industria, o concorrente, come il sostegno all'innovazione per i settori produttivi, essa non prevede l'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, nella emanazione del decreto di attuazione di cui al secondo periodo del comma 1 dell'art. 4 in oggetto.

2. – La questione non è fondata.

2.1. – Deve, infatti, osservarsi che 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.

Il comma 1 dell'art. 4 del citato decreto-legge non costituisce, dunque, una forma di finanziamento diretto e vincolato, da parte dello Stato, per la realizzazione di scopi rientranti in materie di competenza concorrente o residuale delle Regioni. Infatti, non risultano stanziati nell'anno in corso somme dirette alla costituzione dei suddetti fondi di investimento né vi è alcuna quantificazione delle somme che dovranno nei futuri anni di esercizio finanziario essere agli stessi attribuite.

Infine deve rilevarsi, quale ulteriore indice del carattere programmatico della disposizione e della sua non immediata operatività, che il legislatore, oltre a prevedere il coinvolgimento di capitali privati, espressamente afferma al comma 2 dell'art. 4 che «dalle disposizioni del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica», essendo altresì escluse garanzie a carico delle amministrazioni pubbliche sulle operazioni attivabili ai sensi del comma 1.

Ne consegue che la mera previsione della possibilità di istituire fondi di investimento per lo sviluppo di iniziative produttive non è idonea a ledere le competenze regionali neppure sotto il profilo della leale collaborazione, potendo, secondo il principio già affermato da questa Corte, «la lesione derivare non già dall'enunciazione del proposito di destinare risorse per finalità indicate in modo così ampio e generico, bensì (eventualmente) dalle norme nelle quali quel proposito si concretizza, sia per entità delle risorse sia per modalità di intervento sia, ancora, per le materie direttamente e indirettamente implicate da tali interventi» (sentenze n. 453 e n. 141 del 2007).

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce ogni decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale 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, proposte dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, del suddetto decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, sollevata dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 117, commi terzo e quarto, della Costituzione e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 novembre 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 novembre 2009.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

<b>Sentenza del 4 dicembre 2009, n. 314</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Campania	
<b>Materie</b>	tutela dell'ambiente tutela della concorrenza vincoli ed obblighi comunitari ambiente e beni culturali	
<b>Norme impugnate</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>
art. 1, comma 1, lettera c), legge della Regione Campania 14 aprile 2008, n. 4 (Modifiche alla legge regionale 28 marzo 2007, n. 4, "Norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati")	art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.	non fondatezza della questione
art. 1, comma 1, lettera e), l.r. 4/2008	art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.	<b>illegittimità costituzionale</b>
art. 1, comma 1, lettera m), l.r. 4/2008	art. 117, primo comma e secondo comma, lettere e) e s), Cost.	<b>illegittimità costituzionale</b> limitatamente alla parte che riserva solo a determinati soggetti la partecipazione alle gare per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti
<b>Sintesi</b>		
<p>L'impugnativa da parte del Governo della legge della Regione Campania n. 4 del 2008, di modifica della propria normativa in materia di rifiuti, riguarda la violazione della competenza esclusiva costituzionalmente riconosciuta allo Stato nelle materie della tutela dell'ambiente e della concorrenza.</p> <p>In particolare il ricorrente censura le disposizioni regionali sotto tre profili.</p> <p>Un primo profilo si riferisce alle disposizioni regionali che rimettono alla provincia l'individuazione delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di recupero dei rifiuti, sulla base delle previsioni del piano territoriale di coordinamento provinciale (PTC). Secondo il Governo tale disposizione viola la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente ex art. 117, secondo comma, lett. s) Cost., in quanto contrasta con la normativa statale che attribuisce alle province la competenza ad individuare esclusivamente le zone non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero dei rifiuti, ma non anche le zone idonee, come è invece consentito in riferimento agli impianti di smaltimento.</p> <p>La questione è giudicata non fondata.</p> <p>In particolare la Corte ritiene che la regione Campania, nel disciplinare la localizzazione degli impianti di recupero dei rifiuti, abbia legittimamente "esercitato la propria competenza legislativa che afferisce all'uso del proprio territorio".</p> <p>Infatti, secondo l'ormai consolidato orientamento giurisprudenziale, la competenza esclusiva statale in materia di "tutela dell'ambiente", nella quale la materia dei rifiuti è ricompresa, non esclude che le regioni, nel rispetto della relativa disciplina dettata dallo Stato, possano intervenire per curare interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, come, nel caso in esame, quelli attinenti al governo del territorio.</p> <p>Inoltre afferma la Corte che tale disciplina non è di minor rigore rispetto a quella prevista dalla normativa statale, considerato che questa non esclude espressamente la possibilità che la provincia,</p>		

oltre alle zone non idonee, possa individuare, nell'ambito di una più compiuta integrazione dei valori ambientali con le caratteristiche del territorio, anche le zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento, in analogia a quanto già espressamente previsto con riferimento agli impianti di smaltimento.

Un secondo profilo riguarda l'abrogazione delle disposizioni regionali che individuano nel contenuto del piano regionale di gestione dei rifiuti, tra l'altro, «le misure atte a promuovere la regionalizzazione della raccolta, della cernita e dello smaltimento dei rifiuti urbani».

Secondo il rilievo governativo tale abrogazione, oltre a porre “in serio pericolo la concreta realizzazione del principio di autosufficienza”, viola la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente ai sensi dell' art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. in quanto in contrasto con la normativa statale di riferimento che include nell'ambito del “contenuto minimo” del piano regionale di gestione dei rifiuti la previsione di tali misure.

La questione è ritenuta fondata. Rileva infatti la Corte che il legislatore statale, sebbene organizzi la gestione del servizio dei rifiuti urbani sulla base di ambiti di livello territoriale inferiore rispetto a quello regionale (gli ATO, “ambiti territoriali ottimali”), “aggiunge, quale sintesi programmatica, che il servizio è comunque regionale” e pertanto l'espresso riferimento alla regionalizzazione della raccolta, della cernita e dello smaltimento dei rifiuti urbani contenuto nel piano regionale di gestione dei rifiuti garantisce “un'impostazione unitaria della pianificazione” che costituisce un “valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale.”

In tale contesto la disposizione abrogativa, che fa venire meno tale impostazione unitaria, è da ritenersi, secondo la Corte, illegittima.

L'ultimo dei tre profili nei quali si articola la censura governativa riguarda la disposizione regionale che prevede, sempre mediante una modifica alla normativa della regione Campania in materia di rifiuti, che “la Provincia affida il servizio di gestione integrata dei rifiuti nel rispetto della normativa comunitaria, nazionale e regionale sull'evidenza pubblica mediante la costituzione di soggetti a totale o prevalente capitale pubblico”.

Il ricorrente sostiene l'illegittimità di tale disposizione in quanto, oltre a violare la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela ambientale, articolo 117, secondo comma, lett. s), Cost., viola i principi e le disposizioni comunitarie in materia di concorrenza nonché la relativa competenza legislativa esclusiva statale, ex articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost..

Prima di esaminare nel merito il rilievo governativo la Corte compie alcune considerazioni di carattere preliminare.

In primo luogo, precisa che la disciplina delle modalità di affidamento dei servizi pubblici va ricondotta nella materia della “tutela della concorrenza”, di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lett. e), Cost., in quanto l'attività contrattuale della pubblica amministrazione, della quale tale disciplina costituisce una fase procedurale, “non si identifica in una materia a sé, ma rappresenta attività che inerisce alle singole materie sulle quali essa si esplica”.

In secondo luogo, la Corte rileva che il giudizio sulla disposizione censurata deve essere espresso anche tenendo conto dei principi di tutela della concorrenza elaborati dalla giurisprudenza comunitaria in attuazione, nello specifico, del Trattato CE e, in generale, delle norme comunitarie che “fungono da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale” ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost..

Alla luce di tale considerazioni la Corte giudica la questione fondata in quanto la disposizione regionale di affidare il servizio di gestione dei rifiuti “a soggetti a totale o prevalente capitale pubblico” determina un'lesione dei principi della libera concorrenza posti dalle norme comunitarie e da quelle statali di recepimento

In particolare, come già evidenziato in precedenti pronunce espressamente richiamate, gli aspetti dell'attività contrattuale riconducibili alla tutela della concorrenza devono essere disciplinati dal

legislatore regionale in conformità a quanto previsto nel Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture - d.lgs.163/2006- attuativo delle relative direttive comunitarie.

Di qui l'illegittimità della disposizione impugnata che, sebbene disponga che l'affidamento del servizio avvenga nel "rispetto della normativa comunitaria, nazionale e regionale sull'evidenza pubblica", riserva la partecipazione alla relativa gara esclusivamente a determinati soggetti in contrasto con il citato d.lgs. 163/2006, che prevede l'applicazione di "regole concorrenziali dirette a consentire la piena esplicazione del mercato nel settore degli appalti pubblici a tutti gli operatori economici."

Precisa infine la Corte che tale dichiarazione di illegittimità determina l'effetto di ripristinare il testo originario dell'articolo della legge regionale, modificato dalla disposizione regionale censurata, così come la dichiarazione di illegittimità della disposizione regionale abrogativa, conseguente all'accoglimento della seconda censura, determina l'effetto di ripristinare la disposizione regionale abrogata.

SENTENZA N. 314

ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai Signori:

-	Francesco	AMIRANTE	Presidente
-	Ugo	DE SIERVO	Giudice
-	Paolo	MADDALENA	"
-	Alfio	FINOCCHIARO	"
-	Alfonso	QUARANTA	"
-	Luigi	MAZZELLA	"
-	Gaetano	SILVESTRI	"
-	Sabino	CASSESE	"
-	Maria Rita	SAULLE	"
-	Giuseppe	TESAURO	"
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	"
-	Giuseppe	FRIGO	"
-	Alessandro	CRISCUOLO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere c), e) e m), della legge della Regione Campania 14 aprile 2008, n. 4 (Modifiche alla legge regionale 28 marzo 2007, n. 4, "Norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati"), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 26-30 giugno 2008, depositato in cancelleria il 1° luglio 2008 ed iscritto al n. 32 del registro ricorsi 2008.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Campania;

*udito* nell'udienza pubblica del 6 ottobre 2009 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro;

*uditi* l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Vincenzo Cocozza per la Regione Campania.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

### *Considerato in diritto*

1. – Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1, comma 1, lettere *c*), *e*) e *m*), della legge della Regione Campania 14 aprile 2008, n. 4 (Modifiche alla legge regionale 28 marzo 2007, n. 4, “Norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati”), in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettere *e*) e *s*), della Costituzione, oltre che all'art. 81 del Trattato che istituisce la Comunità europea. La censura si articola in tre profili, rispettivamente attinenti alle tre lettere citate del comma 1 dell'art. 1 della legge regionale: i primi due con stretta attinenza alla tutela ambientale, il terzo anche con riguardo ai principi europei della concorrenza.

2. – Sotto un primo profilo, è censurata la lettera *c*) del comma 1 dell'art. 1 della legge regionale n. 4 del 2008, nella parte in cui, sostituendo l'art. 8 della legge regionale 28 marzo 2007, n. 4 (Norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati), ha comportato ora che la lettera *f*) del comma 1 di quest'ultimo preveda la competenza della Provincia nell'individuazione delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di recupero (oltre che di smaltimento) dei rifiuti, in contrasto con l'art. 197, comma 1, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), che, alla lettera *d*), con riguardo alla localizzazione degli impianti di recupero dei rifiuti, consente alle Province la sola individuazione delle zone non idonee ad ospitarli, ma non anche delle zone idonee. Per la localizzazione degli impianti di smaltimento, invece, è possibile l'individuazione sia delle zone idonee che non idonee. Il contrasto con la disciplina statale comporta lo sconfinamento della Regione nella potestà esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

2.1. – In ordine alla riferita censura, va disattesa, in primo luogo, l'eccezione di inammissibilità proposta dalla Regione resistente, secondo cui la nuova norma costituirebbe la riproduzione di quanto già disposto dalla norma sostituita. In realtà, l'individuazione delle zone idonee alla localizzazione degli impianti, pur prevista dalla lettera *d*) dell'art. 8 della precedente legge n. 4 del 2007, era soggetta al termine di giorni 90 dall'entrata in vigore della legge stessa, mentre la nuova lettera *f*) fa decorrere il termine dall'approvazione del piano regionale di gestione del ciclo integrato dei rifiuti.

È da ritenere che la sostanziale riapertura del termine ed il suo aggancio ad una decorrenza mobile, facciano rinascere l'interesse dello Stato a scongiurare l'individuazione di ulteriori zone idonee al trattamento dei rifiuti da parte delle Province della Regione Campania, rispetto al quadro complessivo delle localizzazioni degli impianti, determinatosi alla scadenza del termine originario.

2.2. – Nel merito, la questione non è fondata.

La disciplina statale dei rifiuti, collocandosi nell'ambito della “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” – di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. – costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino (sentenze n. 62 del 2008 e n. 378 del 2007).

Resta, peraltro, ferma la competenza delle Regioni per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali: infatti, anche nel settore dei rifiuti, accanto ad interessi inerenti in via primaria alla tutela dell'ambiente, vengono in rilievo altre materie, per cui la competenza statale non esclude la concomitante possibilità per le Regioni di intervenire, ovviamente nel rispetto dei livelli uniformi di tutela apprestati dallo Stato (da ultimo, sentenza n. 249 del 2009).

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".

La disposizione impugnata si propone di disciplinare la localizzazione degli impianti di recupero dei rifiuti: nel dettare tale norma, la Regione ha esercitato la propria competenza legislativa, che afferisce all'uso del proprio territorio (analogamente, vedi sentenza n. 103 del 2006), abilitando la Provincia, in quanto ente deputato dalla legislazione statale ad esercitare le funzioni in tema di "difesa del suolo" (art. 197 del d.lgs. n. 152 del 2006), ad individuare le aree per la localizzazione degli impianti, secondo una valutazione urbanistica complessiva del territorio provinciale, che muove dalle previsioni del piano territoriale di coordinamento, anche perché la stessa normativa statale riconosce che «il piano regionale di gestione dei rifiuti è coordinato con gli altri strumenti di pianificazione di competenza regionale previsti dalla normativa vigente, ove adottati» (art. 199, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006).

Né vale obiettare che la norma impugnata non si è limitata ad abilitare la Provincia all'individuazione delle zone "non idonee", come previsto dall'art. 197, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 152 del 2006, estendendone il potere alla ricognizione delle zone "idonee": il che sarebbe possibile riguardo alla localizzazione degli impianti di smaltimento, e non anche di quelli di recupero.

Appare chiaro che la disciplina statale, proprio in quanto concepita in vista della fissazione di prescrizioni minime di tutela ambientale (come l'art. 3-*quinquies* del d.lgs. n. 152 del 2006 ribadisce), differenzia l'attività di smaltimento dei rifiuti, per la quale ritiene necessario individuare anche le zone idonee, da quella di recupero, per la quale la Provincia opera la ricognizione almeno delle zone non idonee. Ciò non toglie che, anche in vista della localizzazione degli impianti di recupero, nell'ambito di una più compiuta integrazione dei valori ambientali con le caratteristiche del territorio, la Provincia possa individuare, nell'ambito del piano regionale, anche le zone idonee ad ospitare tale specifica attività di trattamento dei rifiuti.

In conclusione, la disciplina dettata dalla disposizione regionale risponde ad esigenze di coordinamento territoriale e non appronta una disciplina dei rifiuti di minor rigore rispetto a quella statale.

3. – Sotto un secondo profilo il ricorrente assume l'illegittimità della lettera *e*) dello stesso art. 1, comma 1, della legge regionale n. 4 del 2008, che ha abrogato la lettera *p*) dell'art. 10, comma 2, della precedente legge n. 4 del 2007, nel senso che il piano regionale di gestione dei rifiuti non debba più contenere «le misure atte a promuovere la regionalizzazione della raccolta, della cernita e dello smaltimento dei rifiuti urbani», in contrasto con quanto disposto dall'art. 199, lettera *m*), del d.lgs. n. 152 del 2006.

La questione è fondata.

Si può ritenere che solo in relazione alla complessità programmatica del piano di gestione del ciclo integrato dei rifiuti di competenza regionale (si vedano, in correlazione, le previsioni in ordine alla limitazione nella produzione dei rifiuti, al loro riutilizzo, la distinzione tra le tipologie di rifiuti da smaltire e recuperare, le tecniche di gestione, ecc.), il primario obiettivo dell'autosufficienza nella gestione dei rifiuti può essere perseguito.

Se è vero che la gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base di "ambiti territoriali ottimali" (art. 200 del d.lgs. n. 152 del 2006), pure al fine di perseguire l'obiettivo di raggiungere, nell'arco di cinque anni dalla sua costituzione, l'autosufficienza di smaltimento all'interno di ogni ambito (art. 201, comma 5), tuttavia, imprescindibilmente, ciò è possibile attraverso l'unità d'indirizzo che solo la regionalizzazione della raccolta, della cernita e dello smaltimento può assicurare (art. 199, comma 3, lettera *m*). Il livello di amministrazione inferiore, del resto, costituito dai Comuni e, quanto ai rifiuti urbani, dalle

Autorità d'ambito (art. 201 del d.lgs. n. 152 del 2006), interviene in sede di consultazione da parte della Regione (art. 199, comma 1), che redige il piano con intento di unità programmatica.

Alla dimensione organizzativa, articolata sugli "ambiti territoriali ottimali" (ATO), il Codice dell'ambiente aggiunge, quale sintesi programmatica, che il servizio è comunque regionale (e non extraregionale), e pretende che i singoli piani di gestione contengano misure atte a promuovere la regionalizzazione. Si tratta quindi di un *quid pluris* che, con l'abrogazione della lettera *p*) dell'art. 10, comma 2, della legge regionale n. 4 del 2007, è venuto a mancare nella legislazione regionale campana, pur nella legittimità dell'articolazione del servizio su ambiti territoriali. Tale impostazione unitaria della pianificazione al livello individuato dal legislatore statale, assunta a valore imprescindibile, non è derogabile dal legislatore regionale, conseguendone l'illegittimità costituzionale della norma nella parte in cui non prevede che il piano regionale di gestione rifiuti non contenga anche le misure atte a promuovere la regionalizzazione nella raccolta, cernita, smaltimento dei rifiuti.

La dichiarazione di illegittimità della norma ha l'effetto di ripristinare la lettera *p*) abrogata.

4. – L'ultima censura sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri attiene alla violazione dei principi comunitari sulla concorrenza, oltre che allo sconfinamento nella competenza esclusiva statale in materia di ambiente e di tutela della concorrenza, che sarebbe insita nella lettera *m*) dello stesso art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania n. 4 del 2008.

La norma, modificando l'articolo 20 della legge regionale n. 4 del 2007, prevede come unica modalità di affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti, da parte della Provincia «nel rispetto della normativa comunitaria, nazionale e regionale», quella dell'affidamento ad un soggetto a totale o prevalente capitale pubblico.

L'affidamento dei servizi ad enti partecipati è materia su cui, frequentemente, si è pronunciata la Corte di giustizia europea. Orbene è necessario riferirsi ai principi di tutela della concorrenza, elaborati da quella giurisprudenza in attuazione del Trattato CE, atteso che le norme comunitarie fungono da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'art. 117, primo comma, Cost. (sentenze n. 62 e n. 102 del 2008). In più, la nozione di "concorrenza" di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. – alla quale è riconducibile, come si dirà oltre, la disciplina degli appalti pubblici e della scelta del contraente – non può non riflettere quella operante in ambito comunitario, con la conseguenza che la normativa interna si uniforma a quella comunitaria di cui costituisce attuazione (sentenza n. 401 del 2007).

L'attività contrattuale della pubblica amministrazione, attraverso la quale assicurare l'opera necessaria alla prestazione dei servizi, non s'identifica in una materia a sé, ma rappresenta attività che inerisce alle singole materie sulle quali essa si esplica.

Riguardo alla fase procedimentale che precede la stipulazione del contratto di appalto, 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. (sentenze n. 401 del 2007 e 160 del 2009).

Il dibattito che ha interessato, anche di recente, questa Corte, si è sviluppato intorno ai presupposti in ordine ai quali fosse possibile ritenere l'amministrazione appaltante non tenuta all'esperimento delle procedure di evidenza pubblica, sia attraverso articolazioni dell'amministrazione stessa, sia attraverso enti dotati di propria soggettività, ma in qualche modo assoggettati al controllo dell'ente pubblico, trattandosi, in sostanza, di stabilire se il soggetto *in house* possa considerarsi "attivo" sul mercato in ragione della rilevanza esterna dell'attività di impresa svolta (da ultimo, sentenze n. 326 e n. 439 del 2008).

La problematica cui si è dianzi accennato appare estranea alla questione sollevata dal ricorso in epigrafe, dato che la disposizione impugnata, anche per effetto dell'interpretazione cui la resistente Regione Campania dichiara di attenersi, non pone in discussione la necessità della gara, ma pare limitarne la partecipazione solo «a soggetti a totale o prevalente capitale pubblico».

5. – La questione è fondata.

La circostanza che la Provincia affidi il servizio di gestione integrata dei rifiuti «nel rispetto della normativa comunitaria, nazionale e regionale sull'evidenza pubblica», secondo il disposto dell'art. 20 della legge della Regione Campania n. 4 del 2007 (come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera *m*, della successiva legge n. 4 del 2008), non toglie che le regole comunitarie della concorrenza debbano essere effettivamente rispettate e che la restrizione della partecipazione ad una gara ai soli soggetti a partecipazione pubblica (non rileva se totale o prevalente), sia lesiva dei principi della concorrenza.

Né rileva che la violazione del Trattato CE debba essere inquadrata nell'ambito specifico dei principi di non discriminazione – comunque riconducibili all'essenza stessa del mercato concorrenziale – come più volte la Corte di giustizia ha riconosciuto (vedi, di recente, sentenze 18 dicembre 2007, in causa C-357/2006, e 16 dicembre 2008, in causa C-213/2007). Il fatto è che emerge palese la violazione della normativa statale di recepimento delle direttive comunitarie, che fanno della competizione libera e trasparente l'elemento imprescindibile della disciplina degli appalti pubblici. Si legge al punto 4 del considerando della direttiva 2004/18/CE che «gli Stati membri dovrebbero provvedere affinché la partecipazione di un offerente che è un organismo di diritto pubblico a una procedura di aggiudicazione di appalto pubblico non causi distorsioni della concorrenza nei confronti di offerenti privati».

L'art. 202 del d.lgs. n. 152 del 2006 dispone che l'Autorità d'ambito aggiudica il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani mediante gara disciplinata dai principi e dalle disposizioni comunitarie, secondo la normativa vigente in tema di affidamento dei servizi pubblici locali, in conformità ai criteri di cui all'articolo 113, comma 7, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali): quest'ultima norma, che pure consente la gestione dei servizi pubblici locali mediante il ricorso a società partecipate, si propone esplicitamente di disciplinare le modalità di gestione ed affidamento dei servizi pubblici locali a tutela della concorrenza, ed è inderogabile.

La competenza statale in materia di tutela della concorrenza ricomprende anche la disciplina delle procedure negoziate. La indicazione dei rigorosi presupposti che autorizzano il ricorso a tali procedure si inserisce in un ambito di disciplina unitario finalizzato ad assicurare un sistema di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, che consente la deroga ai normali metodi di gara soltanto in presenza delle condizioni puntualmente individuate dal legislatore statale (da ultimo, sentenza n. 160 del 2009).

La stessa qualificazione degli esecutori di lavori pubblici e l'individuazione dei criteri di ammissione alla gara non può non modellarsi sulle corrispondenti norme del 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) (sentenza n. 411 del 2008).

Questa Corte ha costantemente affermato che le Regioni non possono prevedere una disciplina diversa da quella del Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture di cui al d.lgs. n. 163 del 2006, in relazione agli ambiti di legislazione sui contratti della pubblica amministrazione riconducibili alla competenza esclusiva dello Stato in base all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. (tra le altre, sentenza n. 322 del 2008 e n. 431 del 2007, quest'ultima relativa alle norme sugli appalti pubblici nella legislazione regionale della Campania). Ne consegue l'illegittimità costituzionale della

normativa regionale impugnata, che, nella parte in cui riserva solo a determinati soggetti la partecipazione alle gare per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti, detta una disciplina difforme da quella nazionale in materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in base all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., riducendo l'area alla quale si applicano le regole concorrenziali dirette a consentire la piena esplicazione del mercato nel settore degli appalti pubblici a tutti gli operatori economici.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera m), della legge regionale n. 4 del 2008, ha l'effetto di ripristinare il precedente testo dell'art. 20, comma 1, della legge regionale n. 4 del 2007, ferma restando, però, la competenza della Provincia nell'affidamento del servizio, individuata quale "autorità d'ambito".

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera e), della legge della Regione Campania 14 aprile 2008, n. 4 (Modifiche alla legge regionale 28 marzo 2007, n. 4 "Norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati"), nella parte in cui abroga la lettera p) dell'art. 10, comma 2, della legge della Regione Campania 28 marzo 2007, n. 4 (Norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati);

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera m), della medesima legge della Regione Campania n. 4 del 2008, nei sensi di cui in motivazione;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera c), della stessa legge della Regione Campania n. 4 del 2008, sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 novembre 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Alfio FINOCCHIARO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 4 dicembre 2009.

<b>Sentenza del 4 dicembre 2009, n. 315</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Provincia autonoma di Bolzano	
<b>Materie</b>	tutela dell'ambiente vincoli ed obblighi comunitari	
<b>Norme impugnate</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>
art. 14, comma 2 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni)	artt. 8 e 9 dello Statuto speciale di autonomia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino Alto Adige)	inammissibilità della questione
art. 14, commi 1 e 5 l.p. 4/2008	art. 99 dello Statuto speciale di autonomia di cui al d.p.r. 670/1972	non fondatezza della questione
art. 15, commi 3 e 6 l.p. 4/2008	art. 117, secondo comma, lettera s) Cost. artt. 8 e 9 dello Statuto speciale di autonomia di cui al d.p.r. 670/1972	<b>illegittimità costituzionale</b>
art. 16, comma 1 l.p. 4/2008	artt. 11 e 117, primo comma Cost.	<b>illegittimità costituzionale</b>
art. 16, commi 4, 6 e 7 l.p. 4/2008	artt. 8 e 9 dello Statuto speciale di autonomia di cui al d.p.r. 670/1972 art. 117, primo comma e secondo comma, lettera s) Cost.	<b>illegittimità costituzionale</b>
<b>Sintesi</b>		
<p>Le disposizioni impugnate riguardano alcune materie di competenza provinciale primaria, quali la "tutela del paesaggio" e l'"urbanistica", e la materia di competenza provinciale concorrente "igiene e sanità". La parte ricorrente giudica le disposizioni in contrasto con i livelli minimi ed uniformi di tutela dell'ambiente fissati dal legislatore statale e con la normativa comunitaria di riferimento.</p> <p>La prima delle disposizioni impugnate è il comma 2 dell'articolo 14, nella parte in cui detta una definizione di acque reflue urbane difforme da quella posta dalla normativa statale: la norma provinciale, non considerando autonomamente la categoria delle acque reflue domestiche, come invece impone la normativa statale, sottrarrebbe queste ultime ai livelli di tutela dell'ambiente stabiliti dalla normativa statale, con particolare riguardo al controllo dei valori ed al meccanismo autorizzatorio. La Corte giudica la questione inammissibile per la genericità della censura proposta e precisa che le disposizioni statali che disciplinano espressamente il regime autorizzatorio e il controllo dei valori delle acque reflue urbane sono comunque vincolanti per le regioni.</p> <p>La Corte quindi, prima di procedere all'esame delle altre disposizioni impugnate, richiama la sua precedente giurisprudenza in materia di tutela dell'ambiente e rammenta che la competenza legislativa esclusiva statale costituisce un "limite" alla competenza esercitata dalle regioni e che queste ultime devono rispettare i livelli di tutela posti dallo Stato, ma possono altresì fissare livelli più elevati "così incidendo, in modo indiretto, sulla tutela dell'ambiente".</p> <p>Il comma 3 dell'articolo 15 detta norme in materia di autorizzazione ed esercizio degli impianti che producono emissioni in atmosfera. In particolare tali norme, in deroga alla normativa statale, consentono al gestore di mettere in esercizio impianti che producono emissioni prima che l'Agenzia provinciale per l'ambiente esegua il collaudo e rilasci l'autorizzazione alle emissioni. La Corte dichiara la questione fondata: richiamando quanto affermato in una pronuncia sulla legittimità costituzionale delle norme statali, precisa che la previsione che l'autorizzazione preceda la messa in</p>		

esercizio dell'impianto "costituisce un livello uniforme di tutela dell'ambiente, dettato...in materia di competenza esclusiva statale" e afferma che la dichiarazione sostitutiva dell'autorizzazione di conformità dell'impianto al progetto già approvato non assicura un equivalente livello di tutela dell'ambiente.

La Corte dichiara fondata anche la questione relativa al comma 6 dell'articolo 15, che detta una definizione di "impianti termici civili" difforme rispetto a quella data dal legislatore statale. La norma provinciale impugnata, infatti, qualifica come impianti termici civili anche quelli la cui produzione è destinata "prevalentemente" al riscaldamento di edifici o al riscaldamento di acqua per usi igienici e sanitari, mentre la norma statale esclude per tali impianti la produzione di calore per fini diversi. La disposizione impugnata a giudizio della Corte contrasta con la normativa statale in quanto "esclude dal regime autorizzatorio non solo gli impianti destinati ai soli usi suddetti, ma anche quelli che, sia pure in misura non prevalente, siano destinati ad usi diversi". Verrebbe pertanto a delinearsi un regime diverso da quello definito dal legislatore statale, "evidentemente lesivo del livello uniforme di tutela assicurato...mediante la prescrizione della preventiva autorizzazione".

Altra norma impugnata è il comma 1 dell'articolo 16: lo stesso prevede la riformulazione della definizione di sottoprodotto e prescrive che la Giunta provinciale stabilisca i criteri secondo i quali le terre e rocce da scavo sono da considerarsi come sottoprodotto. La Corte dichiara illegittima tale disposizione in quanto la nozione di rifiuto in essa prevista contrasta con la definizione sancita dalla normativa comunitaria.

Il comma 4 dell'articolo 16, anch'esso impugnato, che estende l'esonero dall'obbligo di tenuta del formulario di trasporto dei rifiuti anche ai rifiuti pericolosi, pur nei limiti quantitativi fissati nella stessa disposizione, si porrebbe in contrasto, secondo il ricorrente, con la normativa sia statale che comunitaria, le quali impongono l'obbligo per il trasporto di rifiuti pericolosi della tenuta del formulario di identificazione. La parte ricorrente inoltre richiama una recente pronuncia della Corte sulla stessa materia, nella quale si afferma che il legislatore statale, nell'istituire un regime più rigoroso sui controlli del trasporto di rifiuti pericolosi, "ha precisato che il formulario di identificazione...consente di controllare costantemente il trasporto dei rifiuti, onde evitare che questi siano avviati per destinazioni ignote". La Corte dichiara la questione fondata.

Il comma 6 dell'articolo 16 è impugnato nella parte in cui prevede che la Giunta provinciale può emanare disposizioni per regolamentare le procedure e l'obbligo di iscrizione all'Albo nazionale dei gestori ambientali. Tale norma ad avviso del ricorrente si pone in contrasto sia con la normativa statale che disciplina la materia, in attuazione di direttive comunitarie, sia con l'articolo 117, comma terzo Cost., incidendo in tema di professioni, materia sulla quale la Regione è tenuta a legiferare nel rispetto dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale, "cui spetta di individuare le figure professionali, con i relativi ordinamenti didattici e l'istituzione degli albi". La Corte dichiara la questione fondata, riconoscendo i motivi di censura lamentati dal ricorrente.

Anche il comma 7 dell'articolo 16 è impugnato ed è ritenuto illegittimo dalla difesa erariale in quanto prevede un termine per la comunicazione all'Agenzia provinciale dell'installazione dell'impianto molto più breve di quello fissato dal legislatore statale, dunque "in aperta violazione delle finalità perseguite dal legislatore nazionale, costituite dalla necessità che l'amministrazione possa svolgere un'efficace istruttoria ed un adeguato controllo a garanzia della tutela dell'ambiente". La Corte dichiara la questione fondata e afferma che l'abbreviazione del termine stabilita dalla disposizione provinciale altera il rapporto tra i due interessi che il termine stesso è destinato a soddisfare: quello dell'amministrazione all'esercizio del controllo preventivo e quello dell'interessato ad ottenere l'autorizzazione in tempi ragionevoli, in un modo che risulta lesivo dell'interesse pubblico alla tutela dell'ambiente.

Sono infine impugnati i commi 1 e 5 dell'articolo 14 nella parte in cui, sostituendo disposizioni in lingua tedesca, non riportano la formulazione in lingua italiana: ciò in violazione dello statuto speciale secondo cui la lingua italiana è la lingua ufficiale dello Stato. La Corte ritiene la questione non fondata e afferma che sia la legge provinciale che le relative modifiche risultano pubblicate in

SENTENZA N. 315  
ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Francesco	AMIRANTE	Presidente
- Ugo	DE SIERVO	Giudice
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"
- Giuseppe	FRIGO	"
- Alessandro	CRISCUOLO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 14, commi 1, 2 e 5, 15, commi 3, 4 e 6, 16, commi 1, 4, 6 e 7 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 12-19 agosto 2008, depositato in cancelleria il 20 agosto 2008 ed iscritto al n. 47 del registro ricorsi 2008.

*Visto* l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;

*udito* nell'udienza pubblica del 6 ottobre 2009 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;

*uditi* l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 1, 2 e 5, dell'art. 15, commi 3, 4 e 6 e dell'art. 16, commi 1, 4, 6 e 7, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni), in riferimento agli articoli 8, 9 e 99 dello statuto speciale di autonomia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) ed all'art. 117, commi primo, secondo, lettera *s*), e terzo della Costituzione.

Tali norme – che intervengono a modificare precedenti leggi provinciali inerenti, essenzialmente, alle materie della «tutela del paesaggio» e dell'«urbanistica», di competenza provinciale primaria ai sensi dell'art. 8, comma 1, punti nn. 5 e 6, dello statuto

speciale, nonché alla materia della «igiene e sanità», che l'art. 9, punto n. 10, del medesimo statuto attribuisce alla competenza legislativa provinciale concorrente – sarebbero costituzionalmente illegittime, in quanto in contrasto con i livelli minimi ed uniformi di tutela dell'ambiente fissati dal legislatore statale, oltre che, in alcuni casi, con la normativa comunitaria di riferimento.

2. – In particolare, il ricorrente censura, in primo luogo, l'art. 14, comma 2, della citata legge provinciale n. 4 del 2008, nella parte in cui, modificando la legge provinciale 18 giugno 2002, n. 8 (Disposizioni sulle acque), provvede a definire le acque reflue urbane come «il miscuglio di acque reflue domestiche, di acque reflue industriali ovvero meteoriche di dilavamento convogliate in reti fognarie, anche separate e provenienti da agglomerato». Così disponendo la norma si porrebbe in contrasto con gli artt. 8 e 9 dello statuto e con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, dettando una definizione di acque reflue urbane difforme da quella posta dall'art. 74, comma 1, lettera *i*), del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152 (Norme in materia ambientale), come modificato dal decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale), secondo la quale sono acque reflue urbane le «acque reflue domestiche o il miscuglio di acque reflue domestiche, di acque reflue industriali ovvero meteoriche di dilavamento convogliate in reti fognarie, anche separate e provenienti da agglomerato».

A giudizio del ricorrente, il fatto che la citata disposizione non consideri autonomamente la categoria delle «acque reflue domestiche», come invece imporrebbe la normativa statale, muterebbe la specifica disciplina cui sono assoggettate le stesse, sottraendo queste ultime ai vincoli ed al regime riservato alle acque reflue urbane, in specie con riguardo al controllo dei valori ed al meccanismo autorizzatorio, di cui agli artt. 101, commi 1 e 2, e 124 del d.lgs. n. 152 del 2006.

2.1. – La questione è inammissibile.

2.2. – La censura in esame appare proposta in termini assolutamente generici, non essendo precisato sotto quali aspetti la disciplina provinciale delle acque reflue domestiche appresterebbe un livello di tutela dell'ambiente inferiore rispetto ai livelli uniformi stabiliti dalla normativa statale. Non risultano, infatti, conclusivi al riguardo i riferimenti agli artt. 101, commi 1 e 2, e 124 del d.lgs. n. 152 del 2006, poiché, quanto al regime autorizzatorio, viene previsto, espressamente, al comma 4 dell'art. 124, che «in deroga al comma 1, gli scarichi di acque reflue domestiche in reti fognarie sono sempre ammessi nell'osservanza dei regolamenti fissati dal gestore del servizio idrico integrato ed approvati dall'Autorità d'ambito», in contrasto con quanto asserito dal ricorrente. Quanto ai valori limite, poi, l'art. 101 dispone che: «le regioni, nell'esercizio della loro autonomia, tenendo conto dei carichi massimi ammissibili e delle migliori tecniche disponibili, definiscono i valori-limite di emissione, diversi da quelli di cui all'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto, sia in concentrazione massima ammissibile sia in quantità massima per unità di tempo in ordine ad ogni sostanza inquinante e per gruppi o famiglie di sostanze affini. Le regioni non possono stabilire valori limite meno restrittivi di quelli fissati nell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto [...]», e la disciplina provinciale (segnatamente, ad esempio, all'art. 33) si fa carico di assicurare il rispetto di questi limiti.

3. – Prima di esaminare le altre questioni nel merito, è opportuno ricordare che secondo la giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 225 del 2009) la materia “tutela dell'ambiente” ha un contenuto allo stesso tempo oggettivo, in quanto riferito ad un bene, “l'ambiente” (sentenze n. 367 e n. 378 del 2007; n. 12 del 2009), e finalistico, perché tende alla migliore conservazione del bene stesso (vedi sentenze n. 104 del 2008; n. 10, n. 30 e n. 220 del 2009).

In ragione di ciò, sullo stesso bene “ambiente” concorrono diverse competenze, che restano distinte fra loro perseguendo, autonomamente, le loro specifiche finalità attraverso la

previsione di diverse discipline. Infatti, da una parte 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); dall'altra compete alle Regioni, nel rispetto dei livelli di tutela fissati dalla disciplina statale (sentenze n. 62 e n. 214 del 2008), di esercitare le proprie competenze, dirette essenzialmente a regolare la fruizione dell'ambiente, evitando compromissioni o alterazioni dell'ambiente stesso. In questo senso è stato affermato che la competenza statale, allorché sia espressione della tutela dell'ambiente, costituisce “limite” all'esercizio delle competenze regionali (sentenze n. 180 e n. 437 del 2008, nonché n. 164 del 2009).

È stato altresì precisato che le Regioni non devono violare i livelli di tutela dell'ambiente posti dallo Stato; tuttavia, nell'esercizio delle loro competenze, possono fissare livelli di tutela più elevati (sentenze n. 225 del 2009, n. 104 del 2008, n. 12, n. 30 e n. 61 del 2009), così incidendo, in modo indiretto, sulla tutela dell'ambiente.

4. – Sulla base di tali premesse, può passarsi all'esame nel merito delle ulteriori censure.

4.1. – È stato impugnato l'art. 15, commi 3 e 4, nella parte in cui, dettando norme in materia di autorizzazione ed esercizio degli impianti che producono emissioni in atmosfera, stabilisce: che il gestore dell'impianto presenti all'Agenzia provinciale per l'ambiente, almeno quindici giorni prima della messa in esercizio, la domanda di autorizzazione alle emissioni, indicando la data di entrata in esercizio dell'impianto; che la domanda debba essere corredata da una dichiarazione del gestore che attesti la conformità dell'impianto realizzato con il progetto precedentemente approvato ai sensi dell'art. 4 della citata legge provinciale n. 8 del 2000; che la presentazione di tale documentazione consente l'entrata in esercizio degli impianti; che successivamente, l'Agenzia provinciale per l'ambiente, entro novanta giorni dall'entrata in esercizio degli impianti, esegua il collaudo e rilasci l'autorizzazione alle emissioni.

Il ricorrente ritiene che siffatte disposizioni violino gli art. 8 e 9 dello statuto e l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in quanto si pongono in contrasto sia con l'art. 269 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale dispone che per tutti gli impianti che producono emissioni deve essere richiesta un'autorizzazione, ai sensi della parte quinta dello stesso decreto, sia con l'art. 279 del medesimo d.lgs. n. 152 del 2006, che individua una specifica sanzione per chi inizi ad installare o metta in esercizio un impianto o eserciti un'attività in assenza della prescritta autorizzazione.

4.2. – In via preliminare, deve essere dichiarata infondata l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Provincia in ordine alle censure sollevate nei confronti, in particolare, del comma 4 del citato art. 15 per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza.

Dal tenore del ricorso emerge, infatti, chiaramente che il richiamo dei commi 3 e 4 del predetto art. 15 in realtà è frutto di un errore materiale poiché le censure sono riferite ai commi 3 e 4 dell'art. 5 della legge provinciale 16 marzo 2000, n. 8, come modificato dal comma 3 dell'art. 15.

4.2.1. – Nel merito, la questione proposta nei confronti del comma 3 dell'art. 15 è fondata. Questa Corte, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 269 del d.lgs. 152 del 2006, ha affermato che la disciplina statale concernente il rilascio dell'autorizzazione in esame risponde all'esigenza di «articolare unitariamente tale attività secondo principi che assicurino l'osservanza dei criteri stabiliti dalla normativa nazionale» (sentenza n. 250 del 2009) e quindi vincola il legislatore regionale. Pertanto, posto che la citata norma statale impone che l'autorizzazione preceda la messa in esercizio dell'impianto e che tale previsione costituisce un livello uniforme di tutela dell'ambiente, dettato dunque in materia di competenza esclusiva dello Stato, è costituzionalmente illegittima la norma provinciale in esame che deroga ad essa, consentendo al gestore di mettere in esercizio impianti che producono emissioni, prima che l'Agenzia provinciale per l'ambiente esegua il collaudo e rilasci l'autorizzazione alle emissioni. Né può ritenersi che,

alla luce di quanto stabilito dal legislatore statale, la prescritta autorizzazione possa essere sostituita dalla mera dichiarazione del gestore, sottoscritta da un tecnico qualificato iscritto al relativo albo professionale, di conformità dell'impianto al progetto già approvato, non assicurando la predetta dichiarazione un equivalente livello di tutela dell'ambiente.

5. – Il ricorrente censura, poi, sulla base di analoghi argomenti, l'art. 15, comma 6, il quale modifica l'art. 7 della legge provinciale n. 8 del 2000, stabilendo che un impianto termico possa definirsi civile quando la produzione di calore è “prevalentemente” destinata al riscaldamento di edifici o al riscaldamento di acqua per usi igienici e sanitari. La norma statale di riferimento, costituita dall'art. 283, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 152 del 2006 definisce, invece, come impianto termico civile «l'impianto termico la cui produzione di calore è destinata, anche in edifici ad uso non residenziale, al riscaldamento o alla climatizzazione di ambienti o al riscaldamento di acqua per usi igienici e sanitari».

La richiamata disposizione statale non contemplerebbe, dunque, per i suddetti impianti, alcun utilizzo del calore prodotto per fini diversi dal riscaldamento e dalla climatizzazione di ambienti o dal riscaldamento di acqua per usi igienici e sanitari. A giudizio del ricorrente, la mancata riproduzione da parte della norma provinciale di tale esclusività contemplata dalla norma statale, non solo comprometterebbe l'esigenza di uniformità di disciplina perseguita dal legislatore nazionale, ma determinerebbe “discrasie” nella regolamentazione della materia, contrarie agli scopi della legge nazionale in punto di sicurezza degli impianti e di controllo delle emissioni. Ciò, in quanto sarebbe sottratto dal campo di applicazione del titolo I della parte quinta del d.lgs. n. 152 del 2006, un numero elevato di impianti che, ove fossero qualificati come impianti “termici civili”, sarebbero soggetti alla disciplina meno rigorosa del titolo II della parte quinta, non essendo tali impianti, ad esempio, assoggettabili alla preventiva autorizzazione di cui all'art. 269, ma ad una mera denuncia di installazione o modifica.

5.1.– La questione è fondata.

La disciplina contenuta nella norma provinciale impugnata, nella parte in cui qualifica come impianti termici civili anche quelli la cui produzione di calore è “prevalentemente” destinata al riscaldamento di edifici o al riscaldamento di acqua per usi igienici e sanitari, si pone chiaramente in contrasto con quella statale, in quanto in tal modo esclude dal regime autorizzatorio di cui all'art. 284 del Codice dell'ambiente non solo quegli impianti destinati ai soli usi indicati dall'art. 283 del medesimo Codice, ma anche quelli che, sia pure in misura non prevalente, siano destinati ad usi diversi. Si delinea, in altri termini, in ambito provinciale, per un numero elevato di impianti, ricondotti alla categoria degli impianti termici civili, un regime diverso da quello definito dalla legislazione statale, costituito dalla mera denuncia di installazione o modifica, evidentemente lesivo di quel livello uniforme di tutela assicurato dal legislatore statale mediante la prescrizione della preventiva autorizzazione.

6. – È, altresì, impugnato l'art. 16, comma 1, della legge provinciale n. 4 del 2008, il quale, sostituendo la lettera *c*) del comma 1 dell'art. 3 della legge provinciale 26 maggio 2006, n. 4, provvede a riformulare la definizione di «sottoprodotto», disponendo, in particolare, al punto n. 5, che «la Giunta provinciale stabilisce i criteri secondo i quali le terre e rocce da scavo sono considerati come sottoprodotti».

Tale disposizione sarebbe illegittima per le medesime ragioni poste a base della sentenza n. 62 del 2008, ponendosi in contrasto con la direttiva 5 aprile 2006, n. 2006/12/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti), e, per ciò stesso, con l'art. 117, primo comma, della Costituzione.

6.1. – La questione è fondata.

La citata norma provinciale, nella parte in cui attribuisce alla Giunta provinciale il compito di provvedere alla definizione dei cosiddetti sottoprodotti, senza individuare precisi criteri o vincoli, si pone in contrasto con la direttiva del 5 aprile 2006, n. 2006/12/CE, in quanto

sottrae alla nozione di rifiuto taluni residui che invece corrispondono alla definizione sancita dall'art. 1, lettera *a*), della medesima, in violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione (sentenza n. 62 del 2008).

7. – Analoghe censure sono proposte, inoltre, dal ricorrente in ordine all'art. 16, comma 4, che sostituisce la lettera *b*) del comma 3 dell'art. 19 della citata legge provinciale n. 4 del 2006. La disposizione impugnata prevede l'esonero dall'obbligo di tenuta del formulario di trasporto dei rifiuti per «i trasporti di rifiuti che non eccedano la quantità di 30 chilogrammi o 30 litri al giorno, effettuati dal produttore di rifiuti stessi non a titolo professionale. In questo caso il gestore dell'impianto di trattamento deve lasciare una conferma scritta, secondo le modalità fissate dalla Giunta provinciale».

Secondo il ricorrente tale norma contrasterebbe sia con l'art. 193 del d.lgs. n. 152 del 2006, che esonera dall'obbligo di tenuta del formulario soltanto «i trasporti di rifiuti non pericolosi effettuati dal produttore dei rifiuti stessi, in modo occasionale e saltuario, che non eccedano la quantità di trenta chilogrammi o di trenta litri», sia con l'art. 5, comma 3, della direttiva 12 dicembre 1991, n. 91/689/CEE (Direttiva del Consiglio relativa ai rifiuti pericolosi), il quale dispone che «i rifiuti pericolosi, qualora vengano trasferiti, devono essere accompagnati da un formulario di identificazione».

Anche in questo caso, si imporrebbe una pronuncia di illegittimità costituzionale sulla base dei medesimi argomenti impiegati nella sentenza n. 62 del 2008, nella quale questa Corte ha affermato che il legislatore statale ha istituito un regime più rigoroso di controlli sul trasporto dei rifiuti pericolosi, in ragione della loro specificità e in attuazione degli obblighi assunti in ambito comunitario, ed ha precisato che il formulario d'identificazione, strumento indicato dall'art. 5, comma 3, della citata direttiva 91/689/CEE – in mancanza del quale la legge statale, ove i rifiuti siano pericolosi, commina sanzioni penali – consente di controllare costantemente il trasporto dei rifiuti, onde evitare che questi siano avviati per destinazioni ignote.

7.1. – Preliminarmente, occorre dare atto che la norma provinciale censurata è stata, successivamente alla proposizione del ricorso, modificata dall'art. 31 della legge provinciale 9 aprile 2009, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2009 e per il triennio 2009-2011 - Legge finanziaria 2009) in senso satisfattivo: il testo attualmente vigente dell'art. 19, comma 3, della legge provinciale n. 4 del 2006, infatti, esonera dall'obbligo di tenuta del formulario i «trasporti di rifiuti speciali non pericolosi che non eccedano la quantità di 30 chilogrammi o di 30 litri, effettuati dal produttore dei rifiuti stesso. In questo caso il gestore dell'impianto di trattamento deve rilasciare una conferma scritta, secondo le modalità fissate dalla Giunta provinciale».

Tuttavia, la mancata dimostrazione della non avvenuta applicazione della norma censurata nel periodo precedente alla entrata in vigore della citata modifica impedisce di dichiarare la cessazione della materia del contendere.

7.2. – Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 4, è fondata.

L'art. 19, comma 3, lettera *b*), della legge provinciale n. 4 del 2006, come modificato dall'art. 16, comma 4, della legge provinciale n. 4 del 2008, nella parte in cui stabilisce che l'obbligo di tenuta del formulario non è prescritto «ai trasporti di rifiuti che non eccedano la quantità di 30 chilogrammi o di 30 litri al giorno, effettuati dal produttore dei rifiuti stesso non a titolo professionale [...]», si pone in aperto contrasto sia con il predetto art. 193 del Codice dell'ambiente, il quale esonera dall'obbligo di tenuta del formulario soltanto «i trasporti di rifiuti non pericolosi effettuati dal produttore dei rifiuti stessi, in modo occasionale e saltuario, che non eccedano la quantità di trenta chilogrammi o di trenta litri», sia con l'art. 5, comma 3, della direttiva 12 dicembre 1991, n. 91/689/CEE, il quale dispone che «i rifiuti pericolosi, qualora vengano trasferiti, devono essere accompagnati da un formulario di identificazione». Detta norma è, pertanto, lesiva degli

artt. 8 e 9 dello statuto, nonché dell'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera s), della Costituzione.

8. – Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, inoltre, l'art. 16, comma 6, nella parte in cui, aggiungendo il comma 3, all'art. 20, della legge provinciale n. 4 del 2006, in materia di Albo nazionale dei gestori ambientali, ha previsto che «Con riguardo all'obbligo ed alle modalità di iscrizione all'albo nazionale, la Giunta provinciale può emanare disposizioni per regolamentare le procedure e l'obbligo di iscrizione».

Anche tale disposizione sarebbe, secondo il ricorrente, costituzionalmente illegittima per le identiche ragioni indicate nella sentenza n. 62 del 2008, ponendosi essa in contrasto con l'art. 212 del d.lgs. n. 152 del 2006, che disciplina in maniera inderogabile le procedure e i termini di iscrizione all'Albo nazionale dei gestori ambientali, in attuazione di direttive comunitarie (art. 12 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 5 aprile 2006, n. 2006/12/CE, relativa ai rifiuti; art. 12 della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, n. 75/442/CEE relativa ai rifiuti).

Peraltro, tale norma provinciale sarebbe lesiva anche dell'art. 117, comma terzo, della Costituzione, incidendo in tema di professioni, materia nella quale Stato e Regioni hanno competenza legislativa concorrente, con la conseguenza che la Regione è tenuta a legiferare nel rispetto dei principi fondamentali dettati dal legislatore nazionale, cui spetta di individuare le figure professionali, con i relativi ordinamenti didattici e l'istituzione degli albi.

8.1. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 6, della legge provinciale n. 4 del 2008 è fondata, in riferimento agli artt. 8 e 9 dello statuto, nonché all'art. 117, primo comma, e secondo comma, lettera s), della Costituzione.

La norma provinciale impugnata, attribuendo alla Giunta la determinazione delle condizioni per l'iscrizione all'Albo, in ogni caso finisce per sostituire alla normativa nazionale l'atto della Giunta, in violazione della competenza statale esclusiva esercitata con l'art. 212 del d.lgs. n. 152 del 2006, che ha disciplinato in maniera inderogabile procedure e termini di iscrizione all'Albo nazionale dei gestori ambientali, peraltro in adempimento degli obblighi comunitari contenuti nella citata direttiva 5 aprile 2006, n. 2006/12/CE.

Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 6, della legge provinciale n. 4 del 2008, per violazione degli artt. 8 e 9 dello statuto e dell'art. 117, commi primo e secondo, lettera s), e terzo della Costituzione.

Resta assorbita l'ulteriore censura proposta in relazione all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

9. – È, poi, impugnato l'art. 16, comma 7, della legge provinciale n. 4 del 2008, il quale, dettato in sostituzione dell'art. 24 della più volte citata legge provinciale n. 4 del 2006, in materia di collaudo ed autorizzazione degli impianti di recupero e di smaltimento di rifiuti, ha previsto al comma 6 che: «Per lo svolgimento delle singole campagne di attività sul territorio provinciale l'interessato, munito di autorizzazione, rilasciata anche da altre regioni, almeno quindici giorni prima dell'installazione dell'impianto deve comunicare all'Agenzia provinciale le specifiche dettagliate relative alla campagna di attività, allegando l'autorizzazione stessa e l'iscrizione all'Albo nazionale di cui all'art. 212 del d.lgs. n. 152 del 2006, nonché l'ulteriore documentazione richiesta al fine di documentare il rispetto delle norme ambientali. Decorso questo termine ovvero in presenza del nulla osta dell'Agenzia provinciale l'attività può essere iniziata».

Anche in questo caso la norma, secondo la difesa erariale, sarebbe costituzionalmente illegittima in quanto, recando una disciplina difforme rispetto a quella contenuta nel d.lgs. n. 152 del 2006, che all'art. 208 prevede un termine di sessanta giorni per la comunicazione all'Agenzia provinciale dell'installazione dell'impianto, si porrebbe in contrasto con la normativa nazionale vigente, espressione della potestà legislativa esclusiva

statale in materia di tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, nonché con disposizioni comunitarie, in violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, eccedendo dalle competenze provinciali di cui agli articoli 8 e 9 dello statuto.

La disposizione provinciale sarebbe, dunque, illegittima perché in aperta violazione delle finalità perseguite dal legislatore nazionale, costituite dalla necessità che l'amministrazione possa svolgere un'efficace istruttoria ed un adeguato controllo a garanzia della tutela ambientale, concedendo ad essa un congruo lasso di tempo, oltremodo compresso dalla norma censurata.

9.1. – La questione è fondata.

La norma provinciale impugnata stabilisce, infatti, un termine per la formazione del silenzio-assenso per l'inizio della campagna di recupero e smaltimento rifiuti assai più breve di quello fissato dal legislatore statale, in evidente violazione di un livello di tutela dell'ambiente uniforme, indicato anche in adempimento di vincoli comunitari.

Tale abbreviazione del termine, peraltro, altera il rapporto fra i due interessi che il termine stesso è destinato a soddisfare e cioè quello dell'amministrazione all'esercizio del controllo preventivo e quello dell'interessato ad ottenere l'autorizzazione in tempi ragionevoli, in un modo che risulta lesivo dell'interesse pubblico alla tutela dell'ambiente, in violazione dei predetti parametri.

10. – Il Presidente del Consiglio dei ministri censura, infine, le norme contenute nell'art. 14, commi 1 e 5, della legge provinciale n. 4 del 2008, nella parte in cui, sostituendo il testo in lingua tedesca delle lettere j) e aa) del comma 1 dell'art. 2 della legge provinciale 18 giugno 2002, n. 8, e non riportando la formulazione delle stesse in lingua italiana, violerebbero l'articolo 99 dello statuto speciale di autonomia (d.P.R. n. 670 del 1972) secondo cui la lingua italiana è la lingua ufficiale dello Stato e fa testo negli atti aventi carattere legislativo e nei casi nei quali è prevista la redazione bilingue.

10.1. – La questione non è fondata.

È di tutta evidenza che, diversamente da quanto sostenuto dal ricorrente, la norma impugnata, come tutta la legge provinciale n. 4 del 2008, risulta pubblicata in entrambe le lingue, ivi comprese le modifiche ai testi in tedesco di cui ai commi 1 e 5 dell'art. 14 impugnato, così come, al comma 4, in entrambe le lingue è redatto il testo della modifica. Trattandosi, in ambedue i casi, di modifiche della sola traduzione, rispettivamente, in tedesco e in italiano, la redazione nella diversa lingua riporta il nuovo testo nella lingua su cui va ad incidere.

#### PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 15, commi 3 e 6, e dell'articolo 16, commi 1, 4, 6 e 7 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni);

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 2, della citata legge provinciale n. 4 del 2008, promosse, in relazione agli articoli 8 e 9 dello statuto speciale ed all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 14, commi 1 e 5, della citata legge provinciale n. 4 del 2008, promossa, in relazione all'articolo 99 dello statuto speciale di autonomia, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 novembre 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente  
Giuseppe TESAURO, Redattore  
Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere  
Depositata in Cancelleria il 4 dicembre 2009.

<b>Sentenza del 4 dicembre 2009, n. 316</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Veneto	
<b>Materia</b>	tutela dell'ambiente e dell'ecosistema	
<b>Norme impugnate</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>
art. 18, commi 1 e 2, legge della regione Veneto 26 giugno 2008, n. 4 (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)	art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.	<b>illegittimità costituzionale</b>
<b>Sintesi</b>		
<p>Le disposizioni contenute nei commi 1 e 2 dell'articolo 18 della legge del Veneto impugnata dal Governo attengono entrambe alla disciplina dettata dalla regione per dare attuazione, nel proprio territorio, alle direttive 92/43/CEE (direttiva habitat) e 79/409/CEE (direttiva uccelli) in materia di protezione ambientale.</p> <p>A livello nazionale, la disciplina di recepimento della "direttiva habitat" è rappresentata, innanzitutto, dal dpr 357/1997 il quale riconosce (art. 4) poteri normativi ed amministrativi alle regioni in ordine alle zone speciali di conservazione (ZSC) e reca (art. 6) un'ulteriore disciplina attuativa della "direttiva uccelli", già recepita dalla legge 157/1992, prevedendo, anche in tal caso, poteri normativi e amministrativi degli enti territoriali in ordine alle zone di protezione speciale (ZPS). Inoltre, l'art.1, comma 1226, della legge 296/2006 ha altresì previsto che, al fine di prevenire ulteriori procedure di infrazione, le regioni provvedano agli adempimenti previsti dagli articoli 4 e 6 del dpr 357/1997, sulla base di criteri minimi uniformi da definire con apposito decreto del Ministro dell'ambiente. Tali criteri minimi uniformi sono stati dettati con il decreto 17 ottobre 2007, già fatto oggetto di esame da parte della Corte che ne ha riconosciuto il carattere vincolante per le regioni (sent. n.104 del 2008).</p> <p>In tale contesto normativo nazionale, la legge regionale impugnata, attraverso un rinvio ad una preesistente deliberazione della Giunta regionale, indica le misure di conservazione da applicare nelle zone protette ai sensi delle riportate direttive comunitarie. Alla luce del contrasto tra le misure stesse e quelle minime uniformi già individuate, per le medesime zone, dal decreto ministeriale 17 ottobre 2007, contrasto che si traduce in una riduzione della tutela ambientale delle aree ZPS, la Corte dichiara l'illegittimità del comma 1 dell'articolo 18 in relazione alle esclusive competenze statali in materia di tutela ambientale.</p> <p>Per le stesse ragioni, la Corte dichiara illegittimo anche il comma 2 dell'articolo 18, laddove, nell'individuare i vincoli ai quali dovrà attenersi la Giunta regionale nel disciplinare modalità e procedure per la predisposizione, adozione ed approvazione dei piani di gestione delle zone protette nonché le relative misure di salvaguardia, non contiene alcun richiamo al decreto ministeriale del 2007.</p>		

SENTENZA N. 316  
ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Francesco	AMIRANTE	Presidente
- Ugo	DE SIERVO	Giudice
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"
- Giuseppe	FRIGO	"
- Alessandro	CRISCUOLO	"
- Paolo	GROSSI	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 18, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto 26 giugno 2008, n. 4 (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), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13-19 agosto 2008, depositato in cancelleria il 20 agosto 2008 ed iscritto al n. 48 del registro ricorsi 2008.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Veneto;

*udito* nell'udienza pubblica del 20 ottobre 2009 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

*uditi* l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Alfredo Biagini per la Regione Veneto.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto, in relazione all'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto 26 giugno 2008, n. 4 (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).

1.1. — L'art. 18, comma 1, della legge regionale veneta n. 4 del 2008 prevede che «[i]n 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».

1.2. — Il ricorrente censura questa disposizione, in relazione all’art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., dolendosi che le misure di conservazione contenute nella deliberazione della Giunta regionale n. 2371 del 2006 non sarebbero conformi ai criteri individuati con 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).

1.3. — Il successivo comma 2 dell’articolo 18 della legge della Regione Veneto n. 4 del 2008, 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 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».

1.4. — Il ricorrente censura questa disposizione, sempre 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».

1.5. — Per il ricorrente, inoltre, entrambe le disposizioni regionali impugnate sarebbero in contrasto anche con l’art. 117, primo comma, Cost., posto 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.

2. — Le questioni sono fondate.

2.1. — Entrambe le disposizioni impugnate attengono alla disciplina dettata dalla Regione Veneto per l’attuazione, nel proprio ambito territoriale, delle direttive 92/43/CEE e 79/409/CEE, in materia di protezione ambientale (rete europea “Natura 2000”, con relative zone speciali di conservazione e zone di protezione speciale).

La disciplina nazionale di recepimento della direttiva 92/43/CEE è dettata, anzitutto, 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), più volte modificato, il quale riconosce, all’art. 4, poteri normativi ed amministrativi alle Regioni ed alle Province autonome in ordine alle ZSC e, all’art. 6, reca una ulteriore disciplina attuativa della direttiva 79/409/CEE, già recepita con legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) prevedendo, anche in tal caso, poteri normativi ed amministrativi degli enti territoriali in ordine alle ZPS.

L’art. 1, comma 1226, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), peraltro, ha previsto che «Al fine di prevenire ulteriori procedure di infrazione, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano devono provvedere agli adempimenti previsti dagli articoli 4 e 6 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, e successive modificazioni, o al

loro completamento, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base di criteri minimi uniformi definiti con apposito decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare».

Tali criteri minimi uniformi sono stati dettati con d.m. 17 ottobre 2007.

Le questioni poste nel presente ricorso attengono, in particolare, proprio al rispetto da parte delle disposizioni legislative regionali censurate dei criteri dettati da tale decreto ministeriale.

Questa Corte ha già vagliato (su ricorso, tra le altre, della stessa Regione Veneto) la legittimità dell'art. 1, comma 1226, della legge n. 296 del 2006, affermando (sent. n. 104 del 2008) 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.

2.2. — Per quanto attiene all'art. 18, comma 1, della legge attualmente impugnata, la Regione Veneto non contesta la competenza statale in materia, riconosciuta dalla citata sentenza n. 104 del 2008, né la obbligatoria applicazione del d.m. 17 ottobre 2007 (che riferisce di avere impugnato davanti al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, senza tuttavia chiarire i motivi di tale impugnazione) e neppure contesta che sussista il contrasto prospettato dal ricorrente tra il decreto ministeriale e la delibera della Giunta regionale n. 2371 del 2006 (cui le norme impuginate fanno rinvio), ma afferma che la disposizione censurata andrebbe interpretata diversamente.

In particolare, la difesa regionale 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 (presupposto dal ricorso statale) che le Province e gli altri enti locali dovrebbero adottare piani di gestione conformi alle indicazioni della delibera della Giunta regionale n. 2371 del 2006 (e, pertanto, *in parte qua*, difformi dal d.m. 17 ottobre 2007), ma nel senso che tali enti debbano adottare i piani di gestione solo laddove ciò sia previsto dalla suddetta delibera. Il rinvio alla delibera n. 2371 del 2006 atterrebbe, pertanto, 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 in base al potere conferitogli dall'art. 18, comma 2, della medesima legge regionale n. 4 del 2008.

In proposito va osservato che l'art. 18, comma 1, della legge regionale n. 4 del 2008 si riferisce alla delibera n. 2371 del 2006 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.

Alla luce dell'evidente contrasto tra il d.m. 17 ottobre 2007 e la delibera della Giunta regionale n. 2371 del 2006 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), deve, conseguentemente, essere dichiarata, 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.

2.4. — Deve, poi, dichiararsi, per le stesse ragioni e sempre in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 18, comma 2, della legge regionale n. 4 del 2008.

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», contrariamente a quanto assume la difesa regionale, non possono ritenersi una 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 n. 2371 del 2006 anche là dove questa fosse in contrasto con il sopravvenuto d.m. 17 ottobre 2007.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge della Regione Veneto 26 giugno 2008, n. 4 (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);

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 2, della legge della Regione Veneto n. 4 del 2008.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 novembre 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 4 dicembre 2009.

<b>Sentenza del 4 dicembre 2009, n. 318</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Liguria	
<b>Materia</b>	governo del territorio	
<b>Norme impugnate</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>
artt. 19, comma 2, e 73, comma 3, legge della Regione Liguria 6 giugno 2008, n. 16 (Disciplina dell'attività edilizia)	art. 117, secondo comma, lettere e) ed l) Cost.	non fondatezza delle questioni
<b>Sintesi</b>		
<p>La prima delle due norme censurate (art.19, co.2), nel disciplinare la realizzazione di parcheggi privati negli edifici di nuova costruzione aventi destinazione residenziale, prescrive la «formalizzazione dell'atto di asservimento a garanzia del vincolo di pertinenzialità del parcheggio rispetto all'unità immobiliare» e ne dispone la trascrizione nei registri immobiliari.</p> <p>Per il Governo la norma regionale introduce un'ipotesi di trascrizione non prevista dalla legislazione statale, alla cui competenza è riservata la disciplina della pubblicità immobiliare. Gli atti di asservimento in questione, infatti, non sono inclusi nell'elenco di quelli soggetti a trascrizione di cui agli artt. 2643 e 2645 del codice civile, mentre la legge 24 marzo 1989, n. 122 (Disposizioni in materia di parcheggi, programma triennale per le aree urbane maggiormente popolate, nonché modificazioni di alcune norme del testo unico sulla disciplina della circolazione stradale, approvato con d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393), pur prevedendo all'art. 9 il vincolo pertinenziale tra parcheggi e immobili, nulla dispone in merito alla trascrizione del vincolo.. Inoltre, il decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 347 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti le imposte ipotecaria e catastale) prevede per tutti gli atti di trascrizione, rinnovazione e annotazione nei registri immobiliari l'assolvimento dell'imposta ipotecaria. Ne segue l'obbligo di pagamento dell'imposta ipotecaria anche per l'ipotesi di trascrizione di cui si tratta, ancorché non prevista dalla norma statale, con conseguente introduzione di una nuova fattispecie imponibile, anch'essa non disciplinata dalla norma statale.</p> <p>La seconda norma censurata (art. 73, comma 3) prevede che l'amministrazione civica può 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. Secondo il ricorrente anche tale disposizione introdurrebbe un'ipotesi di trascrizione non prevista dalla legge statale, cui è riservata la disciplina della pubblicità immobiliare.</p> <p>Per la difesa erariale, pertanto, entrambe le disposizioni impugnate si porrebbero in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l) della Costituzione, in materia di sistema tributario e di ordinamento civile.</p> <p>La Corte ritiene infondate entrambe le censure.</p> <p>L'art. 2643 del codice civile prevede una serie di atti che devono essere resi pubblici attraverso la trascrizione, i cui effetti sono disciplinati dal successivo art. 2644. L'art. 2645, invece, sotto la rubrica «Altri atti soggetti a trascrizione», dispone: «Deve del pari rendersi pubblico, agli effetti previsti dall'articolo precedente, ogni altro atto o provvedimento che produce in relazione a beni immobili o a diritti immobiliari taluno degli effetti dei contratti menzionati nell'art. 2643, salvo che dalla legge risulti che la trascrizione non è richiesta o è richiesta a effetti diversi». La norma, riferendosi ad ogni altro atto o provvedimento destinato a produrre gli effetti indicati, esclude il carattere tassativo dell'elencazione degli atti da trascrivere contenuta nell'art. 2643, con la conseguenza che possono essere trascritti anche atti non espressamente contemplati dalla legge purché producano gli stessi effetti degli atti previsti in modo esplicito. La Corte ricorda che la giurisprudenza di legittimità ha qualificato il vincolo gravante sulle aree a parcheggio come diritto</p>		

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. Così qualificato, il predetto vincolo di destinazione 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 nell'elenco degli atti previsti dall'art. 2643 cod. civ. Pertanto, anche l'atto di asservimento che costituisce quel vincolo va trascritto, a sensi dell'art. 2645 cod. civ.

La stessa Corte in precedenza, con riferimento ad una norma della legge della regione Lazio 6 dicembre 2001, n. 31 (Tutela e valorizzazione dei locali storici), che subordinava l'erogazione di determinati finanziamenti ad «apposito atto d'obbligo unilaterale prodotto dai soggetti beneficiari dei finanziamenti, da trascrivere, nel rispetto della normativa vigente, presso la competente conservatoria dei registri immobiliari», aveva osservato che «la trascrizione di atti del genere, costitutivi dei suddetti vincoli, appare pacificamente ammessa dalla normazione nazionale sulla trascrizione nei registri immobiliari, per effetto di leggi speciali statali o regionali, nell'ambito delle materie di competenza delle regioni, che prevedano la costituzione di vincoli di destinazione» (sentenza n. 94 del 2003).

Poiché le due norme censurate rientrano nell'ambito di un intervento legislativo posto in essere dalla regione Liguria nell'esercizio della competenza legislativa concorrente, relativa al governo del territorio, non hanno introdotto ipotesi di trascrizione non previste dalla normazione statale ma si collocano appunto nel quadro della stessa. La circostanza, poi, che alla trascrizione dell'atto consegue l'obbligo di pagare l'imposta ipotecaria non configura una nuova fattispecie imponibile, come denunciato dal ricorrente, ma costituisce soltanto un effetto legale della normativa tributaria vigente.

SENTENZA N. 318

ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Francesco AMIRANTE	Presidente
- Ugo DE SIERVO	Giudice
- Paolo MADDALENA	“
- Alfio FINOCCHIARO	“
- Alfonso QUARANTA	“
- Franco GALLO	“
- Luigi MAZZELLA	“
- Gaetano SILVESTRI	“
- Sabino CASSESE	“
- Maria Rita SAULLE	“
- Giuseppe TESAURO	“
- Paolo Maria NAPOLITANO	“
- Giuseppe FRIGO	“
- Alessandro CRISCUOLO	“
- Paolo GROSSI	“

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 19, comma 2, e 73, comma 3, della legge della Regione Liguria 6 giugno 2008, n. 16 (Disciplina dell'attività edilizia), promosso dal Presidente del

Consiglio dei ministri, con ricorso notificato l'11-18 agosto 2008, depositato in cancelleria il 26 agosto 2008 ed iscritto al n. 50 del registro ricorsi 2008.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 20 ottobre 2009 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

uditi l'avvocato dello Stato Gaetano Zotta per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Gigliola Benghi per la Regione Liguria.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. — Il giudizio di legittimità costituzionale promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri ha per oggetto due disposizioni della legge della Regione Liguria 6 giugno 2008, n. 16 (Disciplina dell'attività edilizia), ossia gli artt. 19, comma 2, relativo alla realizzazione dei parcheggi privati, e 73, comma 3, concernente la «superficie asservita», per ritenuto contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), della Costituzione.

2. — Il ricorrente rileva che l'art. 19, comma 2, nello stabilire la «formalizzazione dell'atto di asservimento a garanzia del vincolo di pertinenzialità del parcheggio rispetto all'unità immobiliare», ne dispone la trascrizione nei registri immobiliari. Così statuendo, però, la norma regionale introduce un'ipotesi di trascrizione non prevista dalla legislazione statale, alla cui competenza legislativa è riservata la disciplina della pubblicità immobiliare. Infatti, ad avviso della difesa erariale, gli atti di asservimento in questione non sono inclusi nell'elenco di quelli soggetti a trascrizione di cui agli artt. 2643 e 2645 del codice civile, e la legge 24 marzo 1989, n. 122 (Disposizioni in materia di parcheggi, programma triennale per le aree urbane maggiormente popolate nonché modificazioni di alcune norme del testo unico sulla circolazione stradale, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, n. 393), pur prevedendo all'art. 9 il vincolo pertinenziale tra parcheggi ed immobili, nulla dispone in merito alla possibilità di trascrivere il predetto vincolo.

Inoltre, il ricorrente sottolinea che il decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 347 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti le imposte ipotecaria e catastale), prevede, tra l'altro, per tutti gli atti di trascrizione, rinnovazione e annotazione nei registri immobiliari, l'assolvimento dell'imposta ipotecaria. Tale assolvimento dovrebbe avvenire anche per l'ipotesi di trascrizione *de qua*, pur non prevista dalla norma statale, con conseguente introduzione di una nuova fattispecie imponibile, anch'essa non disciplinata dalla normativa statale.

A sua volta l'art. 73, comma 3, nel prevedere che la civica amministrazione può 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, introduce un'ipotesi di trascrizione non prevista dalle disposizioni statali, così ponendosi in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost. in materia, rispettivamente, di sistema tributario e di ordinamento civile.

3. — Prima di procedere all'esame del merito è necessario verificare, di ufficio, la procedibilità del ricorso, in relazione all'osservanza del termine di deposito.

3.1. — Ai sensi dell'art. 31, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), come sostituito dall'art. 9, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), il ricorso ivi previsto deve essere depositato nella cancelleria della Corte costituzionale entro il termine di dieci giorni dalla notificazione. Per giurisprudenza costante, la mancata osservanza di tale termine determina l'improcedibilità della questione promossa (*ex plurimis*: sentenze n. 162 del 2004, n. 303 del 2003; ordinanze n. 344 e n. 218 del 2006, n. 20 del 2005).

Nella fattispecie in esame, come risulta dagli atti, il ricorso è stato consegnato all'ufficiale giudiziario il 9 agosto 2008 e notificato mediante spedizione tramite il servizio postale l'11 agosto

2008, è pervenuto all'ente destinatario il 18 agosto 2008 ed è stato depositato il successivo 26 agosto.

Fermo il punto che, nei giudizi davanti alla Corte costituzionale, la legge 7 ottobre 1969, n. 742 (Sospensione dei termini processuali nel periodo feriale), non trova applicazione (*ex plurimis*: sentenza n. 233 del 1993; ordinanza n. 126 del 1997), si deve osservare che, per effetto della sentenza n. 477 del 2002 di questa Corte, anche nei giudizi in via principale vige il principio della scissione tra il momento in cui la notificazione deve intendersi effettuata nei confronti del notificante, rispetto a quello in cui essa si perfeziona per il destinatario dell'atto (*ex plurimis*: sentenze n. 250 del 2009, n. 300 del 2007, n. 383 del 2005). Ciò posto, si tratta di accertare se, avuto riguardo a tale scissione, il termine di dieci giorni per il deposito del ricorso decorra dalla prima o dalla seconda data.

L'indagine deve prendere le mosse dalla motivazione della citata sentenza n. 477 del 2002. Tale pronuncia, ricollegandosi ad una precedente statuizione in tema di notificazioni all'estero, osserva che gli artt. 3 e 24 Cost. «impongono che le garanzie di conoscibilità dell'atto, da parte del destinatario, si coordinino con l'interesse del notificante a non vedersi addebitato l'esito intempestivo di un procedimento notificatorio parzialmente sottratto ai suoi poteri d'impulso», individuando come soluzione costituzionalmente obbligata della questione quella desumibile dal «principio della sufficienza del compimento delle sole formalità che non sfuggono alla disponibilità del notificante» (sentenza n. 69 del 1994).

La Corte afferma, quindi, che tale principio, per la sua portata generale, non può non riferirsi ad ogni tipo di notificazione e, dunque, anche alle notificazioni a mezzo posta (caso che ricorre in questa sede), essendo palesemente irragionevole, oltre che lesivo del diritto di difesa del notificante, che un effetto di decadenza possa discendere dal ritardo nel compimento di un'attività riferibile non al medesimo notificante, ma a soggetti diversi (l'ufficiale giudiziario e l'agente postale), perciò destinata a restare estranea alla sfera di disponibilità del primo.

Tale principio è stato ribadito dalla successiva sentenza n. 28 del 2004, la quale ha precisato «che la produzione degli effetti che alla notificazione stessa sono ricollegati è condizionata al perfezionamento del procedimento notificatorio anche per il destinatario». In questo quadro, la giurisprudenza di legittimità ha definito come «anticipato e provvisorio» l'effetto a vantaggio del notificante, affermando che la distinzione dei momenti di perfezionamento della notifica per quest'ultimo e per il destinatario dell'atto trova applicazione quando dall'intempestivo esito del procedimento di notifica, per la parte di questo sottratta alla disponibilità del notificante stesso, potrebbero derivare conseguenze per lui pregiudizievoli, non anche quando la norma preveda che un termine debba decorrere o un altro adempimento debba essere compiuto dal tempo dell'avvenuta notificazione, in quanto in tal caso essa deve intendersi perfezionata, per entrambe le parti, al momento della ricezione dell'atto da parte del destinatario (Cassazione, sentenze n. 11783 e n. 10837 del 2007; ordinanze SS. UU. Civili n. 458 del 2005 e n. 18087 del 2004).

L'orientamento ora richiamato (del resto, già desumibile dalla giurisprudenza di questa Corte) merita di essere condiviso anche con riferimento al termine per il deposito del ricorso, di cui all'art. 31, quarto comma, della legge n. 87 del 1953. Invero, come emerge da quanto sopra esposto, la *ratio* dell'effetto anticipato a favore del notificante, determinato dalla sentenza n. 477 del 2002, è correlata all'esigenza di tutelare il diritto di difesa del medesimo, anche sotto il profilo del principio di ragionevolezza, nonché l'interesse dello stesso a non subire l'esito intempestivo di un procedimento notificatorio parzialmente sottratto ai suoi poteri d'impulso. Tale *ratio* è del tutto estranea al termine di cui al citato art. 31, quarto comma, della legge n. 87 del 1953. Con riguardo ad esso, non viene in rilievo alcuna esigenza di tutelare il diritto di difesa del notificante; non è identificabile un momento analogo a quello della consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario o all'agente postale; l'attività da compiere non dipende da altri soggetti; infine, il notificante ha interesse a verificare, allorché procede al deposito, che la notifica dell'atto sia stata raggiunta nei confronti del destinatario.

Alla stregua delle considerazioni che precedono, l'anticipazione del perfezionamento della notifica al momento della consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario (o all'agente postale) non ha ragione di

operare con riguardo ai casi in cui detto perfezionamento assume rilievo, non già ai fini dell'osservanza di un termine in quel momento pendente nei confronti del notificante, bensì per stabilire il *dies a quo* inerente alla decorrenza di un termine successivo del processo, qual è nella specie il deposito del ricorso notificato (ai sensi del citato art. 31, quarto comma). Pertanto, detto termine decorre dal momento in cui l'atto perviene al destinatario.

Nella fattispecie il ricorso, pervenuto all'ente destinatario il 18 agosto 2008, fu depositato tempestivamente il 26 agosto successivo. Ne segue che esso è procedibile.

4. — La Regione Liguria ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per difetto di motivazione delle censure.

Ad avviso della resistente, le argomentazioni svolte a loro sostegno sarebbero tanto generiche da non consentire l'inequivoca determinazione dell'oggetto del giudizio e delle ragioni idonee a dare fondamento ai sollevati dubbi di legittimità costituzionale, nonché il vaglio della sussistenza dell'interesse — specifico, attuale e concreto — a proporre il ricorso, in relazione alle disposizioni impugnate, «con il corollario della grave compromissione delle prerogative del contraddittore».

L'eccezione non è fondata.

Invero, le argomentazioni svolte dal ricorrente, benché esposte in forma molto sintetica, bastano tuttavia per consentire l'individuazione dell'oggetto del giudizio e delle ragioni cui si collegano i dubbi di legittimità costituzionale. In sostanza, la difesa erariale lamenta che le norme regionali censurate abbiano introdotto ipotesi di trascrizione non previste dalla legge statale, cui è riservata la disciplina della pubblicità immobiliare, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.; inoltre, sarebbe stato violato anche il limite della competenza statale in materia di sistema tributario, perché le ipotesi di trascrizione, implicando l'assolvimento dell'imposta ipotecaria, avrebbero introdotto una nuova fattispecie imponibile, anch'essa non disciplinata dalla norma statale.

Quanto all'interesse ad agire, esso è ravvisabile in quello alla salvaguardia del riparto delle competenze legislative delineato nella Costituzione.

Il ricorso, dunque, è ammissibile.

5. — Nel merito, le questioni non sono fondate.

5.1. — Si deve premettere che il ricorrente non censura le norme regionali impugnate nella parte in cui prevedono gli atti di asservimento, con il relativo vincolo pertinenziale. La legittimità di tali atti non è messa in dubbio sotto alcun profilo.

La difesa erariale sostiene che la normativa *de qua* ha introdotto ipotesi di trascrizione nei registri immobiliari non previste dalla legislazione statale, in violazione della competenza esclusiva di detta legislazione, stabilita dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Inoltre, l'assolvimento dell'imposta ipotecaria, conseguente alle nuove ipotesi di trascrizione, avrebbe contemplato una nuova fattispecie imponibile, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

A sostegno dell'assunto che precede, il ricorrente afferma che gli atti di asservimento *de quibus* non sarebbero inclusi nell'elenco degli atti soggetti a trascrizione, di cui agli artt. 2643 e 2645 cod. civ., e che la legge n. 122 del 1989, recante disposizioni in materia di parcheggi, pur prevedendo nell'art. 9 il vincolo pertinenziale tra parcheggi e immobili, nulla avrebbe disposto in ordine alla possibilità di trascrivere il predetto vincolo.

5.2. — La tesi così esposta non può essere condivisa.

L'art. 2643 cod. civ. prevede una serie di atti che si devono rendere pubblici attraverso la trascrizione. Nel novero di tali atti, per quanto rileva in questa sede, meritano di essere richiamati quelli contemplati al punto 4 della norma, cioè «i contratti che costituiscono o modificano servitù prediali, il diritto di uso sopra beni immobili, il diritto di abitazione».

L'art. 2644 cod. civ. disciplina gli effetti della trascrizione.

L'art. 2645 cod. civ., a sua volta, sotto la rubrica «Altri atti soggetti a trascrizione», dispone: «Deve del pari rendersi pubblico, agli effetti previsti dall'articolo precedente, ogni altro atto o provvedimento che produce in relazione a beni immobili o a diritti immobiliari taluno degli effetti dei contratti menzionati nell'art. 2643, salvo che dalla legge risulti che la trascrizione non è richiesta o è richiesta a effetti diversi».

Come il dettato testuale della norma pone in luce, contrariamente a quanto il ricorrente afferma, essa non contiene alcun elenco, ma adotta una formulazione aperta, riferendosi ad «ogni altro atto o provvedimento», destinato a produrre gli effetti indicati. Facendo leva sul tenore della disposizione, si deve ritenere che la norma *de qua*, la quale non esisteva nel testo iniziale del codice e fu introdotta in sede di coordinamento al momento dell'emanazione del codice stesso, comporta il superamento del principio, largamente accolto sotto il vigore del precedente codice civile, del carattere tassativo dell'elenco degli atti da trascrivere. In base alla citata disposizione questo carattere è venuto meno, non potendosi dubitare che, nell'ordinamento attuale, possano essere trascritti anche atti non espressamente contemplati dalla legge, purché producano gli stessi effetti degli atti previsti in modo esplicito. In sostanza, dunque, l'atto da trascrivere viene identificato *per relationem* all'effetto che è destinato a produrre.

In questo contesto, senza addentrarsi nell'esame della complessa disciplina normativa che, nel corso degli anni, ha interessato il settore dei parcheggi, a cominciare dalla legge 6 agosto 1967, n. 765 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150), è sufficiente qui considerare che la giurisprudenza di legittimità, pur con varietà di prospettive determinate dal susseguirsi di interventi legislativi diversi, 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).

Il detto 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, a sensi dell'art. 2645 cod. civ.

Del resto questa Corte, con riferimento ad una norma della legge della Regione Lazio 6 dicembre 2001, n. 31 (Tutela e valorizzazione dei locali storici), diretta a subordinare l'erogazione di determinati finanziamenti ad «apposito atto d'obbligo unilaterale prodotto dai soggetti beneficiari dei finanziamenti, da trascrivere, nel rispetto della normativa vigente, presso la competente conservatoria dei registri immobiliari», ha già osservato che «la trascrizione di atti del genere, costitutivi dei suddetti vincoli, appare pacificamente ammessa dalla normazione nazionale sulla trascrizione nei registri immobiliari, per effetto di leggi speciali statali o regionali, nell'ambito delle materie di competenza delle regioni, che prevedano la costituzione di vincoli di destinazione» (sentenza n. 94 del 2003). Al riguardo si deve rilevare che, nella fattispecie in esame, le due norme censurate rientrano nell'ambito di un intervento legislativo posto in essere dalla Regione Liguria nell'esercizio della competenza legislativa concorrente, relativa al governo del territorio.

Alla stregua delle considerazioni che precedono, le norme regionali in questione non hanno introdotto ipotesi di trascrizione non previste dalla normazione statale, ma si collocano appunto nel quadro di detta legislazione, sicché la denunciata violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.) deve essere esclusa.

5.3. — Anche l'altro profilo addotto dal ricorrente, secondo cui l'assolvimento dell'imposta ipotecaria, conseguente all'ipotesi di trascrizione in esame, darebbe luogo ad una nuova fattispecie imponibile, del pari non prevista dalla norma statale, non è fondato.

Infatti, se, in base ai rilievi fin qui esposti, il legislatore regionale si è mantenuto, in relazione alle disposizioni denunciate, nei limiti delle proprie competenze legislative, 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 nella materia *de qua*.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*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, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *e)* ed *l)*, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 novembre 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Alessandro CRISCUOLO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 4 dicembre 2009.

<b>Sentenza del 4 dicembre 2009, n. 319</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Lazio	
<b>Materia</b>	tutela della salute	
<b>Norme impugnate</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>
articoli 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)	articolo 117, secondo comma, lettere g) e h) Cost.	non fondatezza della questione
<b>Sintesi</b>		
<p>Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 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 riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere g) e h) della Costituzione. La legge intende favorire l'attività di salvataggio con moto d'acqua, equipaggiate con dotazioni speciali per il trasporto dei bagnanti, al dichiarato fine di realizzare un efficace pattugliamento delle coste e interventi di soccorso a medio e corto raggio. In tale contesto, definisce le caratteristiche che debbono avere i mezzi di soccorso cioè le moto d'acqua, quale mezzo utilizzabile per il soccorso, e le barelle, quali strumenti prioritari di salvataggio.</p> <p>Per il ricorrente, le norme regionali disciplinerebbero l'organizzazione amministrativa e tecnica del pattugliamento, della vigilanza e del soccorso nautico, disponendo in materia di sicurezza della navigazione marittima e della vita umana in mare, in contrasto con le vigenti norme del diritto interno ed internazionale, e precisamente con gli articoli 68, 69 e 70 del codice della navigazione (r.d. 327/1942), con l'articolo 59 del relativo regolamento d'esecuzione (d.p.r. 328/1952), con l'articolo 7 del regolamento di riorganizzazione del Ministero dei trasporti (d.p.r. 271/2007), nonché con la Convenzione di Amburgo del 27 aprile 1979 sul salvataggio in mare, cui l'Italia ha aderito dandovi esecuzione con la l. 147/1989, attuata con il d.p.r. 662/1994. Tali finalità sarebbero proprie della competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera h) Cost., in quanto attinenti alla «sicurezza pubblica», al cui ambito sarebbero riferibili la sicurezza delle persone e, in particolare, la tutela della incolumità personale da fattori che la espongono a rischio, non rilevando, in applicazione del criterio della prevalenza, l'eventuale concorrente finalità di tutela della salute, comunque recessiva rispetto alla prima.</p> <p>Per il ricorrente la normativa regionale sarebbe altresì censurabile con riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera g) Cost., che attribuisce allo Stato una competenza esclusiva in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici. Il pattugliamento e il diffuso impiego delle moto d'acqua come mezzi di soccorso in mare sarebbero, infatti, suscettibili di interferire con le attività di programmazione e coordinamento nel soccorso e nel salvataggio in mare, di competenza del Corpo delle Capitanerie di porto.</p> <p>Secondo la Corte le censure non sono fondate e derivano da una errata interpretazione degli obiettivi e della portata delle disposizioni impugnate. Le finalità della legge regionale delineate dall'art.1 consistono non nel pattugliamento delle coste e nella realizzazione di interventi in mare, ma semplicemente nel favorire l'attività di salvataggio, anche mediante l'impiego, da parte di quanti se ne debbono o possono occupare, di moto d'acqua equipaggiate con dotazioni speciali per il trasporto dei bagnanti. Lo strumento per incentivare tale impiego è la concessione e l'erogazione di contributi fino al concorso del 75 per cento della spesa documentata e ammissibile in favore di soggetti beneficiari espressamente determinati.</p> <p>Quanto al fatto che le moto d'acqua e le barelle debbano avere determinate caratteristiche, ritenute idonee allo scopo dalla legge, esse sono richieste non come oggetto di prescrizioni necessarie in</p>		

assoluto (quasi che nessuna altra moto d'acqua e nessuna altra barella possa mai essere impiegata a quello scopo), ma solo come condizione per ammettere al contributo regionale quanti, fra i soggetti individuati, intendano impiegarle. E' quindi da escludere che la definizione delle caratteristiche strutturali di quel particolare natante integrato con strumenti di salvataggio incida sulla riserva statale in materia di sicurezza pubblica.

Allo stesso modo, le norme censurate non si occupano di disciplinare le condizioni e le modalità di impiego dei natanti in questione, né di inserirli in alcuna organizzazione di pattugliamento o di soccorso, né di costituirne alcuna, dovendosi pertanto escludere anche l'interferenza nella disciplina dell'organizzazione amministrativa statale, con particolare riferimento alle attività di programmazione e coordinamento nel soccorso e nel salvataggio in mare di competenza delle Capitanerie di porto.

SENTENZA N. 319

ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Francesco	AMIRANTE	Presidente
- Ugo	DE SIERVO	Giudice
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"
- Giuseppe	FRIGO	"
- Alessandro	CRISCUOLO	"
- Paolo	GROSSI	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio 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), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 26 settembre 2008, depositato in cancelleria il 2 ottobre 2008 ed iscritto al n. 60 del registro ricorsi 2008.

Udito nell'udienza pubblica del 21 ottobre 2009 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;  
udito l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri solleva 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), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere g) ed h), della Costituzione.

In primo luogo, secondo il ricorrente, 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.

Tali materie sarebbero attribuite alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., in quanto attinenti alla «sicurezza pubblica», al cui ambito sarebbero riferibili la sicurezza delle persone e, in particolare, la tutela della incolumità personale da fattori che la espongono a rischio, non rilevando, in applicazione del criterio della prevalenza, l'eventuale concorrente finalità di tutela della salute, comunque recessiva rispetto alla prima.

L'illegittimità costituzionale deriverebbe, in secondo luogo, dalla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici». Il pattugliamento e il diffuso impiego delle moto d'acqua come mezzi di soccorso in mare in attuazione della legge regionale impugnata sarebbero, infatti, suscettibili di interferire con le attività di programmazione e coordinamento nel soccorso e nel salvataggio in mare, di competenza del Corpo delle Capitanerie di porto. La legge regionale, inoltre, potrebbe essere interpretata come limitativa delle scelte delle Capitanerie di porto di dotarsi anche delle moto d'acqua e delle barelle, da utilizzare come mezzi di salvataggio e, conseguentemente, sarebbe invasiva della competenza in materia di organizzazione dello Stato e lesiva del consolidato principio secondo il quale la legge regionale non può prevedere l'istituzione di strutture o l'adempimento di obblighi da parte di organi statali.

2. – Le censure non sono fondate.

3. – Entrambe derivano da una fallace interpretazione degli obiettivi e della portata delle disposizioni oggetto specifico di impugnazione, che, considerate sia per sé stesse, sia nel corpo della legge regionale della quale fanno parte, non consentono di inferire che si tratti di uno strumento normativo volto a «disciplinare la realizzazione di un efficace pattugliamento delle coste e [...] interventi di soccorso in mare», cui consegua l'invasione della competenza statale in materia di tutela della sicurezza pubblica nonché di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato.

Con l'art. 1 della legge regionale n. 11 del 2008, relativo alle finalità di essa, si dispone non già di realizzare quel pattugliamento e quegli interventi, ma semplicemente di favorire l'attività di salvamento (anche) mediante l'impiego – da parte di quanti se ne debbono o possono occupare – di moto d'acqua equipaggiate con dotazioni speciali per il trasporto dei bagnanti.

Lo strumento per incentivare tale impiego è la concessione e l'erogazione di contributi fino al concorso del settantacinque per cento della spesa documentata e ammissibile (art. 6) in favore di soggetti beneficiari, che sono determinati dall'art. 7 (tra cui principalmente: assistenti dei bagnanti di strutture balneari, articolazioni di soccorso e protezione civile, sezione di salvamento della Federazione italiana nuoto, polizia di Stato, Arma dei carabinieri, Guardia di finanza, Guardia costiera, Autorità portuali, Corpo nazionale vigili del fuoco).

È poi previsto che i natanti (moto d'acqua) e gli strumenti di salvataggio (barelle) da impiegare abbiano determinate caratteristiche, ritenute idonee allo scopo, specificamente e minutamente descritte agli artt. 2 e 3 della stessa legge.

È di tutta evidenza che queste caratteristiche sono richieste non come oggetto di prescrizioni necessarie in assoluto (quasi che nessuna altra moto d'acqua e nessuna altra barella possa mai essere impiegata a quello scopo), ma solo come condizione per ammettere al contributo regionale quanti, tra i soggetti sopra ricordati, intendano impiegarle allo scopo medesimo. Va, quindi, escluso che le norme dei citati artt. 2 e 3 della legge, pur costituendo norme tecniche volte a definire le caratteristiche strutturali di quel particolare natante integrato con strumenti di salvataggio, possano suscitare questioni attinenti alla riserva statale in materia di sicurezza pubblica; e ciò, a prescindere

Altrettanto evidente è, sotto altro profilo, che le norme censurate 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 tantomeno di costituirne alcuna. Unico obiettivo della legge, secondo le parole impiegate nel suo stesso titolo, è di promuovere con incentivi finanziari «l'utilizzo di tecnologie innovative per le unità di soccorso in acqua», ferme restando tutte le altrui competenze e tutte le discipline attinenti a quella organizzazione. Significativo, al riguardo, è, tra l'altro, quanto dispone l'art. 5, secondo cui «per l'uso dei natanti denominati moto d'acqua sono fatte salve le norme vigenti in materia di navigazione». Inoltre, la lettura del citato elenco dei soggetti legittimati a fruire degli incentivi rende palese che ben vi possono liberamente e discrezionalmente accedere proprio enti e organismi cui compete, a vario titolo, l'attività di pattugliamento delle coste e di soccorso.

Si deve, quindi, escludere una lesione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici, con particolare riferimento alle attività di programmazione e coordinamento nel soccorso e nel salvataggio in mare di competenza delle Capitanerie di porto.

per questi motivi  
LA CORTE COSTITUZIONALE

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, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere g) ed h), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 novembre 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Giuseppe FRIGO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 4 dicembre 2009.

<b>Sentenza del 4 dicembre 2009, n. 322</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Regione Emilia Romagna	
<b>Resistente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Materie</b>	livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali potere regolamentare statale	
<b>Norme impugnate</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>
art. 30, commi 1, 2 e 3 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	artt. 114, 117, quarto e sesto comma, 118, primo e quarto comma, Cost. principio di legalità sostanziale	non fondatezza della questione
<b>Sintesi</b>		
<p>In questa sentenza la Corte riconosce come espressiva della competenza statale relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali la norma che 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, limitando le verifiche dei competenti organi amministrativi esclusivamente all'attualità e completezza della certificazione. La norma, inoltre, rinvia ad un regolamento statale, previo parere della Conferenza Stato-regioni, l'individuazione delle tipologie dei controlli e degli ambiti in cui la stessa deve trovare applicazione, con l'obiettivo di evitare sovrapposizioni e duplicazioni. Essa mira, infatti, ad assicurare che tutte le imprese fruiscano, in condizioni di omogeneità sull'intero territorio nazionale, della possibilità di avvalersi di una prestazione, consistente nella possibilità di ottenere una certificazione di qualità anche ambientale da parte di appositi enti certificatori accreditati in ragione del possesso di specifici requisiti, senza inutili e pesanti duplicazioni di controlli, con conseguente vantaggio in termini di efficienza, efficacia, credibilità ed economicità e con garanzia anche per i fruitori dei prodotti o servizi erogati di una corretta verifica di conformità degli stessi ai requisiti di qualità fissati da norme tecniche interne, europee ed internazionali di settore, effettuata da organismi indipendenti a ciò appositamente preposti.</p> <p>La Corte riconduce questa norma alla competenza statale di cui all'art. 117, comma secondo, lettera m), Cost. in quanto, richiamando la sua precedente giurisprudenza, ribadisce che la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale non è una materia in senso stretto, ma una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali esso deve poter dettare norme per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che il legislatore regionale possa limitarle o condizionarle. Viene, comunque, fatta salva la potestà per le regioni di garantire livelli ulteriori di tutela, nell'ambito delle proprie competenze. Vertendosi nell'ambito di una competenza legislativa esclusiva statale, è, di conseguenza, pienamente legittima la scelta di rimettere a un regolamento governativo l'individuazione delle tipologie dei controlli e degli ambiti in cui applicare la disposizione sui controlli degli enti certificatori, restando, comunque, aperta la possibilità, per le regioni, di impugnare tale atto, se ritenuto lesivo delle competenze regionali, in sede di ricorso per</p>		

SENTENZA N. 322  
ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Francesco	AMIRANTE	Presidente
-	Ugo	DE SIERVO	Giudice
-	Paolo	MADDALENA	"
-	Alfio	FINOCCHIARO	"
-	Franco	GALLO	"
-	Luigi	MAZZELLA	"
-	Gaetano	SILVESTRI	"
-	Sabino	CASSESE	"
-	Maria Rita	SAULLE	"
-	Giuseppe	TESAURO	"
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	"
-	Giuseppe	FRIGO	"
-	Alessandro	CRISCUOLO	"
-	Paolo	GROSSI	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 30, commi 1, 2 e 3 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, promosso dalla Regione Emilia-Romagna con ricorso notificato il 20 ottobre 2008, depositato in cancelleria il 22 ottobre 2008 ed iscritto al n. 69 del registro ricorsi 2008.

*Visto* l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

*udito* nell'udienza pubblica del 17 novembre 2009 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;

*uditi* l'avvocato Luigi Manzi per la Regione Emilia-Romagna e gli avvocati dello Stato Maria Letizia Guida e Guido Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – La Regione Emilia-Romagna, con ricorso notificato il 20 ottobre 2008, depositato il successivo 22 ottobre, ha sollevato, tra le altre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, commi 1, 2 e 3, 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 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), in riferimento agli artt. 114, 117, quarto e sesto

comma, e 118, primo e quarto comma, della Costituzione nonché al principio di legalità sostanziale.

Riservata a separate pronunce la decisione sulle impugnazioni delle altre disposizioni contenute nel suddetto decreto-legge n. 112 del 2008, viene qui in esame la questione di legittimità costituzionale relativa al citato art. 30, commi da 1 a 3.

2. – Secondo la Regione Emilia-Romagna, la norma impugnata riguarderebbe le imprese certificate in generale, 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 ricorrente non contesta che i controlli amministrativi debbano essere svolti dagli enti certificatori, bensì censura la limitazione, stabilita dal comma 1, in virtù della quale «le verifiche dei competenti organi amministrativi hanno ad oggetto, in questo caso, esclusivamente l'attualità e la completezza della certificazione», sostenendo che spetterebbe alle Regioni identificare i casi ed i motivi per i quali l'autorità pubblica deve intervenire, allo scopo di valutare legittimità ed appropriatezza dello svolgimento da parte degli enti certificatori delle funzioni ad essi attribuite.

A suo avviso, l'art. 118, primo e quarto comma, Cost., ed il principio di sussidiarietà orizzontale permetterebbero di attribuire a soggetti privati lo svolgimento di funzioni di interesse generale, non di sottrarre «agli enti responsabili, costitutivi della Repubblica [...] la responsabilità ultima della funzione amministrativa e della cura degli interessi pubblici». Pertanto, la fondatezza delle censure riferite al comma 2 del citato art. 30, nella parte in cui stabilisce che «resta ferma la potestà delle Regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela», potrebbe essere esclusa soltanto qualora la disposizione sia interpretata nel senso che attribuisce alle Regioni la facoltà di «graduare con propria legge la responsabilità delle amministrazioni in relazione all'attività degli enti certificatori, prevedendo i rispettivi compiti e i relativi controlli».

Infine, secondo la ricorrente, la norma impugnata avrebbe ad oggetto l'attività delle imprese, e cioè una materia di competenza regionale; quindi, la fissazione della disciplina mediante un regolamento statale si porrebbe in contrasto con l'art. 117, sesto comma, Cost., e, comunque, sarebbe illegittima poiché, in violazione del principio di legalità sostanziale, sarebbe stata attribuita a detto regolamento anche l'identificazione degli «ambiti in cui il vago principio di cui al comma 1 si applica».

In linea gradata, conclude la Regione Emilia-Romagna, qualora fosse ritenuta incensurabile l'attribuzione allo Stato del potere regolamentare in esame, la norma impugnata sarebbe comunque illegittima, in quanto prevede l'acquisizione del mero parere della Conferenza Stato-Regioni, anziché dell'intesa.

3. – La questione non è fondata.

3.1. – La decisione implica la previa individuazione della materia alla quale va ricondotta la disciplina in esame, avendo riguardo all'oggetto ed alla regolamentazione stabilita dalla norma, tenendo conto della sua *ratio*, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (sentenze n. 168 del 2009, n. 148 del 2009 e n. 326 del 2008).

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»; prevede, poi, che le verifiche dei competenti organi amministrativi hanno ad oggetto, in questo caso, esclusivamente l'attualità e la completezza della certificazione», restando «salvo il rispetto della disciplina comunitaria». Il comma 2 stabilisce, tra l'altro, 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, secondo comma, lettera *m*, Cost.), precisando che «resta ferma la potestà delle Regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela». 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».

Tale essendo la disciplina stabilita dalla norma impugnata, va osservato che l'espressione «certificazione ambientale» in essa contenuta rinvia tra l'altro agli schemi di certificazione ambientale disciplinati dal Regolamento (CE) 19 marzo 2001 n. 761/2001 ed al Regolamento (CE) 17 luglio 2000 n. 1980/2000, i quali hanno configurato strumenti di prevenzione, di miglioramento ambientale e di comunicazione, che, rispettivamente, assicurano alle imprese un vantaggio in termini di credibilità, agevolazioni e semplificazioni, e mirano ad incentivare la presenza sul mercato di prodotti con minore impatto ambientale.

L'espressione «certificazione di qualità», pure recata dalla disposizione censurata, è riferibile, a sua volta, alle molteplici forme di attestazione della conformità di un prodotto, servizio o sistema di gestione aziendale a requisiti di qualità di carattere cogente ovvero volontario, che implicano una verifica dell'osservanza di norme o regole tecniche. Si tratta, in tutti i casi, di assicurare che tali verifiche siano congrue rispetto ai molteplici scopi per i quali sono previste, relativi ad ambiti plurimi e diversi, e che siano realizzate in modo tecnicamente ineccepibile, professionalmente rigoroso, efficace ed efficiente, così da garantire il valore e la credibilità dei risultati, generando la massima fiducia nel mercato, ma anche contenendo i costi ed i tempi per il loro ottenimento entro limiti accettabili.

La lettera della norma rende, dunque, chiaro che essa mira a realizzare, ad un tempo, la semplificazione degli adempimenti, gravanti sulle imprese, strumentali al conseguimento delle certificazioni nella stessa previste, e la garanzia della verifica della effettiva conformità del prodotto, servizio o sistema di gestione aziendale fornito dalle imprese ai requisiti minimi di qualità fissati da specifiche norme o regole tecniche europee ed internazionali. Siffatto obiettivo è stato realizzato, come è esplicitato anche nella Relazione al disegno di legge di conversione del d.l. n. 112 del 2008, stabilendo il principio che «per le certificazioni ambientali o di qualità, rilasciate dai soggetti certificatori accreditati, i controlli degli enti certificatori sostituiscono quelli degli organi amministrativi», affidando inoltre le suindicate verifiche ad appositi organismi dotati di specifici requisiti.

3.2. – Il contenuto della disciplina in esame rende chiara l'infondatezza della tesi della ricorrente, secondo la quale la norma impugnata riguarderebbe materie «di interesse economico, tutte di competenza regionale». La locuzione «interesse economico» (e quella «sviluppo economico»), come questa Corte ha affermato, non vale, infatti, a configurare una materia spettante alla competenza legislativa regionale di tipo residuale, ma costituisce una espressione di sintesi, meramente descrittiva, che comprende e rinvia ad una pluralità di materie, attribuite sia alla competenza statale che a quella regionale (sentenze n. 63 del 2008, n. 430 del 2007 e n. 165 del 2007). Inoltre, neppure è configurabile una materia

«impresa», disgiunta dal settore nel quale la stessa opera e che possa, in quanto tale, ritenersi attribuita alla competenza delle Regioni (sentenza n. 63 del 2008).

La disciplina è, invece, riconducibile alla materia «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», attribuita dall'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, apparendo corretta la autoqualificazione in tal senso contenuta nella medesima, sebbene priva di efficacia vincolante (sentenze n. 1 del 2008 e n. 430 del 2007).

Al riguardo, va ricordato che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, «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). Si tratta, quindi, come anche questa Corte ha precisato, non tanto di una «materia» in senso stretto, quanto 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 (sentenza n. 282 del 2002).

In applicazione di siffatti principi, la disciplina in questione va ricondotta all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

La disposizione impugnata mira, infatti, 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. Siffatta certificazione deve essere idonea ad assicurare, contestualmente, alle imprese, indipendentemente dalla loro ubicazione territoriale, la possibilità di ottenerla, senza dover soggiacere ad inutili e pesanti duplicazioni di controlli, con conseguente vantaggio in termini di efficienza, efficacia, credibilità ed economicità; a tutti i fruitori dei prodotti o servizi erogati dalle medesime imprese, la garanzia di una corretta verifica di conformità dei predetti ai requisiti minimi di qualità fissati dalle norme tecniche interne, europee ed internazionali di settore, effettuata da organismi, terzi ed indipendenti, a ciò appositamente preposti.

Inoltre, poiché il citato art. 30, comma 2, stabilisce che «resta ferma la potestà delle Regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela», neppure sono inibiti eventuali successivi controlli a fini sanzionatori e resta anche lo spazio per il legislatore regionale di identificare, nei propri settori di competenza, modalità diverse di realizzazione di eventuali più elevati e congrui livelli di tutela della qualità della certificazione, coerenti con gli obiettivi perseguiti dalla norma.

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.

Infine, l'indeterminatezza che caratterizza la norma impugnata, in punto di identificazione delle certificazioni sopra indicate, neppure comporta, di per sé sola, una lesione delle competenze della Regione (sentenza n. 249 del 2009), mentre la devoluzione ad un regolamento governativo (da adottarsi previo parere della Conferenza Stato-Regioni) del compito di individuare «le tipologie dei controlli e gli ambiti nei quali trova applicazione la disposizione di cui al comma 1» (art. 30, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008) non esclude che, qualora tale atto fosse redatto in maniera da vulnerare le competenze regionali, le Regioni potrebbero denunciarne la lesività mediante lo strumento del ricorso per conflitto di attribuzione fra enti.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe, nei confronti 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 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria);

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, commi 1, 2 e 3, 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, promossa, in riferimento agli artt. 114, 117, quarto e sesto comma, e 118, primo e quarto comma, della Costituzione, ed al principio di legalità sostanziale, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 novembre 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 4 dicembre 2009.

<b>Sentenza dell'11 dicembre 2009, n. 328</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol	
<b>Materia</b>	professioni	
<b>Norme impugnate</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>
artt. 22 e 23 della legge regionale del Trentino-Alto Adige/Südtirol 9 luglio 2008, n. 5 (Disciplina della vigilanza sugli enti cooperativi)	art. 117, terzo comma, Cost.	<b>illegittimità costituzionale</b>
<b>Sintesi</b>		
<p>La Corte, ritenuta fondata la questione, con riferimento alla dedotta violazione dell'articolo 117, terzo comma Cost., dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 22 e 23 della legge regionale del Trentino-Alto Adige/Südtirol 9 luglio 2008, n. 5 (Disciplina della vigilanza sugli enti cooperativi), con i quali si individua e disciplina la figura professionale del "revisore cooperativo".</p> <p>La Corte, preliminarmente, evidenzia, richiamando quanto precedentemente affermato nelle sentenze n. 138 del 2009, n. 57 del 2007, n. 424 del 2006 e n. 153 del 2006, 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».</p> <p>Gli articoli 22 e 23 della l.r. 5/2008, prosegue la Corte, prevedendo l'istituzione di un apposito elenco ove iscrivere i revisori cooperativi, legittimati ad eseguire la revisione per conto delle associazioni di rappresentanza, nonché i requisiti per essere iscritti nello stesso di fatto delineano il profilo professionale della professione di "revisore cooperativo" travalicando gli ambiti di competenza legislativa regionale in materia di professioni. Detti ambiti, ricorda la Corte, sono già delineati con specifico riferimento alla figura del revisore di cooperative dall'art. 7 del d.lgs. 220/2002, il quale prevede sia l'istituzione presso il Ministero delle attività produttive di un apposito elenco ove sono iscritti i revisori delle cooperative abilitati, sia il percorso formativo necessario per il conseguimento dell'abilitazione all'attività di vigilanza sulle cooperative.</p> <p>La Corte, infine, evidenzia come sia ininfluenza la circostanza che la figura professionale sia stata oggetto di precedente disciplina regionale in quanto l'esistenza di una preesistente normativa regionale non costituisce motivo di preclusione alla impugnazione di altra sopravvenuta disciplina.</p>		

SENTENZA N.328

ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Francesco	AMIRANTE	Presidente
- Ugo	DE SIERVO	Giudice
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"

- Franco	GALLO	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"
- Giuseppe	FRIGO	"
- Alessandro	CRISCUOLO	"
- Paolo	GROSSI	"

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 22 e 23 della legge regionale del Trentino-Alto Adige/Südtirol 9 luglio 2008, n. 5 (Disciplina della vigilanza sugli enti cooperativi), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19 settembre 2008, depositato in cancelleria il 26 settembre 2008 ed iscritto al n. 57 del registro ricorsi 2008.

Visto l'atto di costituzione della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol;

udito nell'udienza pubblica del 3 novembre 2009 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 22 e 23 della legge regionale del Trentino-Alto Adige/Südtirol 9 luglio 2008, n. 5 (Disciplina della vigilanza sugli enti cooperativi), con riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

1.1 – Ad avviso del ricorrente, le due citate disposizioni – in quanto, per un verso, individuano e disciplinano la figura professionale dei “revisori cooperativi” e, per altro verso, caratterizzano, ai fini dello svolgimento delle funzioni proprie di detta categoria professionale, anche la figura professionale del “revisore contabile” – si pongono in contrasto col principio fondamentale in materia di regolamento delle professioni, in base al quale spetta esclusivamente allo Stato l'individuazione delle figure professionali con i relativi profili ed ordinamenti didattici.

In particolare, la difesa erariale dubita della legittimità costituzionale delle due disposizioni poiché esse disciplinano l'accesso alla figura professionale del revisore cooperativo, prevedendo l'istituzione di un apposito elenco e stabilendo i requisiti ai fini della iscrizione e della permanenza in esso, e poiché stabiliscono che siano abilitati ad effettuare le operazioni di revisione cooperativa anche gli iscritti al registro dei revisori contabili, purché dotati di «specifica competenza in materia di enti cooperativi».

2. – Avendo la parte resistente formulato diverse eccezioni di inammissibilità del ricorso, è preliminarmente necessario esaminare la loro fondatezza.

2.1. – La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol ritiene che la questione, in quanto parametrata sulla asserita violazione dell'art. 4, comma 1, numero 9, dello statuto di autonomia sia inammissibile poiché non sarebbe chiarito in che modo le due disposizioni censurate siano in contrasto col predetto parametro di legittimità costituzionale.

La eccezione, così come formulata dalla resistente, non trova, in realtà, un riscontro nel ricorso introduttivo del giudizio; come emerge chiaramente dal petitum indicato in calce al ricorso, la difesa erariale ha inteso formulare la questione di legittimità costituzionale esclusivamente con riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, violando le disposizioni impugnate, secondo la prospettazione dell'attore, i principi fondamentali in materia di professioni.

È ben vero che nel ricorso si richiama anche l'art. 4, comma 1, numero 9, dello statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol, il quale prevede la competenza primaria regionale in materia di «sviluppo della cooperazione e vigilanza sulle cooperative», ma tale richiamo viene ad avere due finalità. La prima è quella di chiarire in quale ambito materiale generale si situa la normativa contenuta nella legge regionale n. 5 del 2008, la quale, ove si eccettuino le uniche due disposizioni censurate, risponde ai limiti competenziali regionali in materia di «vigilanza sulle cooperative». La seconda è quella di escludere che tale disposizione statutaria venga ad attribuire alla Regione specifiche competenze che possano riguardare, nell'ambito della cooperazione, l'aspetto delle professioni.

2.2. – La Regione ritiene, altresì, inammissibile la questione sollevata, anche là dove parametrata sull'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto questa disposizione, stante la autonomia speciale di cui gode la Regione, non sarebbe alla medesima applicabile: in particolare non lo sarebbe ove di tale applicazione la parte ricorrente intendesse valorizzarne specificamente i limiti.

L'eccezione non ha fondamento.

Questa Corte (sentenze n. 370 del 2006 e n. 279 del 2005) ha, infatti, chiarito che, secondo quanto previsto dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome, «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti», si applicano indubbiamente le disposizioni del novellato titolo V della parte seconda della Costituzione «per le parti in cui prevedono forme più ampie di autonomia rispetto a quelle già attribuite», dovendo essere applicate, a seconda dei casi, ora in luogo ora in aggiunta alle disposizioni statutarie, quelle direttamente rinvenibili nella Costituzione, ove queste siano tali da attribuire alla Regione a statuto speciale un ambito di autonomia che non le spetterebbe in base alle sole previsioni statutarie.

Nel caso che interessa va osservato – come si è già accennato – che lo statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol non attribuisce alla Regione competenze legislative in materia di professioni. È, pertanto, evidente che la previsione contenuta nel comma terzo dell'art. 117 della Costituzione, attributiva alle Regioni della potestà legislativa concorrente in detta materia, realizzando in favore della predetta Regione una «forma più ampia di autonomia» è applicabile anche a quest'ultima.

Ineludibile corollario di siffatta attribuzione legislativa è, tuttavia, che la Regione, trattandosi di materia nella quale la competenza legislativa è concorrente, è tenuta a rispettare i principi fondamentali posti con legge dello Stato (sentenza n. 450 del 2006).

Da quanto sopra discende la ammissibilità della questione di legittimità costituzionale in quanto riferita alla assunta violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

2.3. – La resistente ritiene che la questione, così come prospettata da parte ricorrente, sarebbe inammissibile stante la sua incerta determinazione.

Anche in questo caso la eccezione non coglie nel segno. Infatti, al di là di un evidente errore materiale in cui incorre la difesa erariale allorché, al punto 2 del ricorso, censura i «detti artt. 22 e 23 della legge regionale, nella parte in cui disciplinano l'accesso alla figura professionale dei revisori contabili prevedendo, come si è visto, un apposito elenco e i requisiti di ammissione» ad esso, là dove è palmare, non foss'altro che attraverso il riferimento all'«apposito elenco e [a]i requisiti di ammissione» ad esso, che la figura professionale di cui si parla è quella dei revisori cooperativi, l'oggetto delle doglianze di parte ricorrente è adeguatamente chiaro e preciso, tanto che la difesa regionale non ha avuto in realtà alcuna incertezza in ordine a ciò da cui si doveva difendere.

2.4. – Parimenti chiaro è in quali termini le due disposizioni impugnate si porrebbero in contrasto coi principi fondamentali fissati, quanto alla figura del revisore cooperativo, dal decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220 (Norme in materia di riordino della vigilanza sugli enti cooperativi, ai sensi dell'art. 7, comma 1, della legge 3 aprile 2001, n. 142, recante «Revisione della legislazione in materia cooperativistica, con particolare riferimento alla posizione del socio lavoratore»), e, quanto alla figura del revisore contabile, dal decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 88 (Attuazione della

direttiva n. 84/253/CEE, relativa alla abilitazione delle persone incaricate del controllo di legge dei documenti contabili).

2.5. – Quanto a tale secondo parametro interposto, la difesa regionale afferma anche che sarebbe inammissibile la censura relativa alla sua violazione in quanto, nella deliberazione di impugnazione della legge regionale presa in sede governativa, non ci si dovrebbe del fatto che le due disposizioni disciplinino anche la figura del revisore contabile. Si tratta di una argomentazione destituita di fondamento in fatto, posto che la relazione predisposta dal Dipartimento per gli affari regionali della Presidenza del Consiglio, che è espressamente richiamata in occasione della deliberazione governativa con la quale si è disposta la impugnazione della legge regionale n. 5 del 2008, precisa che fra i motivi di impugnazione vi è il contrasto con la normativa nazionale concernente il registro dei revisori contabili.

3. – Così sgombrato il campo dalle questioni preliminari, può procedersi a valutare il merito del ricorso.

La questione di legittimità costituzionale sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri è fondata.

3.1. – Questa Corte ha ripetutamente 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» (sentenza n. 138 del 2009, nonché, fra le altre, sentenze n. 57 del 2007, n. 424 del 2006 e n. 153 del 2006).

Ha, altresì, precisato che la «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» (sentenze n. 138 del 2009, n. 93 del 2008, n. 300 del 2007 e n. 355 del 2005).

3.2. – Così tratteggiato il quadro della giurisprudenza costituzionale in materia, rileva questa Corte, riguardo al caso in esame, che sia l'art. 22 che il successivo art. 23 della legge regionale n. 5 del 2008 prevedono la istituzione di un apposito elenco ove sono iscritti i revisori cooperativi legittimati ad eseguire la revisione per conto delle associazioni di rappresentanza. In particolare, l'art. 23 disciplina anche i requisiti per essere iscritti in detto elenco, prevedendo, oltre all'avvenuto conseguimento di un determinato titolo di studio e l'espletamento di un periodo di tirocinio, o comunque di esperienza professionale, non infrannuale, anche il superamento di un esame diretto alla verifica delle conoscenze teoriche e pratiche necessarie per lo svolgimento della attività.

Non pare dubbio che attraverso la predetta disciplina sia stato delineato il profilo professionale e siano stati individuati i titoli abilitanti necessari per lo svolgimento in ambito regionale della professione di revisore cooperativo, in tal modo travalicando, secondo quanto dianzi precisato, gli ambiti di competenza legislativa regionale in materia di professioni.

Ambiti, peraltro, già delineati, con specifico riferimento alla figura del revisore di cooperative, dall'art. 7 del d.lgs. n. 220 del 2002, il quale prevede sia la istituzione, presso il Ministero delle attività produttive di apposito elenco ove sono iscritti i revisori delle cooperative abilitati, sia il percorso formativo necessario per il conseguimento della abilitazione alla attività di vigilanza sulle cooperative.

Irrilevante è l'invocato contenuto del comma 5 dell'art 1 del citato d.lgs. n. 220 del 2002, il quale fa salve le funzioni di vigilanza riservate alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome, essendo chiaro che siffatta clausola di salvaguardia è limitata alla disciplina delle modalità di esercizio della funzione e non può intendersi estesa anche alla individuazione delle figure e dei titoli professionali necessari per lo svolgimento delle funzioni medesime.

3.3. – Né vale osservare, come segnalato dalla difesa regionale nella sua memoria illustrativa, che la predetta figura professionale già era oggetto di disciplina regionale sin dalla legge regionale 29

gennaio 1954, n. 7 (Vigilanza sulle cooperative), e successive modificazioni. Per un verso, infatti, l'esistenza di una preesistente normativa non costituirebbe motivo di preclusione alla impugnazione di altra sopravveniente disciplina che, novando il quadro normativo, andasse a regolare la medesima materia; ma, per altro verso, non può non osservarsi che la precedente legge regionale, là dove disciplinava l'elenco dei revisori, prevedeva che potessero essere iscritti in esso esclusivamente soggetti dotati di una abilitazione professionale, o di una autorizzazione, rilasciate in forza di provvedimenti normativi di fonte statale, di talchè il predetto elenco non si caratterizzava per una sua autonomia, essendo, in sostanza, riprodotto di altri elenchi compilati sulla base di disposizioni non regionali, ma statali.

3.4. – Non diversamente da quanto sopra indicato si atpeggia la questione relativa alla dedotta illegittimità costituzionale dell'art. 22 della legge regionale n. 5 del 2008, nella parte in cui esso, al comma 2, prevede che possano svolgere, per conto della «struttura amministrativa», le funzioni di revisore cooperativo anche i revisori contabili, iscritti nel relativo registro tenuto presso il Ministero della giustizia, in quanto dotati di «una specifica competenza in materia di enti cooperativi».

In tal modo, infatti, la legge regionale finisce per enucleare, nell'ambito di una categoria professionale prevista da normativa statale, a partire dal d.lgs. n. 88 del 1992, un segmento di essa dotato di una particolare legittimazione professionale, diversificando, quindi, in maniera inammissibile per il legislatore regionale, nel più ampio genere dei revisori contabili, la specie di quelli abilitati anche allo svolgimento delle funzioni di revisori cooperativi.

In accoglimento del ricorso presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri, deve, pertanto, essere dichiarata la illegittimità costituzionale degli artt. 22 e 23 della legge regionale del Trentino-Alto Adige/Südtirol n. 5 del 2008.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale degli artt. 22 e 23 della legge regionale del Trentino-Alto Adige/Südtirol 9 luglio 2008, n. 5 (Disciplina della vigilanza sugli enti cooperativi).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 dicembre 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 dicembre 2009.

<b>Sentenza del 30 dicembre 2009, n. 339</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrenti</b>	Regioni Piemonte e Emilia Romagna	
<b>Resistente</b>	Presidente del Consiglio dei Ministri	
<b>Materia</b>	energia	
<b>Norme impugnate</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>
art. 8 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 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria)	art. 117, terzo comma, Cost. principio di leale collaborazione	<b>illegittimità costituzionale</b> 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
art. 10, comma 3 del d.l. 112/2008	art. 117, terzo comma, Cost. principio di leale collaborazione	<b>illegittimità costituzionale</b> 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
art. 7 del d.l. 112/2008	art. 117, terzo comma, Cost. principio di leale collaborazione	non fondatezza della questione limitatamente al comma 2
art. 8, comma 3 del d.l. 112/2008	art. 117, terzo comma, Cost. principio di leale collaborazione	non fondatezza nella parte in cui tale disposizione non prevedrebbe la necessità dell'intesa con la Regione interessata, in sede di rilascio della concessione di coltivazione di idrocarburi
<b>Sintesi</b>		
La pronuncia della Corte ha per oggetto il sindacato di legittimità di alcune disposizioni legislative adottate dal Governo in materia di energia e più precisamente degli articoli 7, 8, comma 3, e 10 del decreto-legge 112/2008, impugnati dalle regioni Piemonte ed Emilia Romagna, in quanto ritenuti in contrasto con l'articolo 117, terzo comma della Costituzione e con il principio di leale		

collaborazione; in particolare, avverso l'articolo 7 hanno presentato ricorso entrambe le regioni, in ordine agli altri articoli ha sollevato questione di legittimità la sola Emilia Romagna.

Le ricorrenti hanno censurato quella parte dell'articolo 7 in cui, ai fini della definizione della "strategia energetica nazionale", non è stata prevista la previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni o con la Conferenza Unificata, nonché con le singole regioni interessate, per gli aspetti che coinvolgono le specificità territoriali. A tal proposito le regioni hanno sostenuto che la disposizione impugnata sia da ascrivere alla competenza legislativa concorrente in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, con la conseguenza che "le esigenze unitarie che possono giustificare una strategia energetica nazionale non possono comunque prescindere dalla previsione di un adeguato coinvolgimento regionale, giacché esse hanno forti ricadute sulle scelte strategiche regionali". Il resistente ha contestato tali motivazioni ed ha ritenuto che, nel caso di specie, non sia invocabile la competenza legislativa concorrente, ma quella esclusiva statale in tema di "politica estera", "rapporti internazionali dello Stato", "impiego delle risorse finanziarie dello Stato", "tutela dell'ambiente", "determinazione dei livelli essenziali di tutela sanitaria", "tutela dell'unità economica dello Stato", ambiti questi in cui dovrebbe ritenersi preclusa alle regioni una potestà interdittiva che consentirebbe alle stesse, negando il proprio consenso alla suddetta intesa, di paralizzare la politica nazionale dell'energia.

La Corte, nel dichiarare non fondata la questione di legittimità avente ad oggetto l'articolo 7, ha precisato che la difesa statale erra nel ritenere che la competenza legislativa concorrente delle regioni in materia di energia possa venire distinta da una più ampia nozione di politica energetica, che farebbe capo esclusivamente allo Stato in fase di «programmazione» degli interventi strategici necessari (sentenza n. 383 del 2005), ma che non può negarsi che il Governo della Repubblica, al fine di preservare «gli assetti nazionali del settore energetico e gli equilibri su cui esso si regge nel suo concreto funzionamento» (sentenza n. 248 del 2006), possa assumere, nel rispetto della sfera di competenza legislativa ed amministrativa delle regioni, un ruolo di impulso ai fini dello sviluppo energetico nazionale, in quanto parte della politica generale che ad esso compete tracciare.

Detto ciò, la Corte ha evidenziato come la disposizione impugnata non sia da considerarsi illegittima, in quanto si limita a determinare finalisticamente, nell'esercizio della competenza statale concernente i principi fondamentali della materia energia, obiettivi strategici in campo energetico, senza predeterminare le misure che ne costituiscono il concreto esercizio. Nel caso in cui tali misure dovessero essere adottate e risultare lesive della sfera di competenza regionale, ben potrebbero, allora, le regioni attivare i rimedi che l'ordinamento offre e tra questi l'accesso alla Corte.

Passando poi all'esame della questione di legittimità che ha riguardato l'articolo 8, comma 3, del d.l. 112/2008, la regione Emilia Romagna ha avanzato un duplice rilievo: la mancata intesa con la regione interessata sia in fase di procedura di attribuzione ad altro titolare della concessione di giacimenti di idrocarburi definiti marginali, sia in fase di determinazione del decreto ministeriale che disciplina le modalità con cui debbono essere svolte le procedure competitive per l'assegnazione della suddetta concessione ad altro titolare. Relativamente alla prima censura la Corte ha dichiarato la non fondatezza, in quanto, la partecipazione della regione alla procedura concessoria era già prevista in generale dalla legislazione vigente al momento dell'adozione della disposizione censurata e quest'ultima non l'ha esclusa. In merito al secondo rilievo, invece, la Corte ha ritenuto la disposizione illegittima. La stessa, infatti, dopo aver osservato che, nel caso di specie, si intersecano la materia concorrente dell'energia e quella della "tutela della concorrenza", di competenza esclusiva dello Stato, precisa che "per la parte che si riferisce a materie di competenza legislativa ed amministrativa delle Regioni interessate, non può mancare, la previsione di strumenti di leale collaborazione, la cui individuazione va rimessa alla discrezionalità del legislatore".

La regione Emilia Romagna si è vista accogliere anche le censure mosse in relazione all'articolo 10 del decreto legge 112/2008, concernente la promozione degli interventi infrastrutturali strategici e nei settori dell'energia e delle telecomunicazioni; tale articolo, ad integrazione dell'articolo 1, comma 355 della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Finanziaria 2005) ha stabilito, con riferimento alle modalità di riparto del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca,

che siano considerati prioritariamente i progetti di investimento redatti sulla base dei programmi predisposti dal Ministero dello sviluppo economico. La mancata previsione di una previa intesa con la regione nella fase di formulazione dei programmi renderebbe, a parere della ricorrente, l'articolo 10 illegittimo, in quanto lesivo delle competenze regionali in materia di energia, governo del territorio e ordinamento della comunicazione. La Corte ha rilevato sul punto che "unitamente alle competenze regionali concorrono anche interessi, facenti capo al Fondo rotativo, ascrivibili nel contempo ad una sfera riservata alla legislazione statale in via esclusiva. Il concorso di tali competenze, non potendosi formulare un giudizio di prevalenza dell'una sull'altra, 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". La Corte conclude che nel caso di specie sarebbe stato sufficiente prevedere, per rispettare l'autonomia regionale, l'assunzione del parere della Conferenza Stato-Regioni sui programmi che il Ministero dello sviluppo è chiamato ad adottare.

SENTENZA N. 339  
ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Francesco	AMIRANTE	Presidente
-	Ugo	DE SIERVO	Giudice
-	Paolo	MADDALENA	"
-	Alfio	FINOCCHIARO	"
-	Franco	GALLO	"
-	Luigi	MAZZELLA	"
-	Gaetano	SILVESTRI	"
-	Sabino	CASSESE	"
-	Maria Rita	SAULLE	"
-	Giuseppe	TESAURO	"
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	"
-	Giuseppe	FRIGO	"
-	Alessandro	CRISCUOLO	"
-	Paolo	GROSSI	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 7, 8, comma 3, e 10 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 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), promossi con ricorsi delle Regioni Piemonte ed Emilia-Romagna notificati il 16-20 ed il 20 ottobre 2008, depositati in cancelleria il 22 ottobre 2008 ed iscritti ai nn. 66 e 69 del registro ricorsi 2008.

*Visti* gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

*udito* nell'udienza pubblica del 17 novembre 2009 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

*uditi* l'avvocato Luigi Manzi per la Regione Emilia-Romagna e gli avvocati dello Stato Maria Letizia Guida e Guido Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – La Regione Piemonte ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 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, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione e al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

La disposizione censurata stabilisce che il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, definisce la «strategia energetica nazionale», indicando priorità e misure per il conseguimento di «obiettivi» rilevanti in campo energetico (comma 1), e che la proposta di cui si è detto, è elaborata in accordo con una «Conferenza nazionale dell'energia e dell'ambiente» (comma 2).

La ricorrente denuncia la norma 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 in tema di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

A sua volta la Regione Emilia-Romagna, nell'impugnare numerose altre disposizioni del decreto-legge n. 112 del 2008, ha censurato per analoghi motivi e con identiche conclusioni il solo comma 2 dell'art. 7 del decreto-legge n. 112 del 2008, dal momento che «la composizione della Conferenza» ivi prevista «non è indicata e, dunque, non è dato riscontrare alcun esplicito coinvolgimento delle Regioni» nella definizione della strategia energetica nazionale.

Inoltre, la Regione Emilia-Romagna ha impugnato, limitatamente all'odierno giudizio, anche l'art. 8, comma 3, del decreto-legge n. 112 del 2008, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione (in relazione alle materie dell'energia e del governo del territorio) e al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, dal momento che tale disposizione prevede che il Ministero dello sviluppo economico pubblica l'elenco dei giacimenti di idrocarburi cosiddetti «marginali», ai fini della attribuzione mediante procedure competitive ad altro titolare, in base a modalità stabilite con decreto dello stesso Ministero, escludendo ogni forma di coinvolgimento delle Regioni, sia in fase di adozione del decreto, sia in fase di rilascio della concessione al nuovo titolare. La ricorrente chiede che venga introdotta l'intesa, con la Conferenza Stato-Regioni con riguardo al primo atto, e con ciascuna Regione interessata con riguardo al secondo atto.

Infine, viene impugnato in questa sede dalla Regione Emilia-Romagna anche l'art. 10 del decreto-legge n. 112 del 2008, relativo al Fondo rotativo istituito dall'art. 1, comma 355, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2005).

La disposizione impugnata individua una nuova priorità di investimento del Fondo, costituita dai progetti relativi ad «infrastrutture nel settore energetico e in quello delle reti di telecomunicazione, sulla base dei programmi predisposti dal Ministero dello sviluppo economico».

Tale disposizione, che la ricorrente ritiene attinere alle materie di competenza legislativa concorrente dell'energia, del governo del territorio e dell'ordinamento della comunicazione, sarebbe illegittima, non prevedendosi, in violazione del principio di leale collaborazione, l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni sui programmi in questione.

2. – Data la parziale identità e l'analogia delle censure sollevate i ricorsi vanno riuniti per essere decisi con un'unica sentenza, mentre si riserva a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe.

3. – Le censure relative all'art. 7 del decreto-legge n. 112 del 2008 non sono fondate.

Il comma 1 di tale disposizione, infatti, disciplina la procedura mediante la quale il Governo può giungere a definire una «strategia energetica» nazionale, prevedendosi la necessità di una proposta in materia del Ministro dello sviluppo economico al Consiglio dei ministri e comunque la previa convocazione di un'apposita Conferenza nazionale sull'energia e sull'ambiente.

L'Avvocatura dello Stato erra nel negare che la competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» possa venire distinta da una più ampia nozione di politica energetica, che farebbe capo esclusivamente allo Stato in fase di «programmazione» degli interventi strategici necessari. Questa Corte, infatti, ha già affermato che l'espressione utilizzata nel terzo comma dell'art. 117 Cost. deve ritenersi corrispondere alla nozione di «settore energetico» di cui alla legge n. 239 del 2004, così come alla corrispondente nozione di «politica energetica nazionale» utilizzata dal legislatore statale nell'art. 29 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (sentenza n. 383 del 2005).

Nel contempo, al fine di preservare «gli assetti nazionali del settore energetico e gli equilibri su cui esso si regge nel suo concreto funzionamento» (sentenza n. 248 del 2006), non può negarsi che il Governo della Repubblica possa assumere, nel rispetto della sfera di competenza legislativa ed amministrativa delle Regioni, un ruolo di impulso ai fini dello sviluppo energetico nazionale, in quanto parte della politica generale che ad esso compete tracciare.

È a tale funzione di indirizzo preliminare, piuttosto che alla predeterminazione legislativa del contenuto delle misure che ne costituissero il concreto esercizio, che si rivolge la disposizione impugnata.

Essa, in particolare, si limita a determinare finalisticamente, e nell'esercizio della competenza statale concernente i principi fondamentali della materia energia, «obiettivi» strategici in campo energetico, omettendo del tutto la descrizione dell'oggetto delle «misure» a ciò necessarie.

Va da sé, pertanto, che le Regioni ben potranno attivare i rimedi che l'ordinamento offre loro, e tra questi l'accesso a questa Corte, nel caso in cui tali misure, una volta adottate, dovessero rivelarsi lesive della sfera di competenza regionale, mentre, alcun carattere invasivo di tale sfera riveste in sé la disposizione impugnata.

Pur dovendosi rispettare la competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia (che, contrariamente a quanto eccepito dall'Avvocatura, viene indicata dalla Regione Piemonte, oltre che dalla Regione Emilia-Romagna, a sostegno del ricorso), non se ne può infatti dedurre la impossibilità per il legislatore statale di determinare una speciale disciplina mediante la quale il Governo della Repubblica può giungere ad elaborare una propria piattaforma d'azione in un settore in profondo mutamento dopo – tra l'altro – la determinazione di riaprire la sperimentazione sul versante della produzione energetica nucleare, l'accresciuta diversificazione delle fonti di energia, lo sviluppo delle fonti rinnovabili, ed in considerazione dell'importanza del dibattito sulla sostenibilità ambientale nella produzione e nell'uso dell'energia.

Lo stesso coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali nella Conferenza nazionale dell'energia e dell'ambiente risponderà alla naturale esigenza di rendere partecipi di questo confronto preliminare anche i responsabili della gestione di tutti i settori dell'amministrazione regionale e locale toccati da scelte del genere (unitamente a tutti gli altri soggetti che il Governo riterrà opportuno coinvolgere), senza che da ciò possa ovviamente derivare alcun vincolo al Governo, con riguardo alla determinazione della politica generale.

4. – La Regione Emilia-Romagna avanza un duplice rilievo di incostituzionalità in riferimento all'art. 8, comma 3, del decreto-legge n. 112 del 2008, dal momento che nella procedura ivi disciplinata e relativa alla attribuzione ad altro titolare della concessione di «giacimenti di idrocarburi definiti marginali», secondo quanto prevede il comma 2 del medesimo art. 8, anzitutto sarebbe esclusa l'intesa della Regione interessata relativamente al nuovo atto di attribuzione del giacimento, malgrado le competenze regionali in tema di energia e di governo del territorio.

Questa prima censura non è fondata, a causa dell'erroneo presupposto interpretativo assunto.

La disposizione censurata, infatti, non esclude la partecipazione della Regione interessata alla procedura concessoria, che era prevista (sentenza n. 383 del 2005) al momento della adozione della norma impugnata dall'art. 1, comma 7, lettera n), e comma 78, 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); quest'ultima legge è stata successivamente modificata ad opera dell'art. 27, comma 34, della legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia), che ha introdotto, all'art. 1, un apposito comma 82-ter, ribadendo che la concessione è rilasciata in seguito ad un procedimento unico a cui partecipano le amministrazioni competenti ai sensi del precedente comma 7, lettera n), ovvero, senza dubbio alcuno, le Regioni interessate.

È in attuazione di queste specifiche disposizioni legislative che l'art. 9 del d.m. 30 giugno 2009 (Disciplina e modalità di attuazione di giacimenti concessionari di coltivazioni di idrocarburi marginali) prevede espressamente che la «concessione di coltivazione di giacimento marginale è attribuita, nei termini previsti dalla legge n. 239 del 23 agosto 2004, con decreto del Ministero dello sviluppo economico, adottato, per le attività in terraferma, d'intesa con la Regione interessata, previa valutazione di impatto ambientale da parte dell'amministrazione competente».

Resta pertanto assodato che la necessità dell'intesa con la Regione, già prevista in via generale dalla legislazione vigente, non è stata superata dalla disposizione censurata.

La seconda censura avanzata dalla Regione ricorrente concerne, invece, la mancata partecipazione regionale alla determinazione del decreto ministeriale previsto nel comma 3 dell'art. 8, dal momento che questo interverrebbe nelle materie concorrenti dell'energia e del governo del territorio.

Questa Corte osserva che tale decreto disciplina le modalità con cui debbono svolgersi le «procedure competitive» per l'assegnazione della concessione ad altro titolare, sicché è evidente che, unitamente alla materia concorrente dell'energia, esso interseca l'area riservata alla competenza esclusiva dello Stato avente ad oggetto la tutela della concorrenza.

Conformemente a quanto deciso di recente in un caso analogo (sentenza n. 1 del 2008, al punto 7.3 del Considerato in diritto), deve riconoscersi 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».

5. – La Regione Emilia-Romagna censura anche l'art. 10 del decreto-legge n. 112 del 2008 (recante «promozione degli interventi infrastrutturali strategici e nei settori dell'energia e delle telecomunicazioni»), il quale 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.

La ricorrente ritiene lese le proprie competenze in materia di energia, governo del territorio ed ordinamento della comunicazione, posto che la norma impugnata non subordina all'intesa con la Conferenza Stato-Regioni la formulazione, da parte del Ministero dello sviluppo economico, dei programmi relativi alle infrastrutture nel settore energetico ed in quello delle reti di telecomunicazione.

Questa Corte deve sul punto rilevare che, unitamente alle competenze regionali sopra individuate, concorrono nel caso di specie interessi, facenti capo al Fondo rotativo, ascrivibili nel contempo ad una sfera riservata alla legislazione statale in via esclusiva.

Con riguardo alla rete di infrastrutture di comunicazione elettronica, ma con argomenti certamente estensibili alla rete energetica e della telecomunicazione, si è infatti già posta in luce «l'incidenza che un'efficiente rete» «può avere sullo sviluppo economico del Paese e sulla concorrenzialità delle imprese» (sentenza n. 336 del 2005). In tale prospettiva, viene in rilievo non già una finalità di «aiuto» di Stato alle imprese, in sé incompatibile con la tutela della concorrenza (sentenza n. 63 del 2008), quanto, invece, la realizzazione di «programmi» con cui soddisfare i requisiti fattuali, in

punto di accesso alla fonte energetica e ai mezzi di telecomunicazione, necessari ai fini della libera competizione sul mercato.

Il concorso di tali competenze, non potendosi formulare un giudizio di prevalenza dell'una sull'altra, 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, questa Corte ritiene sufficiente per l'autonomia regionale l'assunzione del parere della Conferenza Stato-Regioni sui programmi che il Ministero dello sviluppo economico predispone ai sensi della disposizione impugnata: essa, pertanto, va dichiarata costituzionalmente illegittima, nella parte in cui non prevede tale requisito.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti* i ricorsi e riservata a separate pronunce la decisione delle restanti questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalla Regione Emilia-Romagna nel ricorso di cui al reg. ric. n. 69 del 2008; *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, 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, 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;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 del decreto-legge n. 112 del 2008, 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;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 del decreto-legge n. 112 del 2008, promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione e al principio di leale collaborazione, dalla Regione Piemonte e, limitatamente al comma 2, dalla Regione Emilia-Romagna, con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, del decreto-legge n. 112 del 2008, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione e al principio di leale collaborazione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe, nella parte in cui tale disposizione non prevedrebbe la necessità dell'intesa con la Regione interessata, in sede di rilascio della concessione di coltivazione di idrocarburi.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 dicembre 2009.

<b>Sentenza del 30 dicembre 2009, n. 340</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrenti</b>	Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto e Toscana	
<b>Resistente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Materia</b>	governo del territorio	
<b>Norme impugnate</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>
articolo 58, comma 2 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria)	articolo 117, terzo comma, Cost.	<b>illegittimità costituzionale</b>  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»
articolo 58, commi 1 e da 3 a 9, del d.l. 112/2008	articolo 117, terzo comma, Cost.	inammissibilità della questione
articolo 58, comma 1, del d.l. 112/2008	articoli 117, terzo e quarto comma, e 118, secondo comma, Cost.	inammissibilità della questione
articolo 58, comma 1, del d.l. 112/2008	articolo 117, terzo comma, Cost.	non fondatezza della questione
<b>Sintesi</b>		
<p>Le regioni Piemonte ed Emilia-Romagna hanno impugnato numerose disposizioni 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), come convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), tra le quali l’art. 58, commi 1 e 2, in relazione agli articoli 117, terzo e quarto comma, e 118, secondo comma, della Costituzione. La regione Veneto ha promosso, tra l’altro, questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 58 in relazione all’art. 117, terzo comma, Cost.; la regione Toscana ha impugnato, insieme con altre norme, il comma 2 della stessa disposizione in relazione agli artt. 117 e 118 Cost.</p> <p>Le ricorrenti contestano, in particolare, il comma 2 della disposizione impugnata in quanto, laddove consente ai comuni di operare scelte di pianificazione in materia urbanistica anche in contrasto con le disposizioni contenute nei piani territoriali delle regioni e delle province, senza alcuna reale possibilità di valutazione od opposizione da parte delle regioni stesse, violerebbe la loro competenza legislativa concorrente in materia di governo del territorio, di cui all’art. 117, terzo comma, Cost. Con riferimento alla medesima disposizione alcune ricorrenti lamentano anche il contrasto con l’art. 118 Cost., in quanto attribuirebbe direttamente l’esercizio di funzioni amministrative ai comuni laddove tali funzioni dovrebbero essere conferite con legge regionale, trattandosi di disciplina di dettaglio in materia riservata alla competenza concorrente (governo del territorio) e residuale (edilizia e urbanistica) della Regione.</p> <p>La Corte, in via preliminare, riunisce i giudizi sulla base del fatto che le argomentazioni delle</p>		

quattro ricorrenti sono, sia pure con diversità di sfumature, strettamente connesse. L'art. 58, comma 1, affida alle regioni e agli enti locali la redazione di un elenco di beni immobili, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione o di dismissione. Sulla base di tale elenco è redatto il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari, nella prospettiva di consentire il reperimento di risorse economiche e ottenere l'incremento delle entrate locali.

Lo stesso articolo 58, al comma 2, stabilisce che "L'inserimento degli immobili nel piano ne determina la conseguente classificazione come patrimonio disponibile e ne dispone espressamente la destinazione urbanistica; 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".

Secondo la Corte "ancorché nella *ratio* dell'articolo 58 siano ravvisabili anche profili attinenti al coordinamento della finanza pubblica, in quanto finalizzato alle alienazioni e valorizzazioni del patrimonio immobiliare degli enti, non c'è dubbio che, con riferimento al comma 2 censurato, assuma carattere prevalente la materia del governo del territorio, anch'essa rientrante nella competenza ripartita tra lo Stato e le Regioni, avuto riguardo all'effetto di variante allo strumento urbanistico generale, attribuito alla delibera che approva il piano di alienazione e valorizzazione."

Ai sensi dell'art. 117, terzo comma, ultimo periodo, Cost., afferma la Corte, in tale materia "lo Stato ha soltanto il potere di fissare i principi fondamentali, spettando alle Regioni il potere di emanare la normativa di dettaglio. La relazione tra normativa di principio e normativa di dettaglio va intesa 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."

Pertanto, "la norma in esame, 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), 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 il menzionato parametro costituzionale".

Alla stregua di queste considerazioni dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 58, comma 2, del d.l. 112/2008 per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., restando assorbito ogni altro profilo.

Da tale declaratoria, tuttavia, resta esclusa la proposizione iniziale del comma 2, secondo cui "L'inserimento degli immobili nel piano ne determina la conseguente classificazione come patrimonio disponibile e ne dispone espressamente la destinazione urbanistica". Infatti, in primo luogo, la suddetta disposizione non risulta oggetto di specifiche censure. In secondo luogo, mentre la classificazione degli immobili come patrimonio disponibile è un effetto legale conseguente all'accertamento che si tratta di beni non strumentali all'esercizio delle funzioni istituzionali dell'ente, la destinazione urbanistica va ovviamente determinata nel rispetto delle disposizioni e delle procedure stabilite dalle norme vigenti".

SENTENZA N. 340  
ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-Francesco	AMIRANTE	Presidente
-Ugo	DE SIERVO	Giudice
-Paolo	MADDALENA	“
-Alfio	FINOCCHIARO	“
-Franco	GALLO	“
-Luigi	MAZZELLA	“
-Gaetano	SILVESTRI	“
-Sabino	CASSESE	“
-Giuseppe	TESAURO	“
-Paolo Maria	NAPOLITANO	“
-Giuseppe	FRIGO	“
-Alessandro	CRISCUOLO	“
-Paolo	GROSSI	“

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 58 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), promossi dalle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto e Toscana, con ricorsi notificati il 16-17 e il 20 ottobre 2008, depositati in cancelleria il 22 e il 24 ottobre 2008 ed iscritti ai nn. 68, 69, 70 e 74 del registro ricorsi 2008.

*Visti* gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

*udito* nell'udienza pubblica del 18 novembre 2009 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

*uditi* gli avvocati Stefano Santarelli per la Regione Piemonte, Luigi Manzi per la Regione Emilia-Romagna, Luigi Manzi e Mario Bertolissi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Sergio Sabelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. — Le Regioni Piemonte ed Emilia-Romagna hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni 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), come convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), tra cui l'art. 58, commi 1 e 2, in relazione agli articoli 117, terzo e quarto comma, e 118, secondo comma, della Costituzione. La Regione Veneto ha promosso, tra l'altro, questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 58, in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost., mentre la Regione Toscana ha impugnato, insieme con altre norme, il comma 2 della stessa disposizione, in relazione agli artt. 117 e 118 Cost.

2. — Riservata a separate pronunzie la decisione sulle altre questioni proposte, i quattro giudizi ora indicati possono essere riuniti e decisi con unica sentenza, per la sostanziale coincidenza dell'oggetto della questione proposta e dei parametri evocati.

3. — La Regione Veneto, con la memoria depositata il 4 novembre 2009, deduce, in via preliminare, «l'inammissibilità della difesa del Presidente del Consiglio dei ministri, stante l'assoluta tardività

della presentazione della stessa. Solo in vista dell'udienza del prossimo 18 novembre, infatti, l'Avvocatura dello Stato ha depositato un atto difensivo sul punto, non avendo mosso alcuna eccezione alle prospettazioni della ricorrente nel proprio atto di costituzione datato 7 novembre 2008, ritualmente depositato. La Regione Veneto chiede, dunque, che la costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri sia dichiarata inammissibile».

L'eccezione non può essere condivisa.

Invero, il Presidente del Consiglio dei ministri si è costituito ritualmente con atto del 7 novembre 2008, depositato il 10 novembre successivo. È esatto che in quella memoria (come nell'atto di costituzione nel giudizio promosso dalla Regione Emilia-Romagna) non sono contenute specifiche argomentazioni difensive concernenti l'art. 58 del d.l. n. 112 del 2008, in relazione al quale la posizione della difesa erariale resta circoscritta alla richiesta di «dichiarare inammissibili e comunque infondate le sollevate questioni di legittimità costituzionale». Ma il carattere molto sintetico di questo assunto difensivo non incide sull'ammissibilità della costituzione del resistente, che non è diretta a far valere proprie pretese impugnatorie, richiedenti una motivazione specifica, ma soltanto a contrastare la questione sollevata dalla ricorrente.

4. — La Regione Veneto, pur impugnando nell'instanzazione e nelle conclusioni del ricorso l'intero art. 58 (che si compone di 9 commi), in realtà non svolge argomentazioni specifiche riferibili ai commi 1 e da 3 a 9, come risulta con evidenza dal tenore delle censure.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, nel giudizio costituzionale in via principale l'esigenza di una adeguata motivazione dell'impugnazione si pone in termini ancora più pregnanti di quelli relativi alle questioni sollevate in via incidentale. Ne deriva che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 58, commi 1 e da 3 a 9, del d.l. n. 112 del 2008, come convertito con modificazioni dalla legge n. 133 del 2008, sollevata da detta Regione con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., deve essere dichiarata inammissibile (ex plurimis: sentenze n. 200 del 2009, nn. 428 e 326 del 2008 e n. 387 del 2007).

5. — Analogo rilievo vale per il ricorso della Regione Piemonte che, pur dichiarando d'impugnare i primi due commi del citato art. 58, in quanto «violano la competenza legislativa concorrente delle regioni in materia di governo del territorio di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.», non espone alcuna motivazione a sostegno della censura relativa al comma 1 della norma denunciata che, avendo un contenuto del tutto diverso dal comma 2, avrebbe richiesto l'allegazione di motivi specifici. È evidente, infatti, che non può essere considerata una scelta di pianificazione in materia urbanistica la semplice formazione di un elenco dei singoli beni immobili «sulla base e nei limiti della documentazione esistente presso i propri archivi ed uffici», mentre generico e meramente assertivo appare il richiamo all'art. 118 Cost.

Pertanto, anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 58, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008, come convertito con modificazioni dalla legge n. 133 del 2008, sollevata dalla Regione Piemonte in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., deve essere dichiarata inammissibile.

6. — La Regione Emilia-Romagna ha sollevato, tra le altre, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 58, commi 1 e 2, del d.l. n. 112 del 2008, come convertito con modificazioni dalla legge n. 133 del 2008.

Dopo avere trascritto il testo delle norme censurate, la ricorrente «ritiene che la disciplina così dettata sia di competenza statale per i soli profili civilistici evidenziati dal comma 3 e seguenti», mentre non altrettanto può dirsi per i primi due commi.

In particolare, ad avviso della Regione, è costituzionalmente illegittima, in primo luogo, la precisazione contenuta nel comma 1 della citata norma, secondo cui il piano deve essere approvato «dall'organo di Governo», anziché dall'organo competente in base alle regole organizzative dell'ente e, segnatamente, in base allo statuto o alle leggi regionali che dispongano o vengano a disporre in materia. A sostegno di tale assunto nella memoria illustrativa sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 387 del 2007 e n. 487 del 1989.

6.1. — La questione non è fondata.

L'art. 58, comma 1, della disciplina censurata, dispone che «Per procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di Regioni, Province, Comuni ed altri Enti locali, ciascun ente con delibera dell'organo di Governo individua redigendo apposito elenco, sulla base e nei limiti della documentazione esistente presso i propri archivi ed uffici, i singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione. Viene così redatto il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari allegato al bilancio di previsione».

Come rivela il tenore testuale dell'articolo, si tratta di una norma che affida agli enti locali la formazione degli elenchi in essa previsti, sulla base di valutazioni demandate agli enti medesimi, con lo scopo di favorire su tutto il territorio nazionale l'individuazione di immobili suscettibili di «valorizzazione ovvero di dismissione», nella prospettiva di permettere il reperimento di ulteriori risorse economiche e quindi di ottenere l'incremento delle entrate locali

. L'indicazione, sulla quale si concentrano le censure della ricorrente, secondo cui la relativa delibera è adottata dall'organo di Governo, 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. Basta considerare che, ai sensi dell'art. 36 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), nella nozione di organi di governo di Comuni e Province rientrano il Consiglio, la Giunta e il Sindaco o il Presidente, mentre l'art. 121, primo comma, Cost. stabilisce che «Sono organi della Regione: il Consiglio regionale, la Giunta e il suo presidente». Pertanto, ai sensi della norma in esame, l'individuazione dell'organo competente a deliberare può avvenire soltanto sulla base delle regole organizzative degli enti stessi, alle quali, in definitiva, si deve ritenere che la norma censurata faccia rinvio con detta espressione.

Il richiamo alle sentenze di questa Corte n. 387 del 2007 e n. 407 del 1989 non è d'altro canto pertinente.

A parte la considerazione che in quelle pronunzie la declaratoria d'illegittimità costituzionale delle norme statali, le quali individuavano l'organo regionale competente ad adottare determinati atti, avvenne con riguardo a parametri diversi da quello invocato in questa sede (artt. 117, quarto comma, e 123 Cost.), è decisivo il rilievo che in entrambi i casi esaminati dalle citate sentenze le norme censurate indicavano in modo specifico l'organo regionale competente (rispettivamente, la giunta regionale e l'assemblea), onde la violazione dell'autonomia organizzativa interna delle regioni realmente sussisteva.

Conclusivamente, si deve dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 58, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 133 del 2008, sollevata dalla Regione Emilia-Romagna con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

7. — La Regione Piemonte censura i primi due commi dell'art. 58, ma in realtà, come in precedenza riferito, formula doglianze riferibili soltanto al comma 2. Infatti, essa sostiene che la normativa de qua consente ai comuni «di operare scelte di pianificazione in materia urbanistica anche in contrasto con le disposizioni contenute in Piani territoriali regionali e provinciali, senza alcuna possibilità reale di valutazione o opposizione da parte della Regione. È addirittura prevista la possibilità di disporre modifiche agli strumenti urbanistici nelle zone agricole e per volumetrie praticamente illimitate in contrasto con la summenzionata pianificazione. Possibilità per nulla temperata dalla verifica di conformità di cui all'ultimo periodo del secondo comma, in considerazione della estrema genericità di detta procedura, anche in relazione all'ente od organo eventualmente competente, ed all'estrema brevità del termine perentorio di 30 giorni, che sembrerebbe adombrare una sorta di silenzio-assenso».

Ad avviso della ricorrente, «il legislatore definisce una regolamentazione autoapplicativa che comprime la sfera costituzionale di autonomia delle Regioni e viola le regole di riparto di cui all'art. 117 Cost.».

La disciplina de qua sarebbe anche in contrasto con l'art. 118 Cost., in quanto la norma impugnata attribuirebbe direttamente le funzioni amministrative ai comuni, mentre tali funzioni dovrebbero essere assegnate con legge regionale, trattandosi di disciplina di dettaglio, in materia riservata alla

competenza concorrente (governo del territorio) e comunque residuale (edilizia e urbanistica) della Regione.

7.1 – La Regione Emilia-Romagna censura l'art. 58, comma 2, della normativa in esame, nella parte in cui stabilisce che «la deliberazione del consiglio comunale di approvazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni costituisce variante allo strumento urbanistico generale». Ad avviso della ricorrente, infatti, tale previsione trascende i limiti delle potestà normative statali concorrenti in materia di coordinamento della finanza pubblica e di governo del territorio, trattandosi con evidenza di disposizioni di dettaglio e non di principio (sul punto è richiamata la sentenza n. 401 del 2007), onde è violato l'art. 117, terzo comma, Cost.

Del pari illegittima, per il suo carattere dettagliato in materia urbanistica e per violazione dei poteri e doveri di controllo spettanti alle Regioni, sarebbe la restante parte della norma, secondo cui la variante non necessita di verifiche di conformità, invece necessarie e da effettuare entro un termine perentorio qualora si tratti di varianti relative a terreni classificati come agricoli, ovvero nei casi che comportano variazioni volumetriche superiori al 10% dei volumi previsti dallo strumento urbanistico vigente.

Da un lato, emergerebbe il carattere dettagliato della regola, dall'altro, trattandosi di vicende che involgono singoli immobili, non sarebbe ravvisabile un interesse unitario idoneo a giustificare un intervento statale e la sottrazione alla disciplina urbanistica regionale nei casi in cui sia opportuno o meno procedere ad una verifica di conformità.

7.2. — La Regione Veneto «lamenta la contrarietà a Costituzione della previsione che attribuisce alla deliberazione del Consiglio comunale di approvazione del piano di alienazione e valorizzazione del proprio patrimonio il carattere di variante allo strumento urbanistico generale, senza necessità di verifiche di conformità agli eventuali atti di pianificazione sovraordinata di Provincia e Regione (se non nei casi di varianti relative a terreni agricoli ovvero nei casi che comportano variazioni volumetriche superiori al 10% dei volumi previsti dallo strumento urbanistico vigente)».

Ad avviso della ricorrente, la normativa impugnata è inquadrabile nella materia «governo del territorio», compresa tra quelle previste dall'art. 117, terzo comma, Cost. Pertanto, trattandosi di materia di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni, «spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato».

La previsione specifica ed autoapplicativa contenuta nella disposizione impugnata non potrebbe considerarsi principio fondamentale e, quindi, non sarebbe rispettosa del riparto di competenze previsto in Costituzione, in quanto comporterebbe il risultato di porre nel nulla la pianificazione territoriale regionale, mediante il provvedimento di un ente territoriale minore. Pertanto, sussisterebbe il denunciato contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost.

7.3. — Infine, la Regione Toscana censura l'art. 58, comma 2, della normativa in esame, in quanto «lesiva delle competenze regionali in materia di governo del territorio, perché consente che la variante, automaticamente apportata con l'approvazione del piano delle alienazioni da parte del consiglio comunale non necessita di verifiche di conformità rispetto agli atti della pianificazione provinciale e regionale».

Ad avviso della ricorrente, «in tal modo viene incisa la legislazione regionale in materia di governo del territorio, la quale disciplina il procedimento di adozione ed approvazione degli atti di pianificazione territoriale», stabilendo la necessaria conformità urbanistica degli atti – piani e varianti – comunali, rispetto alle previsioni degli atti regionali indicati, con conseguente violazione dell'art. 117 Cost.

Né sussistono esigenze di carattere unitario, idonee a rendere legittima, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost., la norma che, comunque, sarebbe contraria a Costituzione per la mancata previsione di un'intesa con la Regione interessata dalla modifica urbanistica prevista nel piano.

8. — La questione sollevata dalle quattro ricorrenti, le cui argomentazioni – essendo strettamente connesse (sia pure con diversità di sfumature) – possono formare oggetto di esame congiunto, è fondata, nei sensi di seguito indicati.

La norma censurata stabilisce che «L'inserimento degli immobili nel piano ne determina la conseguente classificazione come patrimonio disponibile e ne dispone espressamente la destinazione urbanistica; 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».

Ancorché nella ratio dell'art. 58 siano ravvisabili anche profili attinenti al coordinamento della finanza pubblica, in quanto finalizzato alle alienazioni e valorizzazioni del patrimonio immobiliare degli enti, non c'è dubbio che, con riferimento al comma 2 qui censurato, assuma carattere prevalente la materia del governo del territorio, anch'essa rientrando nella competenza ripartita tra lo Stato e le Regioni, avuto riguardo all'effetto di variante allo strumento urbanistico generale, attribuito alla delibera che approva il piano di alienazione e valorizzazione.

Ai sensi dell'art. 117, terzo comma, ultimo periodo, Cost., in tali materie lo Stato ha soltanto il potere di fissare i principi fondamentali, spettando alle Regioni il potere di emanare la normativa di dettaglio. La relazione tra normativa di principio e normativa di dettaglio va intesa 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 (ex plurimis: sentenze nn. 237 e 200 del 2009).

Orbene la norma in esame, 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), 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 il menzionato parametro costituzionale (sentenza n. 401 del 2007).

Alla stregua di queste considerazioni deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 58, comma 2, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., restando assorbito ogni altro profilo.

Da tale declaratoria, tuttavia, resta esclusa la proposizione iniziale del comma 2, secondo cui «L'inserimento degli immobili nel piano ne determina la conseguente classificazione come patrimonio disponibile e ne dispone espressamente la destinazione urbanistica». Infatti, in primo luogo, la suddetta disposizione non risulta oggetto di specifiche censure. In secondo luogo, mentre la classificazione degli immobili come patrimonio disponibile è un effetto legale conseguente all'accertamento che si tratta di beni non strumentali all'esercizio delle funzioni istituzionali dell'ente, la destinazione urbanistica va ovviamente determinata nel rispetto delle disposizioni e delle procedure stabilite dalle norme vigenti.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunzie la decisione sulle altre questioni sollevate con i ricorsi in epigrafe;  
*riuniti i giudizi,*

*dichiara* l'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»;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 58, commi 1 e da 3 a 9, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, sollevata dalla Regione Veneto, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 58, comma 1, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, sollevata dalla Regione Piemonte, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, secondo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 58, comma 1, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, sollevata dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Alessandro CRISCUOLO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 dicembre 2009.

<b>Sentenza del 30 dicembre 2009, n. 341</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrenti</b>	Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto, Toscana, Valle d'Aosta, Calabria, Provincia autonoma di Trento	
<b>Resistente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Materie</b>	coordinamento della finanza pubblica principio leale collaborazione	
<b>Norme impugnate</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>
art. 61, comma 17, 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	art. 117 Cost.	<b>illegittimità costituzionale</b>
art. 61, comma 14, del d.l. 112/2008	art. 117 Cost.	<b>illegittimità costituzionale</b>
art. 61, comma 8, d.l. 112/2008	art. 117 Cost.	cessata materia del contendere
art. 18, comma 4-sexies, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2	art. 119 Cost.	non fondatezza della questione
art. 18, comma 4-sexies, d.l. 185/2008	art. 117 Cost.	non fondatezza della questione
art. 18, comma 4-sexies, d.l. 185/2008	principio di leale collaborazione	non fondatezza della questione
art. 61, comma 9, del d.l. 112/2008	art. 119 Cost.	non fondatezza della questione
art. 61, commi 14 e 16, del d.l. 112/2008	artt. 117 e 119 Cost.	non fondatezza della questione

art. 61, comma 20, lettera b), del d.l. 112/2008	art. 119 Cost.	non fondatezza della questione
art. 61, comma 21, del d.l. 112/2008	art. 119 Cost.	non fondatezza della questione
art. 61, commi 14, 19, 20, lettera b), e 21, del decreto-legge n. 112 del 2008	artt. 117 e 119 Cost.	non fondatezza della questione
art. 61, commi 14, 16, 19, 20, lettera b), e 21, del decreto-legge n. 112 del 2008	artt. 117 e 119 Cost.	non fondatezza della questione
art. 18, comma 4-sexies, del decreto-legge n. 185 del 2008	artt. 3, 97 e 118 Cost.	inammissibilità della questione
art. 61, comma 9, d.l. 112/2008	artt. 117 e 119 Cost.	inammissibilità della questione
art. 61, comma 15, primo periodo, d.l. 112/2008	artt. 117 e 119 Cost.; artt. 8, comma 1, numero 1), 9, comma 1, numero 10), 16 e da 69 a 86 (Titolo VI) del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento)	inammissibilità della questione

#### **Sintesi**

L'art. 61, comma 17, del d.l. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla l. 133/2008, è costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevede anche per l'Università della Valle d'Aosta l'obbligo di versare al bilancio dello Stato le somme provenienti dalle riduzioni di spesa previste dalle disposizioni del medesimo articolo. Tale previsione non tiene conto, infatti, del peculiare regime giuridico dell'Università della Valle d'Aosta, 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.

Parimenti deve considerarsi costituzionalmente illegittimo il comma 14 dell'art. 61 del d.l. 112/2008 nella parte in cui si applica alla Provincia autonoma di Trento. Quest'ultima provvede interamente al finanziamento del proprio servizio sanitario provinciale «senza alcun apporto a carico del bilancio

dello Stato» (art. 34, comma 3, della legge n. 724 del 1994) per cui lo Stato, non concorrendo al finanziamento del servizio sanitario provinciale, né quindi contribuendo a cofinanziare una eventuale abolizione o riduzione del ticket in favore degli utenti dello stesso, non ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria che è interamente sostenuta dalla Provincia stessa.

Non è fondata, invece, la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 61 comma 7-bis del d.l. 162/2008, convertito, con modificazioni, dalla l. 201/2008, il quale disciplina l'incentivo, «non superiore al due per cento dell'importo posto a base di gara di un'opera o di un lavoro», che, ai sensi dell'art. 92, comma 5, del d.lgs.163/2006 (Codice dei contratti pubblici), «è ripartit[o], 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». I predetti trattamenti economici incentivanti si riferiscono, infatti, allo svolgimento di attività disciplinate dal codice dei contratti pubblici, alcune delle quali (in particolare, direzione dei lavori e collaudo) sono da ricondurre alla fase di esecuzione del rapporto contrattuale e, quindi, alla materia «ordinamento civile» e non intervengono, dunque, in un ambito materiale rimesso alla potestà legislativa esclusiva o concorrente delle Regioni e non violano il principio di leale collaborazione.

Non sono fondate, altresì, le questioni di legittimità dei commi 14, 16, 19, 20, lettera b), e 21 dell'art. 61, del d.l. 162/2008, convertito, con modificazioni, dalla l. 201/2008, i quali consentono alle Regioni, con il concorso finanziario dello Stato, di abolire, a beneficio degli utenti dei rispettivi servizi sanitari regionali, la quota di partecipazione al costo per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale per gli assistiti non esentati (c.d. «*ticket*»), in quanto lasciano alle Regioni sufficienti margini di scelta. Innanzitutto, le Regioni non sono tenute ad abolire il *ticket*, ma possono decidere di continuare ad applicarlo integralmente ovvero di ridurlo. Inoltre possono decidere di sostituire il *ticket* con «altre forme di partecipazione dei cittadini alla spesa sanitaria di effetto finanziario equivalente». Pertanto le disposizioni in questione, ove correttamente considerate nel loro insieme e in relazione al risultato finale che esse si prefiggono di conseguire, non si pongono in contrasto con gli artt. 117 e 119 Cost., dal momento che non disciplinano in modo esaustivo e puntuale strumenti o modalità per il perseguimento di obiettivi di riequilibrio finanziario, ma rimettono alle Regioni la possibilità di scegliere gli strumenti concreti da utilizzare per il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

SENTENZA N. 341  
ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Francesco	AMIRANTE	Presidente
-	Ugo	DE SIERVO	Giudice
-	Paolo	MADDALENA	"
-	Alfio	FINOCCHIARO	"
-	Franco	GALLO	"
-	Luigi	MAZZELLA	"
-	Gaetano	SILVESTRI	"
-	Sabino	CASSESE	"
-	Maria Rita	SAULLE	"
-	Giuseppe	TESAURO	"

- Paolo Maria NAPOLITANO "
- Giuseppe FRIGO "
- Alessandro CRISCUOLO "
- Paolo GROSSI "

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 61, commi 8, 9, 14, 15, primo periodo, 16, 17, 19, 20, lettera b) e 21, 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, promossi dalle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto, dalla Provincia autonoma di Trento e dalle Regioni Toscana, Valle d'Aosta e Calabria, notificati il 16-17 e il 20 ottobre 2008, depositati in cancelleria il 22, il 24 e il 29 ottobre 2008, e rispettivamente iscritti ai nn. 67, 69, 70, 71, 74, 84 e 86 del registro ricorsi 2008, e nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 4-sexies, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anticrisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, modificativo dell'art. 61 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008 n. 133, promossi dalle Regioni Toscana e Veneto, notificati il 23 e il 27 marzo 2009, depositati in cancelleria il 27 marzo e il 2 aprile 2009, e rispettivamente iscritti ai nn. 23 e 25 del registro ricorsi 2009.

*Visti* gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

*udito* nell'udienza pubblica del 2 dicembre 2009 il Giudice relatore Sabino Cassese;

*uditi* gli avvocati Gabriele Pafundi per la Regione Piemonte, Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Regione Emilia-Romagna e per la Provincia autonoma di Trento, Luigi Manzi per la Regione Veneto, Lucia Bora per la Regione Toscana, Francesco Saverio Marini per la Regione Valle d'Aosta, Massimo Luciani e Giuseppe Naimo per la Regione Calabria e l'avvocato dello Stato Michele Dipace per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

### *Considerato in diritto*

1. – Le Regioni Piemonte (reg. ric. n. 67 del 2008), Emilia-Romagna (reg. ric. n. 69 del 2008), Veneto (reg. ric. n. 70 del 2008), Toscana (reg. ric. n. 74 del 2008), Valle d'Aosta (reg. ric. n. 84 del 2008) e Calabria (reg. ric. n. 86 del 2008), nonché la Provincia autonoma di Trento (reg. ric. n. 71 del 2008), impugnano i commi 8, 9, 14, 15, primo periodo, 16, 17, 19, 20, lettera b), e 21 dell'art. 61 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 (d'ora in avanti, «art. 61»). La Regione Calabria ha altresì chiesto la sospensione dell'efficacia delle disposizioni impugnate, ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87, come sostituito dall'art. 9, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131. Le Regioni Toscana e Veneto, con successivi ricorsi (reg. ric. rispettivamente n. 23 e n. 25 del 2009) censurano inoltre l'art. 18, comma 4-sexies, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), introdotto in sede di conversione dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, che a sua volta ha inserito il comma 7-bis nel testo

dell'art. 61 (d'ora in avanti, la disposizione censurata con i reg. ric. nn. 23 e 25 del 2009 è sinteticamente indicata come «comma 7-bis dell'art. 61»).

La trattazione delle questioni di legittimità costituzionale relative alle suddette disposizioni viene qui separata da quella delle altre questioni, promosse con i medesimi ricorsi, che devono essere riservate ad altre pronunce.

I giudizi, così separati e delimitati, in considerazione della loro connessione oggettiva, devono essere riuniti, per essere decisi con un'unica pronuncia.

2. – Ciò premesso, ai fini dell'ordine della loro trattazione, le censure proposte dalle ricorrenti vanno suddivise in quattro gruppi, in ragione della omogeneità e della reciproca connessione delle norme cui esse si riferiscono. Il primo gruppo include le censure relative ai commi 7-bis, 8 e 9 dell'art. 61, proposte dalle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto e Toscana. Il secondo è dato dalle censure prospettate dalla Regione Valle d'Aosta con riferimento al comma 17 dell'art. 61. Il terzo gruppo riguarda le censure relative ai commi 14, 16, 19, 20, lettera b), e 21 dell'art. 61, prospettate dalle Regioni Emilia-Romagna, Veneto e Calabria. Il quarto, infine, si riferisce alle censure prospettate dalla Provincia autonoma di Trento relativamente ai commi 14 e 15 dell'art. 61.

3. – Le Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto e Toscana hanno impugnato i commi 7-bis, 8 e 9 dell'art. 61, deducendo la violazione degli artt. 3, 97, 117, 118 e 119 Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

3.1. – Va premesso che le disposizioni censurate si inquadrano nel contesto di una manovra di risanamento della finanza pubblica di ampio respiro, imperniata sull'applicazione di numerose misure di contenimento della spesa corrente, fra cui sono da comprendersi quelle imposte dall'art. 61 a carico di tutte le amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione. In questo quadro, le norme impugunate concorrono alla realizzazione dei predetti obiettivi di contenimento e razionalizzazione della spesa, imponendo una riduzione delle somme che, in aggiunta alla retribuzione, sono corrisposte, a titolo di incentivo o di compenso, a talune particolari categorie di dipendenti pubblici, per lo svolgimento di specifiche attività.

In particolare, il comma 8 dell'art. 61 si riferisce all'incentivo, «non superiore al due per cento dell'importo posto a base di gara di un'opera o di un lavoro», che, ai sensi dell'art. 92, comma 5, del 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), «è ripartit[o], 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». Il censurato comma 8 dell'art. 61, a decorrere dal 1° gennaio 2009, ha ridotto tale percentuale, disponendo che essa possa essere destinata solo nella misura dello 0,5 per cento alla finalità di incentivo prevista dal codice dei contratti pubblici, dovendo invece, nella misura dell'1,5 per cento, essere «versata ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato». Il legislatore ha in séguito abrogato la disposizione impugnata (con l'art. 1, comma 10-quater, lettera b), del decreto-legge n. 162 del 2008), salvo reintrodurre, in un momento ancora successivo (con l'art. 18, comma 4-sexies, del decreto-legge n. 185 del 2008), una disposizione identica a quella abrogata, che è attualmente contenuta nel vigente comma 7-bis dell'art. 61.

Il comma 9 dell'art. 61 riguarda, invece, i compensi spettanti ai dipendenti pubblici per arbitrati o collaudi. La norma dispone che sia versato direttamente ad apposito capitolo del bilancio dello Stato il 50 per cento dei compensi spettanti ai dipendenti pubblici per l'attività di componente o di segretario del collegio arbitrale e per i collaudi svolti in relazione a contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. La disposizione precisa che 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 generale dello Stato ove esistenti.

3.2. – Deve essere innanzitutto dichiarata cessata la materia del contendere con riguardo alle censure proposte, in relazione al comma 8 dell'art. 61, dalle Regioni Piemonte ed Emilia-Romagna, nonché

dalle Regioni Veneto e Toscana. La disposizione censurata, applicabile «a decorrere dal 1° gennaio 2009», è stata infatti abrogata prima che essa potesse esplicare alcun effetto. Né può disporsi, in ragione dell'intervallo di tempo trascorso fra l'abrogazione della norma impugnata (comma 8 dell'art. 61) e la successiva introduzione di diversa disposizione dal contenuto identico (comma 7-bis dell'art. 61), il trasferimento sulla seconda delle censure proposte dalle ricorrenti con riferimento alla prima.

3.3. – Le Regioni Toscana e Veneto hanno proposto autonome questioni di legittimità costituzionale riferite al comma 7-bis dell'art. 61.

Entrambe le ricorrenti deducono, innanzitutto, la violazione dell'art. 117 Cost. Esse ritengono che le disposizioni censurate, ove dovessero ritenersi applicabili anche agli incentivi corrisposti dalle Regioni ai propri dipendenti, interverrebbero in un ambito materiale riservato alle Regioni, perché relativo all'organizzazione amministrativa regionale (Regione Toscana), o perché, comunque, non riconducibile ad alcuna delle materie di cui all'art. 117, secondo comma, Cost., senza, peraltro, che la disciplina impugnata, in ragione del suo carattere dettagliato, possa ritenersi espressione della potestà legislativa statale di dettare principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (Regione Veneto).

La Regione Veneto, sempre nell'ipotesi in cui le norme impugnate si ritenessero applicabili alle Regioni, lamenta, inoltre, la violazione dell'art. 119 Cost. L'autonomia finanziaria regionale risulterebbe lesa perché il legislatore statale avrebbe imposto «vincoli puntuali e significativi alle voci di spesa dei bilanci regionali» e, soprattutto, avrebbe disposto «unilateralmente che le risorse intercettate dalle norme confluiscono nel bilancio statale».

La Regione Veneto deduce, ancora, la violazione degli artt. 3 (sotto il profilo della ragionevolezza), 97 e 118 Cost., in quanto l'eccessiva riduzione dell'importo corrisposto al dipendente finirebbe per negare la stessa finalità incentivante dello strumento, comprimendo anche «l'autonomia organizzativo-amministrativa» delle Regioni e «turbando il buon andamento della pubblica amministrazione».

Infine, secondo la Regione Veneto sarebbe altresì leso il principio di leale collaborazione, in quanto, «in un ambito non esclusivamente devoluto alla competenza esclusiva statale, [sarebbe] mancato il coinvolgimento delle Regioni sia al momento di introdurre l'innovazione legislativa, sia in ordine alla programmazione della determinazione della destinazione delle risorse sottratte ai corrispettivi e agli incentivi di programmazione».

3.3.1. – Le questioni di legittimità costituzionale del comma 7-bis dell'art. 61, proposte dalla Regione Veneto in relazione agli artt. 3, 97 e 118 Cost., sono inammissibili.

Quanto alla violazione dell'art. 118 Cost., la censura è motivata in modo del tutto generico, non indicando la ricorrente quali competenze amministrative regionali risulterebbero lese per effetto della disposizione censurata.

Quanto alle censure riferite agli artt. 3 e 97 Cost., la ricorrente non adduce una sufficiente motivazione circa il modo in cui l'asserita violazione di tali parametri costituzionali ridondi in una lesione delle proprie competenze legislative, amministrative o finanziarie (sentenze nn. 233, 234, 249 e 254 del 2009).

3.3.2. – La questione di legittimità costituzionale del comma 7-bis dell'art. 61, proposta dalla Regione Veneto in relazione all'art. 119 Cost., non è fondata.

Va preliminarmente ricordato che la Regione Veneto ha prospettato la censura in esame a titolo cautelativo, per l'ipotesi in cui la disposizione dovesse ritenersi applicabile anche agli incentivi corrisposti dalle Regioni ai propri dipendenti, specificamente lamentando, in tal caso, che le risorse regionali alle quali fa riferimento la norma impugnata confluiscono nel bilancio statale. In realtà, il comma 7-bis dell'art. 61 deve essere interpretato alla luce del successivo comma 17 del medesimo articolo. La prima disposizione stabilisce, infatti, che la somma pari all'1,5 per cento della percentuale prevista dall'art. 92, comma 5, del decreto legislativo n. 163 del 2006, deve essere versata ad apposito capitolo del bilancio statale «per essere destinata al fondo di cui al comma 17» dello stesso articolo, il quale, tuttavia, precisa che l'obbligo del versamento ad apposito capitolo del

bilancio dello Stato «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». Alla luce di tale disciplina, deve quindi ritenersi che la disposizione censurata sia applicabile anche agli enti territoriali nella parte in cui prevede la riduzione dal 2 per cento allo 0,5 per cento dell'incentivo che può essere corrisposto ai dipendenti ai sensi dell'art. 92, comma 5, del decreto legislativo n. 163 del 2006, ma deve escludersi che essa sia 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.

3.3.3. – Le questioni di legittimità costituzionale del comma 7-bis dell'art. 61, proposte dalle Regioni Toscana e Veneto in relazione all'art. 117 Cost., non sono fondate.

Va preliminarmente osservato che l'interpretazione più sopra prospettata, secondo la quale non è applicabile alle Regioni l'obbligo di versare al bilancio statale le somme risparmiate in virtù della disposizione censurata, esclude l'effetto lesivo di quest'ultima con riferimento all'autonomia finanziaria delle Regioni, ma non con riferimento alla loro autonomia legislativa, dal momento che la riduzione dell'incentivo, disposta dalla norma impugnata, si applica indubbiamente anche ai dipendenti regionali.

Occorre, pertanto, verificare se il comma 7-bis dell'art. 61, nella parte in cui si applica ai dipendenti regionali, intervenga effettivamente in materia di organizzazione amministrativa regionale o, comunque, in un ambito materiale rimesso alla potestà legislativa esclusiva o concorrente delle Regioni.

Questa tesi, sostenuta dalle ricorrenti, non può essere condivisa.

I trattamenti economici incentivanti oggetto della disciplina censurata si riferiscono, infatti, 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). Né pare convincente l'argomento sviluppato nella memoria della Regione Toscana, la quale, per un verso, riconosce che la percentuale dell'incentivo in questione debba essere fissata dallo Stato, ma, per altro verso, contesta il fatto che, sulla percentuale del 2 per cento, la norma impugnata imponga «un limite di utilizzabilità, perché l'1,5 per cento deve necessariamente restare nel capitolo di bilancio» regionale. In realtà, per le Regioni, le quali non sono tenute a versare la quota dell'1,5 per cento al bilancio statale, l'effetto prodotto dalla disposizione censurata è sostanzialmente identico a quello che si sarebbe determinato qualora lo Stato, esercitando un potere che la stessa Regione Toscana ad esso riconosce, avesse semplicemente ridefinito la percentuale massima dell'incentivo in questione, fissandola nella misura dello 0,5 per cento. Per tali ragioni, devono ritenersi non fondate le questioni di legittimità costituzionale del comma 7-bis dell'art. 61 proposte, in relazione all'art. 117 Cost., dalle Regioni Toscana e Veneto.

3.3.4. – Da ciò deriva anche la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale del comma 7-bis dell'art. 61, proposta dalla Regione Veneto in relazione al principio di leale collaborazione. Tale principio non può trovare applicazione, infatti, in un ambito che risulta rimesso alla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.

3.4. – Le Regioni Piemonte, Emilia-Romagna e Veneto hanno proposto questioni di legittimità costituzionale del comma 9 dell'art. 61, deducendo la violazione degli artt. 117 (Piemonte) e 119 Cost. (Piemonte, Emilia-Romagna e Veneto). Quanto, in particolare, all'asserita lesione dell'autonomia finanziaria regionale, secondo le ricorrenti la disposizione censurata, sempre ove ritenuta applicabile alle somme spettanti ai dipendenti pubblici regionali per attività da questi svolte nell'ambito di un arbitrato o di un collaudo, avrebbe imposto «vincoli puntuali e significativi alle voci di spesa dei bilanci regionali» e, soprattutto, avrebbe disposto «unilateralmente che le risorse

intercettate dalle norme confluiscono nel bilancio statale» (Regione Veneto), «consentendo allo Stato di acquisire al proprio bilancio risorse che provengono dalla Regione e che sono dirette a compensare attività svolte da dipendenti regionali per conto della Regione e in sostituzione della loro normale attività lavorativa» (Regione Emilia-Romagna).

3.4.1. – Le questioni di legittimità costituzionale del comma 9 dell'art. 61, proposte dalla Regione Piemonte con riferimento agli artt. 117 e 119 Cost. sono inammissibili, perché generiche. La ricorrente si limita infatti a riportare il testo della disposizione denunciata e ad indicare i parametri asseritamente lesi, senza esplicitare alcuna argomentazione a sostegno dell'ipotizzata illegittimità costituzionale.

3.4.2. – Le questioni di legittimità costituzionale del comma 9 dell'art. 61, proposte dalle Regioni Emilia-Romagna e Veneto con riferimento all'art. 119 Cost., non sono fondate.

Come in precedenza chiarito (al paragrafo 3.3.2), 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. Conseguentemente, deve anche in questo caso, come in quello relativo al comma 7-bis dell'art. 61, escludersi che la norma impugnata abbia effetto lesivo dell'autonomia finanziaria delle ricorrenti.

4. – La Regione Valle d'Aosta ha impugnato il comma 17 dell'art. 61, per l'ipotesi in cui esso dovesse interpretarsi nel senso di imporre anche all'Università della Valle d'Aosta l'obbligo di versare al bilancio dello Stato le somme provenienti dall'applicazione delle misure di contenimento della spesa previste dal medesimo art. 61.

Secondo la ricorrente, ciò rappresenterebbe innanzitutto una violazione delle competenze legislative e amministrative in materia di finanziamento dell'Ateneo valdostano, che sono attribuite alla Regione Valle d'Aosta dall'art. 1 del decreto legislativo 21 settembre 2000, n. 282 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Valle d'Aosta in materia di potestà legislativa regionale inerente il finanziamento dell'università e l'edilizia universitaria), il quale è stato adottato, in applicazione dell'art. 17, comma 121, della legge 15 maggio 1997, n. 127 (Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo) in base al procedimento previsto, per l'emanazione delle norme di attuazione dello statuto, dall'art. 48-bis della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta). La norma censurata, pertanto, intervenendo in un ambito materiale (finanziamento all'ateneo valdostano) che spetta alla Regione Valle d'Aosta in virtù di una disposizione attuativa dello statuto, violerebbe, per il tramite di tale norma interposta, l'art. 48-bis dello statuto stesso. Sarebbe poi lesa, ad avviso della ricorrente, il principio di leale collaborazione, in quanto la disposizione censurata inciderebbe «negativamente sul finanziamento dell'Ateneo valdostano, senza alcun coinvolgimento della Regione Valle d'Aosta». La ricorrente deduce, infine, la lesione dell'autonomia finanziaria regionale e del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., dal momento che l'applicazione della norma censurata all'Università della Valle d'Aosta, che è prevalentemente finanziata dalla Regione, si tradurrebbe «in un irragionevole e illegittimo trasferimento di risorse economiche dalla Regione allo Stato».

Le questioni sono fondate.

Le censure prospettate dalla ricorrente devono essere esaminate alla luce del peculiare regime giuridico dell'Università della Valle d'Aosta, 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. L'art. 17, commi 120 e 121, della legge n. 127 del 1997, nel consentire nel territorio valdostano l'istituzione di una università non statale promossa o gestita da enti e da privati, ha infatti dettato una disciplina in base alla quale: a) l'autorizzazione al rilascio di titoli di studio universitari aventi valore legale è concessa all'Università della Valle d'Aosta con decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, previa intesa con la Regione autonoma della Valle d'Aosta; b) i contributi dello Stato sono determinati annualmente con decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, previa intesa con la Regione autonoma della

Valle d'Aosta; c) la potestà legislativa in materia di finanziamento all'ateneo valdostano è attribuita alla Regione Valle d'Aosta «ai sensi dell'articolo 48-bis dello statuto speciale per la Valle d'Aosta», cioè mediante un decreto legislativo di attuazione dello Statuto stesso, il cui schema è «elaborat[o] da una commissione paritetica composta da sei membri nominati, rispettivamente, tre dal Governo e tre dal Consiglio regionale della Valle d'Aosta e [è] sottopost[o] al parere del consiglio stesso». Secondo tale procedimento è stato approvato il d.lgs. n. 282 del 2000, in base all'art. 1 del quale «la Regione autonoma Valle d'Aosta emana norme legislative in materia di finanziamento» dell'Università della Valle d'Aosta.

In questo quadro, la disposizione censurata dispone 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). Deve pertanto dichiararsi l'illegittimità costituzionale del comma 17 dell'art. 61, nella parte in cui si applica all'Università della Valle d'Aosta.

5. – Le Regioni Emilia-Romagna, Veneto e Calabria hanno impugnato i commi 14, 16, 19, 20, lettera b), e 21 dell'art. 61, deducendo la violazione degli artt. 117 e 119 Cost., nonché del principio di leale collaborazione. In particolare, la Regione Emilia-Romagna ha impugnato i commi 14 e 16 dell'art. 61, per ciascuno di essi prospettando la violazione degli artt. 117 e 119 Cost.; ha inoltre censurato il comma 20, lettera b), dell'art. 61, per violazione dell'art. 119 Cost.; ha infine impugnato il comma 21 dell'art. 61, per violazione dell'art. 119 Cost. e del principio di leale collaborazione. La Regione Veneto ha censurato i commi 14, 19, 20, lettera b), e 21, per ciascuno di essi deducendo la violazione degli artt. 117 e 119 Cost. La Regione Calabria ha impugnato i commi 14, 16, 19, 20, lettera b), e 21 dell'art. 61, in ordine a ciascuno di essi lamentando la lesione degli artt. 117 e 119 Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

5.1. – L'analisi delle censure prospettate dalle ricorrenti deve essere preceduta da una sintetica ricostruzione del quadro normativo.

Le disposizioni impuginate sono infatti strettamente collegate l'una all'altra e, nel loro complesso, sono dirette a realizzare un unico risultato. Esse mirano a consentire alle Regioni, con il concorso finanziario dello Stato, di abolire, a beneficio degli utenti dei rispettivi servizi sanitari regionali, la quota di partecipazione al costo per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale per gli assistiti non esentati (d'ora in avanti «ticket»), prevista dall'art. 1, comma 796, lettera p), primo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007). Ai fini della copertura degli oneri derivanti dall'abolizione del ticket (disposta, per gli anni 2009-2011, dal comma 19 dell'art. 61), il legislatore, per un verso, incrementa di una quota pari a 400 milioni di euro su base annua il livello del finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale al quale lo Stato concorre ordinariamente (art. 61, comma 20, lettera a), mentre, per altro verso, dispone che la parte residuale della copertura dell'abolizione del ticket debba essere assicurata dalle Regioni, le quali possono, a tal fine, ricorrere a diversi strumenti.

In primo luogo, in base al comma 20, lettera b), numero 1), le Regioni «destinano, ciascuna al proprio servizio sanitario regionale, le risorse provenienti dalle disposizioni di cui ai commi 14 e 16» dell'art. 61: in particolare, il comma 14 prevede una riduzione del 20 per cento dei trattamenti economici di dirigenti e sindaci di strutture sanitarie, mentre il comma 16 prevede l'adozione di misure 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»). In secondo luogo, in base al comma 20, lettera b), numero 2), le Regioni «adottano ulteriori misure di incremento dell'efficienza e di razionalizzazione della spesa». Infine, la disciplina censurata prevede anche che le Regioni, ai sensi del comma 21 dell'art. 61, in luogo della «completa adozione» delle misure più sopra indicate, possano «decidere di applicare, in misura integrale o ridotta», il ticket, «ovvero altre forme di partecipazione dei cittadini alla spesa sanitaria di effetto finanziario equivalente».

5.2. – Con riferimento alla disciplina più sopra illustrata, le Regioni ricorrenti lamentano, innanzitutto, la violazione dell'art. 117 Cost. Tutte le disposizioni impugnate, infatti, detterebbero una disciplina puntuale e di dettaglio in ambiti materiali di potestà legislativa concorrente (tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica), nei quali lo Stato può adottare esclusivamente norme di principio.

Viene dedotta, in secondo luogo, la lesione dell'art. 119 Cost., in quanto ciascuna delle norme impugnate introdurrebbe, ad avviso delle ricorrenti, limiti puntuali a singole voci di spesa. Esse, inoltre, condizionerebbero l'uso delle risorse regionali, imponendo la destinazione dei risparmi conseguiti a copertura dell'abolizione del ticket e, scaricando sulle Regioni le conseguenze finanziarie di tale abolizione, inciderebbero negativamente sull'autonomia finanziaria regionale anche sotto il profilo delle entrate, per giunta violando il principio di corrispondenza fra funzioni e risorse di cui al quarto comma dell'art. 119 Cost.

Le Regioni Emilia-Romagna e Calabria deducono, infine, la violazione del principio di leale collaborazione. Tale violazione, secondo la Regione Emilia-Romagna, deriverebbe dalla circostanza che il legislatore statale, abolendo il ticket senza provvedere all'integrale copertura finanziaria, avrebbe costretto le Regioni a realizzare i risparmi di spesa indicati puntualmente dallo Stato, oppure a reintrodurre il ticket, in quest'ultimo caso dovendosi però assumere la responsabilità di togliere ai cittadini un beneficio loro accordato dallo Stato. La Regione Calabria asserisce invece che questa Corte, con la sentenza n. 203 del 2008, avrebbe dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, allora proposta nei confronti della norma che aveva introdotto il ticket, sul rilievo che tale disposizione era stata adottata in attuazione di un protocollo di intesa fra Stato e Regioni. La ricorrente ne trae la conseguenza che anche la disciplina censurata, la quale incide sul ticket, avrebbe dovuto prevedere forme di intesa con le Regioni. La mancanza di tale intesa, unita alla circostanza che l'intervento statale è suscettibile di determinare una «disomogeneità, da Regione a Regione, del regime di compartecipazione economica per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale», rappresenterebbe, secondo la ricorrente, una violazione del principio di leale collaborazione.

5.3. – Le questioni non sono fondate.

5.3.1. – 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.

Sotto tale profilo, le disposizioni censurate lasciano alle Regioni sufficienti margini di scelta. Innanzitutto, le Regioni non sono tenute ad abolire il ticket. Esse possono decidere di continuare ad applicarlo integralmente. Oppure possono decidere di ridurre il ticket, anziché abolirlo. Ancora, possono decidere di sostituire il ticket con «altre forme di partecipazione dei cittadini alla spesa sanitaria di effetto finanziario equivalente». In tutte queste ipotesi, le Regioni non sono obbligate alla «completa adozione» delle misure di contenimento della spesa asseritamente lesive dell'autonomia legislativa e finanziaria regionale. Ciò significa che esse possono applicare in modo parziale le misure di riduzione della spesa indicate dalle disposizioni impugnate, oppure possono applicare

alcune di esse e non altre, o, ancora, possono applicare in modo parziale soltanto alcune delle misure indicate dal legislatore. Va considerato, inoltre, che, 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. Il comma 16 dell'art. 61, ad esempio, prevede un generico obbligo delle Regioni di assicurare la riduzione degli oneri degli organismi politici e degli apparati amministrativi, indicando alcune più specifiche misure, ma facendo anche riferimento a «ulteriori misure analoghe a quelle previste nel presente articolo». Analogamente, il comma 20, lettera b), dell'art. 61, stabilisce che, ai fini della copertura degli oneri derivanti dall'abolizione del ticket, le Regioni «adottano ulteriori misure di incremento dell'efficienza e di razionalizzazione della spesa».

Da tutto ciò deriva che le disposizioni impugnate, ove correttamente considerate nel loro insieme e in relazione al risultato finale che esse si prefiggono di raggiungere, 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).

5.3.2. – Con riguardo all'asserita violazione del principio di leale collaborazione, deve osservarsi che questa Corte ha effettivamente riconosciuto che l'introduzione di un ticket fisso in tutto il territorio nazionale è stata correttamente preceduta da una intesa fra Stato e Regioni, con cui le parti hanno convenuto «di omogeneizzare le forme di compartecipazione alla spesa in funzione di una maggiore appropriatezza delle prestazioni» (si veda la sentenza n. 203 del 2008). Da ciò non può tuttavia trarsi come conseguenza che la disciplina attualmente censurata, nel consentire una differenziazione delle forme di compartecipazione alla spesa, senza prevedere alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni, violi il principio di leale collaborazione. In primo luogo, le norme impugnate non contraddicono l'omogeneità delle forme di compartecipazione alla spesa, dal momento che esse si limitano a consentire una contenuta variabilità dell'importo del ticket fra Regione e Regione, pur sempre entro una soglia massima fissata dallo Stato. In secondo luogo, e soprattutto, non può ritenersi in contrasto con il principio di leale collaborazione una disciplina che, sotto lo specifico profilo qui considerato, amplia e non comprime l'autonomia delle Regioni. Queste ultime, per effetto delle disposizioni censurate, possono applicare, ridurre o abolire un ticket che, in precedenza, erano invece tenute ad applicare. Il fatto che il legislatore statale, nel rispetto del principio di leale collaborazione, abbia acquisito l'intesa delle Regioni per introdurre una norma che pone un limite alla loro autonomia (il ticket fisso su tutto il territorio nazionale), non significa che una analoga intesa sia necessariamente richiesta anche per la rimozione, sia pur condizionata, di tale limite.

6. – La Provincia autonoma di Trento ha impugnato il combinato disposto dei commi 14 e 15 dell'art. 61. La seconda disposizione è infatti censurata nella parte in cui dovesse intendersi nel senso di imporre alle Province autonome l'applicazione della prima. La ricorrente lamenta, oltre alla violazione degli artt. 117 e 119 Cost., nell'ipotesi in cui tali disposizioni costituzionali si ritenessero estendibili alla Provincia, anche la lesione di altri parametri. In primo luogo, gli artt. 8, comma 1, numero 1), 9, comma 1, numero 10), e 16 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), in quanto la disciplina censurata violerebbe la potestà legislativa esclusiva della Provincia di Trento in tema di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto» e la potestà legislativa concorrente in materia di «igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera». In secondo luogo, viene dedotta la violazione del Titolo VI del d.P.R. n. 670 del 1972, che disciplina l'autonomia finanziaria delle Province autonome, la quale sarebbe irragionevolmente lesa mediante «l'imposizione di precisi limiti di spesa da parte dello Stato in un ambito nel quale la Provincia non dipende dalle risorse del bilancio statale», dal momento che al finanziamento della spesa sanitaria nel proprio territorio la Provincia autonoma di Trento provvede «senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato», come previsto dall'art. 34, comma 3, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica). Infine,

ad avviso della ricorrente, la disposizione censurata lederebbe anche l'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento). In base a quest'ultima norma, infatti, anche qualora la disciplina censurata dovesse ritenersi idonea a vincolare la Provincia ai sensi dello statuto, in ogni caso essa non potrebbe avere immediata applicazione, potendo comportare soltanto un obbligo di adeguamento entro sei mesi, restando ferma, nel frattempo, la disciplina provinciale preesistente.

La questione avente ad oggetto il comma 14 dell'art. 61 è fondata.

Le risorse provenienti dalla riduzione dei compensi di dirigenti e sindaci delle strutture sanitarie, prevista dalla disciplina impugnata, devono essere destinate dalle Regioni al finanziamento dei rispettivi servizi sanitari regionali, per finanziare l'eventuale abolizione del ticket. Come in precedenza chiarito (al paragrafo 5.3.1), il censurato comma 14 dell'art. 61 è strettamente connesso con le altre disposizioni contenute nel medesimo articolo, insieme alle quali esso è diretto a consentire alle Regioni di abolire o ridurre il ticket, in precedenza fissato dal legislatore statale, alla condizione che le Regioni stesse concorrano con lo Stato alla copertura dei relativi oneri. Pertanto, se considerata alla luce del più complessivo sistema normativo in cui risulta inserita, tale disposizione costituisce legittimo esercizio del potere dello Stato di dettare principi fondamentali di coordinamento finanziario.

Ma a simili conclusioni non può pervenirsi nello specifico caso della Provincia autonoma di Trento, la quale provvede interamente al finanziamento del proprio servizio sanitario provinciale, «senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato» (art. 34, comma 3, della legge n. 724 del 1994). In tale diverso e peculiare contesto, l'applicazione alla Provincia autonoma di Trento del comma 14 dell'art. 61 non risponderebbe alla funzione che la misura in questione assolve per le altre Regioni. 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. Per tali ragioni, del resto, la stessa Avvocatura generale dello Stato ha prospettato, nella memoria, una interpretazione secondo la quale non deve ritenersi applicabile alla Provincia autonoma di Trento la disciplina censurata. Peraltro, poiché il tenore letterale di quest'ultima non consente di raggiungere un tale risultato in via interpretativa, deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale del comma 14 dell'art. 61, nella parte in cui si applica alla Provincia autonoma di Trento. 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.

L'accoglimento, nei termini più sopra prospettati, della questione di legittimità costituzionale riferita al comma 14 dell'art. 61, priva inoltre la ricorrente dell'interesse ad impugnare il comma 15, primo periodo, del medesimo articolo, la questione di legittimità costituzionale del quale deve, pertanto, dichiararsi inammissibile.

7. – Avendo la Corte deciso il merito del ricorso, non vi è luogo a provvedere in ordine alla istanza di sospensione delle disposizioni impuginate, formulata dalla Regione Calabria.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti* i giudizi e riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto, Toscana, Valle d'Aosta e Calabria, nonché dalla Provincia autonoma di Trento con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 61, comma 17, 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, nella parte in cui si applica all'Università della Valle d'Aosta;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 61, comma 14, del decreto-legge n. 112 del 2008, nella parte in cui si applica alle Province autonome di Trento e di Bolzano;

*dichiara* la cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 61, comma 8, del decreto-legge n. 112 del 2008, proposte dalle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto e Toscana, con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 4-sexies, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, proposta, in relazione all'art. 119 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 4-sexies, del decreto-legge n. 185 del 2008, proposte, in relazione all'art. 117 della Costituzione, dalle Regioni Toscana e Veneto, con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 4-sexies, del decreto-legge n. 185 del 2008, proposta, in relazione al principio di leale collaborazione, dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 61, comma 9, del decreto-legge n. 112 del 2008, proposte, in relazione all'art. 119 della Costituzione, dalle Regioni Emilia-Romagna e Veneto con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 61, commi 14 e 16, del decreto-legge n. 112 del 2008, proposte, in relazione agli artt. 117 e 119 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 61, comma 20, lettera b), del decreto-legge n. 112 del 2008, proposta, in relazione all'art. 119 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 61, comma 21, del decreto-legge n. 112 del 2008, proposta, in relazione all'art. 119 della Costituzione e al principio di leale collaborazione, dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 61, commi 14, 19, 20, lettera b), e 21, del decreto-legge n. 112 del 2008, proposte, in relazione agli artt. 117 e 119 della Costituzione, dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 61, commi 14, 16, 19, 20, lettera b), e 21, del decreto-legge n. 112 del 2008, proposte, in relazione agli artt. 117 e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, dalla Regione Calabria, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 4-sexies, del decreto-legge n. 185 del 2008, proposte, in relazione agli artt. 3, 97 e 118 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 61, comma 9, del decreto-legge n. 112 del 2008, proposte, in relazione agli artt. 117 e 119 della Costituzione, dalla Regione Piemonte, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 61, comma 15, primo periodo, del decreto-legge n. 112 del 2008, proposta dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe, in relazione agli artt. 117 e 119 della Costituzione, agli artt. 8, comma 1, numero 1), 9, comma 1, numero 10), 16 e da 69 a 86 (Titolo VI) del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), nonché all'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 dicembre 2009.