



Consiglio Regionale del Lazio

Servizio Legislativo

SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE DI INTERESSE REGIONALE

I SEMESTRE 2009



Pubblicazione a cura
del Servizio Legislativo

Supervisione

Dr. Costantino Vespasiano (Direttore del Servizio Legislativo)

Coordinamento:

Dr.ssa Laura Bruni

Elaborazione:

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

INDICE CRONOLOGICO

Sentenza del 23 gennaio 2009, n. 9.....	Pag. 8
Sentenza del 23 gennaio 2009, n. 10.....	Pag. 11
Sentenza del 23 gennaio 2009, n. 12.....	Pag. 17
Sentenza del 23 gennaio 2009, n. 13.....	Pag. 24
Sentenza del 30 gennaio 2009, n. 18.....	Pag. 28
Sentenza del 30 gennaio 2009, n. 25.....	Pag. 34
Sentenza del 6 febbraio 2009, n. 30.....	Pag. 39
Sentenza del 6 febbraio 2009, n. 32.....	Pag. 44
Sentenza del 13 febbraio 2009, n. 38.....	Pag. 50
Sentenza del 23 febbraio 2009, n. 54.....	Pag. 56
Sentenza del 5 marzo 2009, n. 61.....	Pag. 62
Sentenza del 20 marzo 2009, n. 76.....	Pag. 69
Sentenza del 27 marzo 2009, n. 88.....	Pag. 74
Sentenza del 2 aprile 2009, n. 94.....	Pag. 81
Sentenza del 2 aprile 2009, n. 99.....	Pag. 96
Sentenza del 2 aprile 2009, n. 104.....	Pag. 101
Sentenza del 9 aprile 2009, n. 107.....	Pag. 105
Sentenza del 24 aprile 2009, n. 114.....	Pag. 111

Sentenza del 30 aprile 2009, n. 124.....	Pag. 115
Sentenza dell' 8 maggio 2009, n. 137.....	Pag. 118
Sentenza dell' 8 maggio 2009, n. 138.....	Pag. 123
Sentenza dell' 8 maggio 2009, n. 139.....	Pag. 128
Sentenza dell' 8 maggio 2009, n. 148.....	Pag. 135
Sentenza del 22 maggio 2009, n. 160.....	Pag. 140
Sentenza del 29 maggio 2009, n. 166.....	Pag. 150
Sentenza del 29 maggio 2009, n. 167.....	Pag. 155
Sentenza del 29 maggio 2009, n. 168.....	Pag. 161

INDICE SISTEMATICO

DESCRITTORI	I SEMESTRE 2009
appalti pubblici	
agricoltura	
ambiente e beni culturali	10, 30, 61, 166
appalti e gare	160
assistenza e servizi sociali	124, 168
autonomie speciali	
caccia	
commercio	
cerimoniale	
concorrenza di competenze	
coordinamento della finanza pubblica	139
coordinamento informativo	
demanio	
edilizia residenziale pubblica	
energia	166
enti locali	32
finanziamenti statali	
formazione professionale	
funzioni amministrative	104

governo del territorio	25, 54, 99
iniziativa economica privata	25
interesse unitario/disciplina uniforme	
intese, accordi e pareri	13, 76
istruzione	
libera circolazione	9
livelli essenziali	
normativa di dettaglio	
ordinamento civile	25
ordinamento della comunicazione	25
ordinamento e organizzazione amministrativa degli enti locali	
ordinamento e organizzazione amministrativa regionale	148
ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali	104, 114
ordine pubblico e sicurezza	18
organi regionali	
politica estera <i>vedi anche: rapporti internazionali e con l'Unione europea</i>	
porti e aeroporti civili	18
principi generali e costituzionali	137

principio di leale collaborazione	13, 76, 148
principio di proporzionalità ed adeguatezza	76
principio di sussidiarietà	76
procedimento amministrativo	
procedimento legislativo	
professioni e attività professionale	138
proprietà industriale	
protezione civile	
rapporti internazionali e con l'Unione europea	
rifiuti	10, 61, 76
sicurezza stradale	9
sistema tributario e contabile dello Stato	
statuto della Regione	
trasporto	124
turismo	13
tutela della concorrenza	18, 25, 148
tutela della salute	99, 107
valorizzazione dei beni ambientali	167
vincoli ed obblighi comunitari	18

Sentenza del 23 gennaio 2009, n. 9

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Abruzzo	
Materie	Libera circolazione di cose e persone Sicurezza stradale	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
art. 1, commi 5, 6, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 15 e 16 della legge della Regione Abruzzo 25 ottobre 2007, n. 35 (Disposizioni in materia di programmazione e prevenzione sanitaria)	art. 120 Cost.	illegittimità costituzionale

Sintesi

Il ricorrente dubita, con riferimento agli artt. 3, 117 e 120 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 5, 6, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 15 e 16 della legge della Regione Abruzzo 25 ottobre 2007, n. 35 (Disposizioni in materia di programmazione e prevenzione sanitaria), nella parte in cui stabilisce che i conducenti di autoveicoli per il trasporto merci di peso superiore ai trentacinque quintali, residenti nella Regione Abruzzo, debbano sottoporsi all'esame del sonno (polisonnografia) ed esibire alle forze dell'ordine preposte ai controlli stradali il referto medico attestante l'esito favorevole di tale esame, che costituisce, altresì, autorizzazione alla prosecuzione dell'attività di conducente di tali autoveicoli per la durata di un anno, e nel prevedere inoltre che tale autorizzazione possa essere rinnovata ogni anno, a seguito di un nuovo esame medico, solo qualora il primo esame (da eseguirsi entro il 31 dicembre 2008) abbia dato esito favorevole.

La Corte accoglie il ricorso sulla base del fatto che l'art. 120 Cost. vieta alle Regioni di ostacolare la libera circolazione di persone e cose tra le Regioni stesse. Allo stesso tempo, tale norma vieta alle Regioni di limitare, in qualunque parte del territorio nazionale, l'esercizio del diritto al lavoro, inteso sia come lavoro subordinato che come lavoro autonomo. In ragione del principio di cui all'art. 120 citato, la materia della circolazione stradale, pur non essendo espressamente menzionata nell'art. 117 Cost., non può essere collocata nell'ambito residuale ascrivito alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni. Essa è invece riconducibile, in base a considerazioni di carattere sistematico, a competenze statali esclusive. Alla luce delle osservazioni espresse, la disposizione regionale censurata frappone, di fatto, un ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle merci da essi trasportate, non solo all'interno della Regione Abruzzo, ma anche, necessariamente, tra la stessa e le altre Regioni, in contrasto con il divieto fissato dall'art. 120 della Costituzione.

Al contempo, continua la Corte, detta disciplina limita l'esercizio, da parte dei soli cittadini residenti in Abruzzo, del diritto al lavoro, autonomo o subordinato. Anche sotto tale profilo, dunque, essa si pone in contrasto con il divieto stabilito nell'art. 120 della Costituzione.

SENTENZA N. 9
ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 5, 6, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 15 e 16 della legge della Regione Abruzzo 25 ottobre 2007, n. 35 (Disposizioni in materia di programmazione e prevenzione sanitaria), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 27 dicembre 2007, depositato in cancelleria il 4 gennaio 2008 ed iscritto al n. 1 del registro ricorsi 2008.

Udito nell'udienza pubblica del 18 novembre 2008 il Giudice relatore Luigi Mazzella;
udito l'avvocato dello Stato Anna Cenerini per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita, con riferimento agli artt. 3, 117 e 120 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 5, 6, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 15 e 16 della legge della Regione Abruzzo 25 ottobre 2007, n. 35 (Disposizioni in materia di programmazione e prevenzione sanitaria), nella parte in cui stabilisce che i conducenti di autoveicoli per il trasporto merci di peso superiore ai trentacinque quintali, residenti nella Regione Abruzzo, debbano sottoporsi all'esame del sonno (polisonnografia) ed esibire alle forze dell'ordine preposte ai controlli stradali il referto medico attestante l'esito favorevole di tale esame, che costituisce, altresì, autorizzazione alla prosecuzione dell'attività di conducente di tali autoveicoli per la durata di un anno, e nel prevedere inoltre che tale autorizzazione possa essere rinnovata ogni anno, a seguito di un nuovo esame medico, solo qualora il primo esame (da eseguirsi entro il 31 dicembre 2008) abbia dato esito favorevole.

La questione è fondata.

L'art. 120 Cost. vieta alle Regioni di interporre, con provvedimenti di qualsiasi natura, amministrativa o legislativa, ostacoli alla libera circolazione di persone e cose tra le Regioni stesse.

Allo stesso tempo, tale norma vieta alle Regioni di limitare, in qualunque parte del territorio nazionale, l'esercizio del diritto al lavoro, inteso sia come lavoro subordinato che come lavoro autonomo.

Questa Corte, nella sentenza n. 428 del 2004, ha affermato che tali divieti, in quanto finalizzati a salvaguardare la libertà di circolazione di merci e persone sul territorio nazionale, sono espressione della libertà fondamentale di circolazione e di soggiorno, di cui all'art. 16 della Costituzione.

Nella predetta sentenza è stato affermato che, in ragione del principio di cui all'art. 120 citato, la materia della circolazione stradale, pur non essendo espressamente menzionata nell'art. 117 Cost., non può essere collocata nell'ambito residuale ascrivito alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni. Essa è invece riconducibile, in base a considerazioni di carattere sistematico, a competenze statali esclusive.

Analogamente, già nelle sentenze n. 135 del 1997 e n. 31 del 2001, questa Corte aveva affermato che spetta solo allo Stato il compito di fissare gli standard di sicurezza minimi per la circolazione dei veicoli e per la prevenzione dei sinistri, in ragione dell'esigenza di assicurare l'uniformità, in tutto il territorio nazionale, delle norme finalizzate alla protezione dell'incolumità dei cittadini.

Orbene, la disposizione regionale censurata, imponendo ai soggetti residenti nella Regione Abruzzo, per la circolazione alla guida di autoveicoli per il trasporto di merci di peso superiore a trentacinque quintali, l'obbligo di effettuazione dell'accertamento diagnostico denominato "polisonnografia", frappone un ostacolo alla libera circolazione di tali soggetti e delle merci da essi trasportate, non solo all'interno della Regione Abruzzo, ma anche, necessariamente, tra la stessa e le altre Regioni, in contrasto con il divieto fissato dall'art. 120 della Costituzione.

Al contempo, detta disciplina, nel subordinare l'esercizio dell'attività lavorativa di conducente, per professione abituale, di autoveicoli per il trasporto di carichi superiori ai trentacinque quintali all'effettuazione del predetto esame, limita l'esercizio, da parte dei soli cittadini residenti in Abruzzo, del diritto al lavoro, autonomo o subordinato. Anche sotto tale profilo, dunque, essa si pone in contrasto con il divieto stabilito nell'art. 120 della Costituzione.

Le residue censure, relative agli artt. 3 e 117 Cost., restano assorbite.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 5, 6, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 15 e 16 della legge della Regione Abruzzo 25 ottobre 2007, n. 35 (Disposizioni in materia di programmazione e prevenzione sanitaria).

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

F.to:

Giovanni Maria FLICK, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 gennaio 2009.

Sentenza del 23 gennaio 2009, n. 10

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via incidentale	
Rimettenti	Tribunale amministrativo regionale della Puglia-sez. staccata di Lecce Tribunale amministrativo regionale della Puglia-sez. I	
Materie	Rifiuti Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
art. 3, comma 1, legge della Regione Puglia 31 ottobre 2007, n. 29 (Disciplina per lo smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi, prodotti al di fuori della Regione Puglia, che transitano nel territorio regionale e sono destinati a impianti di smaltimento siti nella Regione Puglia)	artt. 41, 117, secondo comma, lett. s), terzo comma e 120, primo comma Cost.	illegittimità costituzionale

Sintesi

La Corte riunisce in un unico giudizio le questioni di legittimità costituzionale sollevate con due distinte ordinanze dal TAR Puglia - sez staccata di Lecce- e dal TAR Puglia - sez. I- in quanto entrambe le questioni censurano, con motivazioni per lo più analoghe, la medesima disposizione della legge della Regione Puglia 29/2007 che prevede l'introduzione di rifiuti speciali pericolosi nel proprio territorio esclusivamente alle sole ipotesi in cui le strutture localizzate nella Regione costituiscano gli impianti di smaltimento più vicini al luogo di produzione dei medesimi rifiuti.

In particolare, secondo i rimettenti, la disposizione censurata, oltre ad essere invasiva della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente ex art. 117, secondo comma, lett. s) Cost, determina, in violazione degli artt. 41 e 120 Cost., un'ingiustificata limitazione dell'esercizio dell'iniziativa economica nonché della libera circolazione delle cose tra la Regioni.”.

La Corte giudica le questioni fondate.

La censura relativa alla violazione dell'articolo 120, primo comma, Cost. trova pieno riconoscimento nella giurisprudenza costituzionale che, con particolare riferimento al trasporto dei rifiuti, ha escluso che le Regioni possano adottare misure per ostacolare “in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni”.

In conformità a tale orientamento la Corte giudica pertanto illegittima ex art. 120, primo comma Cost. la disposizione regionale in esame che, prevedendo un divieto relativo allo smaltimento dei rifiuti, introduce un ostacolo alla libera circolazione delle cose.

Inoltre la Corte rileva che il legislatore regionale nel disciplinare lo smaltimento di rifiuti di provenienza extraregionale deve rispettare la relativa normativa statale che prevede una differente disciplina a seconda della tipologia di rifiuti.

In particolare, nel caso in esame, trattandosi di rifiuti speciali pericolosi, il legislatore regionale non può applicare il divieto di smaltimento dei rifiuti di provenienza extraregionale poiché tale divieto è previsto dalla normativa statale esclusivamente per i rifiuti urbani non pericolosi.

Il rilevato contrasto della normativa regionale con quella statale induce la Corte a ritenere fondata anche la censura relativa alla violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela

dell'ambiente ex art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. nella quale è ricompresa, per consolidata giurisprudenza, la disciplina dei rifiuti.

Infatti, a giudizio della Corte, la disposizione regionale che estende ad altre tipologie di rifiuti non contemplati dalla normativa statale il divieto di smaltimento dei rifiuti di produzione extraregionale è in contrasto con la medesima normativa che limita tale divieto alla sola ipotesi di rifiuti urbani non pericolosi ed è pertanto illegittima ex art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. poiché invasiva della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.

D'altra parte, la posizione espressa nella sentenza in esame è conforme ai precedenti interventi giurisprudenziali nei quali la Corte ha affermato che "il principio dell'autosufficienza locale ed il connesso divieto di smaltimento dei rifiuti di provenienza extraregionale non possono valere né per quelli speciali pericolosi, né per quelli speciali non pericolosi".

SENTENZA N. 10
ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Puglia 31 ottobre 2007, n. 29 (Disciplina per lo smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi, prodotti al di fuori della Regione Puglia, che transitano nel territorio regionale e sono destinati a impianti di smaltimento siti nella Regione Puglia), promossi con ordinanze del 21 febbraio 2008 dal Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sezione staccata di Lecce, e del 24 aprile 2008 dal Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sezione prima, sui ricorsi proposti dalla Vergine S.r.l. ed altri contro la Regione Puglia ed altri e dalla Società Recupero Pugliesi S.r.l. contro la Provincia di Bari ed altra, iscritte ai nn. 144 e 259 del registro ordinanze 2008 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 21 e 37, prima serie speciale, dell'anno 2008.

Visti gli atti di costituzione della Vergine S.r.l., del Comune di Faggiano ed altri e del Comitato "Vigiliamo per la discarica", della Società Recupero Pugliesi S.r.l. e della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 16 dicembre 2008 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi gli avvocati Pietro Quinto per la Vergine S.r.l., Antonio Lupo per il Comune di Faggiano ed altri e per il Comitato “Vigiliamo per la discarica”, Giuseppe Mariani per la Società Recuperi Pugliesi S.r.l., Bartolomeo Della Morte e Maria Alessandra Sandulli per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sezione staccata di Lecce, dubita, in riferimento agli articoli 117, terzo comma, 120 e 41 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell’art. 3, comma 1, della legge della Regione Puglia 31 ottobre 2007, n. 29 (Disciplina per lo smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi, prodotti al di fuori della Regione Puglia, che transitano nel territorio regionale e sono destinati a impianti di smaltimento siti nella Regione Puglia), nella parte in cui, limitando lo smaltimento di rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi provenienti dal territorio extraregionale alle sole ipotesi in cui le strutture site nella regione Puglia costituiscano gli impianti di smaltimento appropriati più vicini al luogo di produzione dei medesimi rifiuti speciali, integra un “divieto relativo” allo smaltimento (nei termini di cui alla sentenza n. 505 del 2002).

2. – Successivamente, con ordinanza del 24 aprile 2008 (r.o. n. 259), la sezione prima dello stesso Tribunale amministrativo regionale della Puglia, ha sollevato analoga questione di legittimità costituzionale della citata norma regionale, in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettera s), 120, primo comma, e 41, primo comma, della Costituzione.

La disposizione censurata violerebbe, con identiche motivazioni di cui alla sopra citata ordinanza, gli artt. 120, primo comma, e 41, primo comma, della Costituzione. La stessa sarebbe, altresì, in contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., poiché, secondo il rimettente, invasiva della competenza esclusiva attribuita dalla predetta norma allo Stato in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema (nei termini di cui alla sentenza n. 161 del 2005) e non rispettosa dei principi fondamentali previsti dalla legislazione statale in materia ambientale (ora dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante “Norme in materia ambientale”).

3. – Deve essere disposta la riunione dei relativi giudizi ai fini di una trattazione unitaria e di un’unica decisione, in quanto concernenti la stessa disposizione e relativi a questioni del tutto analoghe.

4. – Preliminarmente, per entrambe le questioni, è da considerare che il giudizio non può estendersi a valutare se la censurata disposizione regionale abbia violato i parametri evocati dalla Società Vergine s.r.l. e dalla Società Recuperi Pugliesi in aggiunta rispetto a quelli del Tar rimettente (e cioè degli artt. 32, 117, primo comma, e 3 Cost.), in quanto, per giurisprudenza costituzionale costante, l’oggetto del giudizio incidentale di costituzionalità è individuato esclusivamente dall’ordinanza di rimessione, rimanendo estraneo al giudizio stesso l’esame di ulteriori parametri prospettati dalle parti private costituite (sentenze n. 362 e n. 325 del 2008; ordinanza n. 242 del 2006).

5. – Sempre in via preliminare e in relazione alla questione *sub* r.o. n. 144 del 2008, è da disattendere l’eccezione di inammissibilità dedotta dalla difesa dei Comuni di Faggiano, Fragagnano, Lizzano e Monteparano e del Comitato “Vigiliamo per la Discarica” riguardo alla mancata valutazione, da parte del giudice *a quo*, della conformità della stessa alla normativa comunitaria vigente in materia di smaltimento rifiuti – in particolare con riferimento alla direttiva n. 12/2006/CE del 5 aprile 2006, al regolamento n. 1013/2006/CE del 14 giugno 2006, alla sentenza della Corte di giustizia CE del 9 luglio 1992, resa nella causa C-2/90, alla sentenza della Corte di giustizia CE del 17 marzo 1993, resa nella causa C-

155/91 ed alla sentenza della Corte di giustizia Ce del 28 giugno 1994, resa nella causa C-187/93 – avendo il rimettente non implausibilmente ritenuto irrilevante, nella presente questione di costituzionalità, il riferimento al diritto comunitario. Il giudice *a quo* afferma, infatti, che, in detto ambito, tale normativa si limita «semplicemente a legittimare la potestà degli Stati membri di limitare il movimento dei rifiuti, senza prevedere prescrizioni dal contenuto preciso ed autoapplicativo che possano trovare applicazione nel caso concreto».5.1. Sono, altresì, da disattendere le eccezioni di inammissibilità formulate dalla Regione. Nell'ordinanza del 21 febbraio 2008 della sezione staccata di Lecce del Tar Puglia si riferisce che nell'atto impugnato, dopo che era data comunicazione della pubblicazione nel BURP della legge regionale *de quo*, si affermava che in forza «della predetta Legge è vietato lo smaltimento in Puglia dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi provenienti da altre regioni se non accompagnati da una certificazione attestante l'inesistenza o l'inoperatività di impianti più vicini al luogo di produzione del medesimo rifiuto. Pertanto è conseguentemente vietato il conferimento in Puglia di rifiuti speciali provenienti anche dalle Regioni Lazio, Toscana e Umbria».

Nell'ordinanza del 24 aprile 2008 della prima sezione del Tar Puglia si riferisce, parimente, che nell'atto sottoposto al suo giudizio, dopo che era stata richiamata la disciplina contenuta nella legge regionale n. 29 del 2007, si precisava che «ove lo smaltimento di rifiuti speciali, presso impianti ubicati nel territorio regionale, avvenga in violazione delle richiamate disposizioni, si riterranno inadempite le prescrizioni di gestione contenute nei provvedimenti autorizzatori con conseguente comminatoria delle sanzioni normativamente previste».

Di fronte ad indicazioni precettive di tale tenore, è, quanto meno, non implausibile il convincimento del giudice *a quo* che, ritenendo, in entrambi i casi, l'atto amministrativo corretta applicazione della legge regionale e ritenendo, altresì, che ogni sforzo interpretativo per rendere la norma che doveva applicare conforme al dettato costituzionale si infrangesse contro i limiti che il nostro ordinamento pone all'attività ermeneutica, lo ha indotto a sollevare la questione di legittimità costituzionale sul presupposto della sua rilevanza per la definizione del giudizio di sua competenza.

Con riferimento, infine, alla lamentata non corretta specificazione dell'oggetto del giudizio, per avere i due rimettenti censurato solo l'art. 3 della legge in esame (*rectius*: solo il primo comma dell'art. 3) tralasciando di prendere in considerazione la portata complessiva di tale normativa che richiederebbe, per essere compiutamente compresa, di estendere l'esame anche agli artt. 2 e 4, è sufficiente, per ritenere l'eccezione inammissibile, osservare che i rimettenti hanno individuato nel primo comma dell'art. 3 il nucleo centrale della legge, in quanto in esso era ravvisato il contrasto con i parametri costituzionali invocati. In effetti, come sarà precisato nel successivo punto 11, il venir meno della norma denunciata viene a privare le altre disposizioni regionali evocate dalla Regione Puglia di autonoma portata regolatrice.

6. – Nel merito, la questione è fondata.

7. – Questa Corte già più volte è intervenuta sui limiti che incontra la legislazione regionale nel disciplinare lo smaltimento dei rifiuti di provenienza extraregionale, pervenendo ad una duplice soluzione in relazione alla tipologia dei rifiuti in questione.

Mentre da un lato si è statuito che, alla stregua del principio di autosufficienza stabilito espressamente, ora, dall'art. 182, comma 5, del decreto legislativo n. 152 del 2006, ma, già in passato, affermato dall'art. 5, comma 5, del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio), il divieto di smaltimento dei rifiuti di produzione extraregionale è applicabile ai rifiuti urbani non pericolosi, dall'altro, invece, si è affermato che il principio dell'autosufficienza locale ed il connesso divieto di smaltimento dei rifiuti di provenienza extraregionale non possono valere né per quelli speciali pericolosi

(sentenze n. 12 del 2007, n. 62 del 2005, n. 505 del 2002, n. 281 del 2000), né per quelli speciali non pericolosi (sentenza n. 335 del 2001).

Si è, infatti, rilevato che per tali tipologie di rifiuti non è possibile preventivare in modo attendibile la dimensione quantitativa e qualitativa del materiale da smaltire, cosa che, conseguentemente, rende impossibile «individuare un ambito territoriale ottimale che valga a garantire l'obiettivo della autosufficienza nello smaltimento» (sentenza n. 335 del 2001).

8. – Con particolare riguardo al trasporto dei rifiuti, poi, questa Corte ha escluso che le Regioni, sia ad autonomia ordinaria, sia ad autonomia speciale, possano adottare misure volte ad ostacolare «in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni» (sentenze n. 64 del 2007; n. 247 del 2006; n. 62 del 2005 e n. 505 del 2002) e ha reiteratamente ribadito «il vincolo generale imposto alle Regioni dall'art. 120, primo comma, della Costituzione, che vieta ogni misura atta ad ostacolare la libera circolazione delle cose e delle persone fra le Regioni» (sentenza n. 161 del 2005).

Sulla base di tali rilievi, questa Corte ha ritenuto che numerose disposizioni regionali, le quali vietavano lo smaltimento di rifiuti di provenienza extraregionale diversi da quelli urbani non pericolosi, fossero in contrasto con l'art. 120 della Costituzione, sotto il profilo dell'introduzione di ostacoli alla libera circolazione di cose tra le regioni, oltre che con i principi fondamentali delle norme di riforma economico-sociale introdotti dal decreto legislativo n. 22 del 1997, e riprodotti dal d.lgs. n. 152 del 2006.

9. – Anche se l'impugnata disposizione regionale pone allo smaltimento di rifiuti di provenienza extraregionale un divieto non assoluto, ma relativo – in quanto consente lo smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi extraregionali «a condizione che quelli siti nella regione Puglia siano gli impianti di smaltimento appropriati più vicini al luogo di produzione dei medesimi rifiuti speciali» – non viene meno l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata. Questa Corte ha, infatti, già ritenuto che lo stabilire, da parte di una norma regionale, un divieto sia pur relativo e non assoluto, come quello del caso in esame, non «giustifica una valutazione diversa da quella riservata dalle citate sentenze alle norme allora scrutinate, che imponevano un divieto assoluto» (sentenza n. 505 del 2002).

Pertanto, l'art. 3, comma 1, della legge della Puglia n. 29 del 2007 – in quanto prevede limitazioni, seppur relative, all'introduzione di rifiuti speciali nel territorio della regione – viola l'art. 120 della Costituzione, il quale vieta alle Regioni di adottare provvedimenti che siano di ostacolo alla libera circolazione delle cose.

10. – Parimenti fondata è la censura relativa alla violazione della competenza esclusiva statale nella materia *de qua*.

La disciplina dei rifiuti si colloca, per consolidata 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), della Costituzione. La norma regionale impugnata – prevedendo un divieto, legato a limitazioni territoriali, allo smaltimento extraregionale dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi – viene a porsi in contrasto con quanto stabilito dal comma 3 dell'art. 182 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (che riproduce l'espressione precedentemente contenuta nel comma 3 dell'art. 5 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22), che non prevede specifici divieti, pur manifestando favore verso «una rete integrata ed adeguata di impianti» «per permettere lo smaltimento dei rifiuti in uno degli impianti appropriati più vicini ai luoghi di produzione o raccolta al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi». Laddove nella disciplina statale l'utilizzazione dell'impianto di smaltimento più vicino al luogo di produzione dei rifiuti speciali viene a costituire la prima opzione da adottare, ma ne «permette» anche altre, nella disciplina regionale impugnata costituisce la soluzione obbligata. Tale divieto viene, altresì, a contrastare con lo stesso concetto di «rete integrata di impianti di smaltimento» che presuppone una possibilità di interconnessione tra i vari siti che

vengono a costituire il sistema integrato e non ostruzioni determinate da blocchi che impediscano l'accesso ad alcune sue parti.

Il divieto è legittimo, per quanto in precedenza rilevato al punto 7, con riferimento ai rifiuti urbani non pericolosi in quanto è la normativa statale che lo prevede, mentre si pone in contrasto con la Costituzione nella parte in cui una fonte di produzione legislativa regionale lo venga a contemplare nei confronti degli altri tipi di rifiuti di provenienza extraregionale.

L'accoglimento della questione di legittimità costituzionale con riferimento a questi parametri assorbe le residue censure di illegittimità dedotte dai rimettenti.

11. – Poiché le restanti disposizioni contenute nella legge regionale presentano una inscindibile connessione con quella oggetto di specifica impugnazione, la declaratoria di illegittimità costituzionale va, di conseguenza, estesa alle restanti disposizioni contenute nella legge della Regione Puglia n. 29 del 2007.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Puglia 31 ottobre 2007, n. 29 (Disciplina per lo smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi, prodotti al di fuori della Regione Puglia, che transitano nel territorio regionale e sono destinati a impianti di smaltimento siti nella Regione Puglia), nonché delle restanti disposizioni della medesima legge regionale.

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

F.to:

Giovanni Maria FLICK, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 gennaio 2009.

Sentenza del 23 gennaio 2009, n. 12		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Sicilia	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materia	Ambiente ed ecosistema	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
art. 26, comma 4-septies, decreto legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), introdotto dalla legge di conversione 29 novembre 2007, n. 222	art. 3, 97 e 118 Cost. art.14, lett.a), b), f), h), i) ed n) e art.17, lett. b) Statuto regione Sicilia principio di leale collaborazione	inammissibilità della questione non fondatezza della questione
Sintesi		
<p>La regione Sicilia impugna la norma statale nella parte in cui prevede, tramite successivo decreto del Presidente della Repubblica, da emanare su proposta del ministro dell'ambiente, d'intesa con la regione interessata e sentiti gli enti locali interessati, l'istituzione di quattro parchi nazionali ricadenti nel territorio siciliano: il Parco delle Egadi e del litorale trapanese, il parco delle Eolie, il parco dell'isola di Pantelleria e il parco degli Iblei.</p> <p>La norma è censurata dalla regione sotto diversi profili:</p> <ul style="list-style-type: none"> - violazione dei principi in materia di riparto della competenza legislativa tra lo Stato e la regione poiché la disciplina dei parchi naturali, che oggi viene fatta rientrare nella materia "ambiente" e, quindi, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lett. s) Cost., nella esclusiva competenza legislativa statale, sarebbe già stata ricompresa, al momento dell'approvazione dello statuto siciliano e delle relative norme di attuazione, in alcune delle diverse materie attribuite dallo statuto medesimo all'autonomia legislativa, esclusiva e concorrente, della regione (tra le altre, urbanistica, agricoltura, tutela del paesaggio); - contrasto con alcuni parametri costituzionali e, precisamente: <ul style="list-style-type: none"> con quello contenuto nell'articolo 3 Cost., laddove irragionevolmente prevede di istituire parchi nazionali inferiori, per estensione e valenza territoriale, ai già esistenti parchi regionali siciliani; con quello contenuto nell'articolo 97 Cost., poiché l'istituzione di parchi nazionali in ambiti territoriali già tutelati a livello regionale creerebbe una sovrapposizione di competenze tra i relativi enti di gestione, con effetti negativi sul buon andamento dell'attività amministrativa e gestionale; con i principi di sussidiarietà ed adeguatezza di cui all'articolo 118 Cost. poiché attraverso l'istituzione dei parchi nazionali lo Stato verrebbe ad attrarre a sé funzioni amministrative pur in mancanza di quelle esigenze di carattere unitario che sole ne giustificerebbero l'esercizio; con il principio di leale collaborazione di cui all'articolo 120 Cost., poiché prevede che l'intesa tra lo Stato e la regione sia limitata alla fase della istituzione dei parchi, riservando esclusivamente allo Stato la preliminare individuazione dei territori interessati. <p>La Corte costituzionale respinge le censure della Regione Sicilia, ritenendole alcune infondate, altre inammissibili.</p> <p>In particolare, la rivendicazione regionale di competenza legislativa, che deriverebbe dalle previsioni contenute nello Statuto speciale, offre alla Corte l'occasione per ribadire l'esatta rappresentazione del riparto delle competenze in materia di ambiente e di ecosistema, materia di riferimento in tema di istituzione di parchi.</p>		

Premesso che le disposizioni statutarie, pur riguardando importanti settori afferenti all'ambiente, non ne esauriscono tuttavia la disciplina, la competenza a disciplinare in maniera "unitaria e complessiva" il bene ambiente spetta in via esclusiva allo Stato; si tratta, infatti, di un bene relativo ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto, dal che deriva la necessità di garantirne una tutela elevata e non derogabile dalle altre discipline di settore.

E' pur vero che accanto al bene giuridico ambiente, unitariamente inteso, possono coesistere altri beni giuridici aventi ad oggetto aspetti o componenti del bene ambiente ma concernenti interessi diversi, anch'essi giuridicamente tutelati; si parla infatti, al riguardo, di trasversalità della materia "ambiente" proprio per evidenziare come sullo stesso oggetto possano insistere interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli relativi alla sua utilizzazione.

In tali casi, "la disciplina unitaria di tutela del bene ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle regioni, in materie di competenza propria, che riguardano l'utilizzazione dell'ambiente e, quindi, altri interessi.". La disciplina statale relativa alla tutela dell'ambiente funziona, quindi, come un limite alla disciplina che le regioni dettano in altre materie di loro competenza, salva la facoltà per queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevate nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che con quella dell'ambiente entrano in contatto.

La conferma della titolarità in capo allo Stato della competenza legislativa in materia di istituzione di parchi nazionali fa agevolmente venir meno anche l'ulteriore censura mossa dalla regione ricorrente, relativa alla presunta violazione dell'articolo 118 Cost. per avere lo Stato attratto a sé funzioni amministrative in assenza di esigenze unitarie idonee a giustificare l'attrazione stessa.

Le questioni relative alla presunta violazione degli articoli 3 e 97 Cost. sono respinte dalla Corte in quanto "non sono ammissibili le censure prospettate dalle regioni rispetto a parametri di costituzionalità diversi dalle norme che operano il riparto di competenze con lo Stato, qualora queste non si risolvano nella deduzione di lesioni delle competenze regionali stabilite dalla Costituzione o, là dove, come nel caso in questione, si tratti di regioni ad autonomia speciale, dallo statuto di autonomia".

Relativamente, infine, alla lamentata violazione del principio di leale collaborazione, la Corte fa discendere l'infondatezza della relativa questione da due ordini di considerazioni: in primis, quella per cui l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione, tanto più nei casi in cui lo Stato dispone di competenze esclusive; secondariamente perché l'attivazione delle procedure finalizzate all'istituzione di un parco nazionale appartiene allo Stato "in quanto cura di un interesse non frazionabile".

SENTENZA N. 12
ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 4-*septies*, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), introdotto dalla legge di conversione 29 novembre 2007, n. 222, promosso con ricorso della Regione Siciliana notificato il 28 gennaio 2008, depositato in cancelleria il 1° febbraio 2008 ed iscritto al n. 6 del registro ricorsi 2008.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 2 dicembre 2008 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi gli avvocati Michele Arcadipane e Marina Valli per la Regione Siciliana e l'avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. – La Regione siciliana ha sollevato, con riferimento agli artt. 14, lettere *a*), *b*), *f*), *h*), *i*) ed *n*), e 17, lettera *b*), dello statuto di autonomia e alle correlate norme di attuazione e con riferimento agli artt. 3, 97 e 118 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 4-*septies*, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), introdotto dalla legge di conversione 29 novembre 2007, n. 222, nella parte in cui, come la Regione riferisce, prevede, tramite successivo decreto del Presidente della Repubblica, da emanarsi, su proposta del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Regione e sentiti gli enti locali interessati, l'istituzione di quattro parchi nazionali ricadenti in territorio siciliano:

rispettivamente il Parco delle Egadi e del litorale trapanese, il Parco delle Eolie, il Parco dell'isola di Pantelleria e il Parco degli Iblei.

1.1. – Secondo la Regione ricorrente detta previsione violerebbe i principi in materia di riparto di competenza legislativa tra Stato e Regione, in quanto, essendo la disciplina relativa alla istituzione dei parchi naturali sussumibile all'interno delle materie relativamente alle quali essa, secondo i termini dell'art. 14, lettere *a)*, *b)*, *f)*, *h)*, *i)* ed *n)*, dello statuto di autonomia, gode di autonomia legislativa esclusiva o, comunque, secondo i termini del successivo art. 17, lettera *b)*, dello stesso statuto, di autonomia legislativa concorrente, non rientrava nella potestà legislativa statale la adozione della disciplina censurata.

1.2. – Ad avviso della ricorrente, la normativa censurata sarebbe anche in contrasto con parametri direttamente rinvenibili nella Carta costituzionale; in particolare: con l'art. 3 Cost. poiché, in maniera irragionevole ed arbitraria, prevede la istituzione di parchi nazionali che, per estensione e valenza territoriale, sono di portata inferiore ai già esistenti parchi regionali siciliani; con l'art. 97 Cost. poiché prevede la costituzione di parchi naturali in ambiti territoriali già oggetto di tutela a livello regionale, così violando, stante la sovrapposizione di competenze amministrative, il principio di buon andamento della amministrazione; con l'art. 118 della Costituzione, poiché, attraverso la costituzione dei parchi tramite organi statali, determina l'esercizio di funzioni amministrative a livello statale in assenza di un'esigenza di carattere unitario che lo giustifichi; col principio di leale collaborazione espresso dall'art. 120 Cost., in quanto prevede che la fase di intesa fra Stato e Regione intervenga solo in occasione della effettiva successiva istituzione dei singoli parchi e non anche, come invece previsto dall'interposto parametro costituito dall'art. 8, comma 3, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), allorché debba essere operata la preliminare individuazione di massima del territorio ove essi insisteranno.

2. – Le articolate censure in parte sono inammissibili, in parte non sono fondate.

2.1. – Inammissibile è la censura di incostituzionalità svolta della Regione siciliana con riferimento alla pretesa violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, non sono ammissibili le censure prospettate dalle Regioni rispetto a parametri di costituzionalità diversi dalle norme che operano il riparto di competenze con lo Stato, qualora queste non si risolvano nella deduzione di lesioni delle competenze regionali stabilite dalla Costituzione o, là dove, come nel caso in questione, si tratti di Regioni ad autonomia speciale, dallo statuto di autonomia (fra la più recenti, sentenze n. 326, n. 216, n. 190, n. 142 e n. 133 del 2008).

La Regione siciliana si limita a dedurre la irragionevolezza della legge dello Stato, la quale avrebbe istituito dei parchi nazionali aventi caratteristiche tali da poter essere considerati di «portata minore» rispetto a preesistenti parchi o ad aree protette regionali, ed il suo contrasto col principio di buon andamento della amministrazione, date le inefficienze che deriverebbero – a causa dell'ambito territoriale di riferimento, che in parte coinciderebbe con quello di altre aree protette regionali – dalla sovrapposizione tra enti di gestione nazionali e regionali. Poiché le censure non implicano violazioni di competenze legislative regionali – dato che la disposizione impugnata non contiene norme che si indirizzino ai parchi o alle aree protette regionali – i prospettati profili di incostituzionalità non sono ammissibili.

2.2. – Le restanti censure non sono fondate.

2.3. – In particolare, con riguardo a quella avente ad oggetto la affermata violazione degli ambiti materiali di competenza legislativa, principalmente esclusiva e in parte concorrente, propri della Regione siciliana, si rileva che essa si fonda su una errata rappresentazione del riparto di competenze fra Stato e Regione nella materia dell'ambiente e dell'ecosistema, pacificamente riconosciuta come materia di riferimento in tema di istituzione di parchi (sentenze n. 387 del 2008 e n. 422 del 2002).

Ancora di recente questa Corte ha riscontrato la fallacia della tesi, ora riproposta dalla ricorrente Regione, secondo la quale la materia dell'ambiente sarebbe compresa in alcune di quelle rinvenibili

nello statuto regionale. Nella sentenza n. 380 del 2007 si afferma, infatti, «che non trova fondamento la tesi della ricorrente circa una competenza legislativa in materia di ambiente che deriverebbe da specifiche disposizioni dello statuto di autonomia». Quanto allora precisato con specifico riferimento alle lettere *f*), *i*) e *n*) dell'art. 14 ed alla lettera *b*) dell'art. 17 vale, ora, con riferimento alle lettere *a*), *b*), *f*), *h*), *i*) ed *n*) dell'art. 14 (relative, rispettivamente, alle materie a legislazione esclusiva dell'agricoltura e foreste, della bonifica, dell'urbanistica, delle miniere, cave, torbiere e saline, delle acque pubbliche, della tutela del paesaggio) e alla lettera *b*) dell'art. 17 (relativa alla materia di legislazione concorrente dell'igiene e sanità).

Si può, pertanto, sottolineare che non trova fondamento quanto affermato dalla ricorrente circa la competenza legislativa in materia di ambiente che le deriverebbe da specifiche disposizioni dello statuto di autonomia, che, pur aventi ad oggetto importanti settori afferenti all'ambiente, certamente non lo esauriscono.

Dato, quindi, che nello statuto speciale non si rinvergono disposizioni che prevedono, in materia, considerata nel suo complesso, di ambiente ed ecosistema, una disciplina derogatoria rispetto a quella stabilita, in via generale, dal secondo comma, lettera *s*), dell'art. 117 Cost., e che neppure più ampie forme di autonomia possono derivare dall'applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione) (sentenza n. 380 del 2007), occorre fare riferimento alla normativa di carattere generale per valutare la fondatezza della prospettata censura.

Giova sottolineare che questa Corte, nel delineare i confini della materia «tutela dell'ambiente», ha più volte affermato che la relativa competenza legislativa – pur potendo avere effetti ulteriori su altri interessi relativi a materie di competenza regionale concorrente – tuttavia, rientra nella competenza esclusiva dello Stato.

In particolare, si è precisato che «la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale “primario” (sentenza n. 151 del 1986) ed “assoluto” (sentenza n. 641 del 1987), e deve garantire (come prescrive il diritto comunitario) un elevato livello di tutela, come tale inderogabile dalle altre discipline di settore. Si deve sottolineare, tuttavia, che, accanto al bene giuridico ambiente in senso unitario, possono coesistere altri beni giuridici aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti interessi diversi, giuridicamente tutelati. Si parla, in proposito, dell'ambiente come “materia trasversale”, nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni» (vedi, ancora, la sentenza n. 378 del 2007). In tali circostanze, «la disciplina unitaria di tutela del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materia di competenza propria, che riguardano l'utilizzazione dell'ambiente, e, quindi, altri interessi. Ciò comporta che la disciplina statale relativa alla tutela dell'ambiente “viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza”, salva la facoltà di queste ultime 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. 104 del 2008).

E' evidente che quando ci si riferisce all'ambiente, così come attribuito alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dalla lettera *s*) del secondo comma dell'art. 117 Cost., le considerazioni attinenti a tale materia si intendono riferite anche a quella, ad essa strettamente correlata, dell'“ecosistema”. Peraltro, anche se i due termini esprimono valori molto vicini, la loro duplice utilizzazione, nella citata disposizione costituzionale, non si risolve in un'endiadi, in quanto col primo termine si vuole, soprattutto, fare riferimento a ciò che riguarda l'*habitat* degli esseri umani, mentre con il secondo a ciò che riguarda la conservazione della natura come valore in sé.

Le finalità dell'istituzione delle aree protette, quali configurate dalla lettera *a*) del comma 3 dell'art. 1 della relativa legge quadro (e cioè la «conservazione di specie animali o vegetali, di associazioni vegetali o forestali, di singolarità geologiche, di formazioni paleontologiche, di comunità

biologiche, di biotopi, di valori scenici e panoramici, di processi naturali, di equilibri idraulici e idrogeologici, di equilibri ecologici»), fanno ritenere che per i parchi naturali nazionali, per i quali «l'intervento dello Stato» è richiesto, ai sensi del comma 1 dell'art. 2, «ai fini della loro conservazione per le generazioni presenti e future», debba considerarsi prevalente la specifica competenza legislativa esclusiva statale relativa all'ecosistema.

In ogni caso, rientrando l'istituzione di parchi nazionali nell'esercizio della competenza esclusiva dello Stato in materia di ambiente ed ecosistema, non è fondata la censura della ricorrente, che lamenta una violazione di sue competenze normative in materia.

2.4. – In considerazione di quanto innanzi affermato, nessun significato ha la circostanza che la Regione abbia, con propria legge (e cioè con la legge regionale 6 maggio 1981, n. 98, recante «Norme per l'istituzione nella Regione siciliana di parchi e riserve naturali»), disciplinato l'istituzione di parchi naturali: si tratta all'evidenza della normativa emanata – peraltro così come successivamente fatto, in applicazione della legge-quadro n. 394 del 1991, da diverse altre Regioni – al fine di regolare la istituzione dei parchi naturali di rilevanza regionale.

3. – Alla infondatezza della censura avente ad oggetto la violazione da parte della legislazione dello Stato dell'ambito di competenza della Regione ricorrente, consegue, al di là di una certa genericità di formulazione, l'infondatezza anche della censura articolata sulla base della dedotta violazione dell'art. 118 Cost. per avere lo Stato attratto a sé funzioni amministrative in assenza di esigenze che potessero giustificare il loro esercizio unitario.

Infatti, la competenza esclusiva dello Stato in tema di istituzione di parchi naturali di rilevanza nazionale esclude il presupposto stesso della censura in questione. Tra l'altro, nella Regione siciliana permane, in virtù dello statuto di autonomia, il principio del parallelismo tra funzioni amministrative e funzioni legislative.

4. – Riguardo, infine, alla asserita violazione del principio di leale collaborazione, a causa della mancata attivazione di forme di concertazione con la Regione già nella fase – precedente alla concreta delimitazione degli ambiti spaziali di pertinenza dei singoli istituendi parchi naturali – di individuazione di massima dei relativi territori, è innanzitutto da osservare che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, «l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione» (sentenze n. 371 e n. 222 del 2008 e n. 401 del 2007), tanto più ove lo Stato abbia competenze esclusive. Si aggiunga che questa Corte ha già precisato che «la competenza in ordine alla decisione iniziale per l'attivazione delle procedure in vista della istituzione di Parchi nazionali appartiene allo Stato, in quanto cura di un interesse non frazionabile» (sentenza n. 422 del 2002). Infine, coerentemente con quanto previsto dall'art. 8, comma 3, della legge n. 394 del 1991 – e anche in adesione ai principi ricavabili dalla giurisprudenza di questa Corte relativamente alla fase di attuazione di discipline normative riguardanti materie che possano coinvolgere interessi affidati alle cure sia dello Stato che delle Regioni (sentenze n. 50 del 2008 e n. 133 del 2006) – il legislatore nazionale ha previsto che i decreti presidenziali coi quali si procederà alla concreta istituzione dei ricordati parchi nazionali siano adottati d'intesa con la Regione e sentiti gli enti locali interessati. In tal modo viene prevista, con lo strumento più pregnante per ciò che riguarda il coinvolgimento della Regione, una adeguata forma di collaborazione con i soggetti sul cui territorio gli interventi sono destinati a realizzarsi (sentenza n. 62 del 2005).

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 4-*septies*, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), introdotto dalla legge di conversione 29 novembre 2007, n. 222, sollevata, con riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dalla Regione siciliana con il ricorso in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 26, comma 4-*septies*, del decreto-legge n. 159 del 2007, introdotto dalla legge di conversione n. 222 del 2007, sollevata, con riferimento agli artt. 14, lettere *a)*, *b)*, *f)*, *h)*, *i)* ed *n)*, e 17, lettera *b)*, dello statuto di autonomia e alle correlate norme di attuazione e con riferimento all'art. 118 della Costituzione nonché al principio di leale collaborazione, dalla Regione siciliana col medesimo ricorso.

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

F.to:

Giovanni Maria FLICK, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 gennaio 2009.

Sentenza del 23 gennaio 2009, n. 13

Tipo di giudizio	Conflitto di attribuzione	
Ricorrente	Emilia Romagna	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materie	Turismo Intese, Accordi e pareri Principio di leale collaborazione	
Atto impugnato	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
Decreto del Capo del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo 23 gennaio 2008 (Modalità e criteri generali di attuazione delle misure di intervento previste dall'articolo 2, comma 1, lettera a) del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 febbraio 2007, attuativo dell'articolo 1, comma 1228, della legge 27 dicembre 2006, n. 296-legge finanziaria 2007)	art.117, secondo e quarto comma, 118, primo comma e 119 Cost. nonché principio di leale collaborazione	Riconosciuta incompetenza dello Stato ad adottare l'atto impugnato - annullamento

Sintesi

La Corte costituzionale con la presente sentenza si è pronunciata sul conflitto di attribuzione, sollevato dalla Regione Emilia-Romagna nei confronti dello Stato, avente ad oggetto il decreto del Capo del dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo del 23 gennaio 2008, che ha regolato modalità e criteri di attuazione delle misure di intervento previste dal d.p.c.m. 16 febbraio 2007 per l'incentivazione dell'adeguamento dell'offerta delle imprese turistico-ricettive e la promozione di forme di turismo ecocompatibile. La Regione ricorrente ha impugnato il decreto perché lo ha ritenuto lesivo delle proprie attribuzioni in materia di turismo sotto un duplice profilo: procedimentale, in quanto è stato adottato senza la preventiva intesa con le regioni, anzi contro il dissenso espresso dai componenti di parte regionale del comitato paritetico, e contenutistico, in quanto ha istituito un meccanismo accentrato di gestione delle provvidenze in materia di turismo escludendo le regioni dai momenti decisivi della procedura e attribuendo al comitato paritetico un ruolo molto limitato e in un ambito ristretto. La Corte costituzionale ha ritenuto fondato il ricorso e, richiamando anche la sua precedente giurisprudenza sulla norma della legge finanziaria 2007 relativa al d.p.c.m. a base del decreto impugnato, considerata illegittima nella parte in cui non prevedeva che il d.p.c.m. fosse adottato previa intesa con la conferenza permanente Stato Regioni, ha ritenuto che l'adozione del decreto impugnato con il dissenso dei componenti di parte regionale del comitato paritetico costituisse una violazione della competenza regionale residuale in materia di turismo ai sensi dell'articolo 117, comma quarto, Cost. Non spetta, quindi, allo Stato regolare modalità e criteri di attuazione degli interventi per potenziare l'offerta turistica nei termini previsti dal decreto del Capo del dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, che è stato, di conseguenza, annullato.

SENTENZA N. 13
ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito del decreto del Capo del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo del 23 gennaio 2008, recante: "Modalità e criteri generali di attuazione delle misure di intervento previste dall'articolo 2, comma 1, lettera *a*) del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 febbraio 2007, attuativo dell'articolo 1, comma 1228, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007)", promosso con ricorso della Regione Emilia-Romagna, notificato il 19 maggio 2008, depositato in cancelleria il 26 maggio 2008 ed iscritto al n. 8 del registro conflitti tra enti 2008.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 16 dicembre 2008 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Emilia Romagna e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. – La Regione Emilia-Romagna ha sollevato conflitto di attribuzioni contro il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo a questa Corte di dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso al Capo del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, regolare modalità e criteri generali di attuazione delle misure di intervento previste dall'art. 2, comma 1, lettera *a*), del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 febbraio 2007 (Incentivazione dell'adeguamento dell'offerta delle imprese turistico-ricettive e della promozione di forme di turismo ecocompatibile, ai sensi dell'articolo 1, comma 1228, della legge 27 dicembre 2006, n. 296), nei termini stabiliti dal decreto del Capo Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo 23 gennaio 2008 (Modalità e criteri generali di attuazione delle misure di intervento previste dall'articolo 2, comma 1, lettera *a*) del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 febbraio 2007, attuativo

dell'articolo 1, comma 1228, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 - legge finanziaria 2007), e conseguentemente di annullare tale decreto per violazione dell'art. 117, secondo e quarto comma, dell'art. 118, primo comma, e dell'art. 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.

La ricorrente sostiene che il decreto del Capo Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo del 23 gennaio 2008 lede le sue attribuzioni in materia di turismo garantite dalle menzionate norme costituzionali per due ordini di ragioni. Il primo attiene alle modalità di emanazione del decreto e, precisamente, al fatto che l'atto è stato adottato senza la preventiva intesa con le Regioni (anzi, contro il dissenso espresso dai componenti di parte regionale del Comitato paritetico previsto dall'art. 2, comma 2, del d.P.C.m. 16 febbraio 2007) e comunque senza che sia stato compiuto alcun tentativo di superare il dissenso con le Regioni medesime. Il secondo ordine di motivi concerne il contenuto del decreto che, ad avviso della ricorrente, sarebbe lesivo delle attribuzioni regionali, in quanto l'atto del Capo Dipartimento istituisce un sistema accentrato di gestione delle provvidenze in materia di turismo, escludendo le Regioni dai momenti decisivi della procedura ed attribuendo al Comitato paritetico un ruolo meramente consultivo in un ambito molto ristretto.

2. – Il ricorso è fondato.

La legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), all'art. 1, comma 1228, autorizza la spesa di 48 milioni di euro annui, per il triennio 2007-2009, per le finalità di sviluppo del settore del turismo e per il miglioramento del suo livello di competitività. La norma prevede che, per la sua applicazione, «il Presidente del Consiglio dei ministri adotta, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, un decreto recante l'individuazione dei criteri, delle procedure e delle modalità di attuazione».

Con la sentenza n. 94 del 2008 questa Corte ha dichiarato l'illegittimità del citato comma nella parte in cui non stabilisce che il decreto da esso previsto sia preceduto dall'intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni. Nell'occasione, consapevole del fatto che era già stato emanato il d.P.C.m. previsto dalla norma censurata (cioè il d.P.C.m. 16 febbraio 2007), la Corte, pur dando atto che esso era stato adottato con il parere favorevole della Conferenza Stato-Regioni, ha affermato che «la previsione, “a regime”, di un coinvolgimento meramente cognitivo delle Regioni lascia aperta la possibilità, per lo Stato, di provvedere, in modo unilaterale negli anni successivi, anche in dissenso con gli orientamenti manifestatisi all'interno della Conferenza permanente Stato-Regioni» e che «E' necessario [...] che sia garantita anche per il futuro una partecipazione delle Regioni conforme ai canoni dettati dall'art. 117 Cost.; risultato, questo, che può ottenersi solo attraverso una declaratoria di illegittimità costituzionale del comma 1228, limitata alla parte in cui non prevede una “intesa” con la Conferenza permanente Stato-Regioni».

Anche il d.P.C.m. 16 febbraio 2007, nel rinviare ad atti del Capo del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo la definizione della tipologia di agevolazione e l'individuazione dei criteri e delle modalità per la presentazione e la valutazione delle domande e per l'erogazione delle agevolazioni, precisa che tali atti debbono essere adottati «in raccordo con le regioni».

Ciò nonostante il decreto del Capo Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo 23 gennaio 2008 (che disciplina modalità e criteri generali di attuazione degli interventi previsti dall'art. 2, comma 1, lettera a, del d.P.C.m. 16 febbraio 2007) è stato emanato con il dissenso espresso dai componenti di parte regionale del Comitato paritetico previsto dal predetto d.P.C.m. Si è così compiuta una violazione dei principi espressi dall'art. 117 Cost., quarto comma, in base al quale la materia di turismo rientra nella competenza regionale nazionale.

Va dunque dichiarato che non spettava allo Stato, e per esso al Capo del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, regolare modalità e criteri di attuazione delle misure di intervento previste dall'art. 2, comma 1, lettera a), del d.P.C.m. 16 febbraio 2007 nei termini

stabiliti dal decreto del Capo Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo 23 gennaio 2008, il quale, conseguentemente, deve essere annullato.)

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spettava allo Stato, e per esso al Capo del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, regolare modalità e criteri generali di attuazione delle misure di intervento previste dall'art. 2, comma 1, lettera *a*), del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 febbraio 2007 (Incentivazione dell'adeguamento dell'offerta delle imprese turistico-ricettive e della promozione di forme di turismo ecocompatibile, ai sensi dell'articolo 1, comma 1228, della legge 27 dicembre 2006, n. 296), nei termini stabiliti dal decreto del Capo Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo 23 gennaio 2008;
annulla, per l'effetto, il decreto del Capo Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo 23 gennaio 2008.

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

F.to:

Giovanni Maria FLICK, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 gennaio 2009

Sentenza del 30 gennaio 2009, n. 18

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Lombardia	
Materie	Aeroporti civili Sicurezza Tutela della concorrenza Vincoli ed obblighi comunitari.	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
art. 3 della legge regionale 9 novembre 2007, n. 29 (Norme in materia di trasporto aereo, coordinamento aeroportuale e concessioni di gestione aeroportuale) art. 4 l. r. 29/2007 art. 9 l.r. 29/2007 l.r. 29/2007	art. 117, comma 1, Cost. art. 117, commi 1, 2, lett. h) Cost. art. 117, comma 3 Cost. art. 117, commi 1, 2, lett.e) e h) Cost.	illegittimità costituzionale illegittimità costituzionale illegittimità costituzionale illegittimità costituzionale

Sintesi

Il ricorso ha ad oggetto alcune disposizioni regionali concernenti il coordinamento aeroportuale nell'assegnazione delle bande orarie e le procedure di rilascio delle concessioni di gestione aeroportuale. Tali disposizioni ad avviso del ricorrente eccederebbero i limiti in cui può essere legittimamente esercitata la competenza legislativa regionale concorrente in materia di aeroporti civili e si porrebbero in contrasto sia con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, in particolare le norme sull'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti della Comunità (finalizzate anche a garantire lo sviluppo della rete trans-europea dei trasporti), sia con i principi e le regole costituzionalmente riservate alla competenza dello Stato, quest'ultima fondata "sull'esigenza di unitaria valutazione e tutela di interessi di rilievo nazionale, che trascendono la mera dimensione regionale e che ineriscono alla sicurezza del traffico aereo nonché alla tutela della concorrenza".

In particolare l'articolo 3 nel prevedere un rappresentante regionale nel comitato di coordinamento degli aeroporti ed un rafforzamento dei suoi poteri in seno allo stesso contrasterebbe con il regolamento comunitario 95/93/CEE, che non indica rappresentanti del governo regionale o locale tra i soggetti ammessi a partecipare a tale strumento consultivo.

L'articolo 4 nel riconoscere alla Regione la possibilità di concorrere a definire criteri e parametri di coordinamento nell'assegnazione delle bande orarie contrasterebbe con la normativa statale che assegna all'ENAC (Ente Nazionale Aviazione Civile) la competenza a fissare i parametri di coordinamento e a prevedere sanzioni a carico del vettore inadempiente. L'articolo inoltre si porrebbe in contrasto con la competenza esclusiva dello Stato in materia di sicurezza, "dal momento che la determinazione della banda oraria non può essere condizionata da interessi locali, concernendo la sicurezza, l'efficienza e la regolamentazione tecnica del trasporto aereo di stretta competenza dell'ENAC". La stessa normativa comunitaria attribuisce allo Stato membro il compito di definire i parametri per l'assegnazione delle bande orarie.

Infine l'articolo 9 nella parte in cui disciplina le concessioni di gestione aeroportuale si porrebbe in

contrasto con le norme del codice della navigazione che attribuiscono al Ministero dei trasporti la competenza a rilasciare il titolo concessorio della gestione degli aeroporti e dei sistemi aeroportuali di rilevanza nazionale... prevedendo un ruolo meramente consultivo della Regione nel cui territorio ricade l'aeroporto oggetto di concessione.

La Corte dichiara la fondatezza delle censure prospettate nei confronti delle disposizioni regionali e identifica la materia alla quale ricondurre le suddette censure, illustrando preliminarmente la normativa comunitaria e statale che nel corso degli anni è intervenuta a disciplinarla.

La Corte afferma che dall'esame della suddetta normativa emerge la riconducibilità della stessa alle materie della sicurezza e della tutela della concorrenza, di competenza legislativa esclusiva statale; poiché le disposizioni regionali impugnate riguarderebbero solo indirettamente gli aeroporti, non possono essere ricondotte alla materia "porti e aeroporti civili" di competenza legislativa concorrente, piuttosto a quelle della sicurezza e della tutela della concorrenza. La Corte, reputando le suddette disposizioni impugnate "inscindibilmente connesse con tutti gli altri articoli della legge regionale", dichiara l'illegittimità costituzionale dell'intera legge regionale.

SENTENZA N. 18
ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Lombardia 9 novembre 2007, n. 29 (Norme in materia di trasporto aereo, coordinamento aeroportuale e concessioni di gestione aeroportuali), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 17 gennaio 2008, depositato in cancelleria il 22 gennaio 2008 ed iscritto al n. 5 del registro ricorsi 2008.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 2 dicembre 2008 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò;

uditi l'avvocato dello Stato Pierluigi Di Palma 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 dubita della legittimità costituzionale della legge della Regione Lombardia 9 novembre 2007, n. 29 (Norme in materia di trasporto aereo, coordinamento aeroportuale e concessioni di gestione aeroportuali), e in particolare degli artt. 3, 4 e 9, sull'assunto che esse, incidendo sia sull'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti coordinati, sia sulle procedure di rilascio delle concessioni di gestione aeroportuale, complessivamente eccederebbero i limiti della competenza legislativa regionale, ponendosi in contrasto «con i principi e le regole costituzionalmente riservate alla competenza dello Stato», contenute nel decreto legislativo 9 maggio 2005, n. 96 (Revisione della parte aeronautica del Codice della navigazione, a norma dell'articolo 2 della L. 9 novembre 2004, n. 265), e nel decreto legislativo 4 ottobre 2007, n. 172 (Disciplina sanzionatoria in materia di assegnazione di bande orarie negli aeroporti italiani relativamente alle norme comuni stabilite dal regolamento CE n. 793/2004 che modifica il regolamento CEE n. 95/93 in materia di assegnazione di bande orarie negli aeroporti comunitari), competenza che si fonda sull'esigenza di unitaria valutazione e tutela di interessi di rilievo nazionale, che trascendono la mera dimensione regionale e che ineriscono alla sicurezza del traffico aereo nonché alla tutela della concorrenza.

Le medesime disposizioni sarebbero, inoltre, anche in contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e precisamente con le norme contenute nei regolamenti 95/93/CEE (Regolamento del Consiglio relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità) e 793/2004/CE (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento n. 95/93/CEE del Consiglio relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità), finalizzate peraltro a garantire lo sviluppo della rete trans-europea dei trasporti, nel rispetto della concorrenza.

Il ricorrente deduce che l'intera legge reca disposizioni che – incidendo in materia di coordinamento aeroportuale (Titolo II), di cooperazione fra sistemi aeroportuali (Titolo III), nonché in tema di procedure di concessioni di gestioni aeroportuali (Titolo IV) – «eccedono i limiti in cui può essere legittimamente esercitata la potestà legislativa regionale, ponendosi in difformità e in contrasto – oltre che con i vincoli derivanti in materia dall'ordinamento comunitario – con i principi e le regole costituzionalmente riservate alla competenza dello Stato».

In questa prospettiva, sarebbe censurabile, in modo particolare, l'art. 3 della citata legge regionale, nelle parti in cui dispone che la Regione nomina un proprio rappresentante nel comitato di coordinamento degli aeroporti (comma 1); determina un rafforzamento della posizione del rappresentante regionale in seno al predetto comitato, prevedendo l'obbligo di motivazione da parte del coordinatore che si discosti dal parere obbligatorio del rappresentante regionale reso su decisioni del predetto comitato che incidano direttamente su interessi regionali e stabilendo che, qualora le predette decisioni siano difformi dagli interessi rappresentati dalla Regione, quest'ultima possa sottoporre direttamente al coordinatore le proprie determinazioni (commi 3 e 4).

La norma contrasterebbe anche con l'art. 5 del regolamento 95/93/CEE, il quale, tra i soggetti ammessi a partecipare a tale strumento consultivo, non indica i rappresentanti del governo regionale o locale, «al fine di evitare la proliferazione di normative locali, che si oppongono al gioco della libera concorrenza», e non prevede, in relazione alla composizione del comitato di coordinamento, la prevalenza di alcuni membri rispetto ad altri.

L'art. 4 della medesima legge regionale sarebbe costituzionalmente illegittimo nella parte in cui riconosce alla Regione la possibilità di concorrere a definire una serie di parametri di coordinamento nell'assegnazione delle bande orarie (comma 1), secondo precisi criteri direttamente individuati dalla medesima norma (comma 2), prevedendo altresì che la Regione possa diffidare il coordinatore ove quest'ultimo non rispetti i parametri indicati, assegnando un termine entro il quale

provvedere alla corretta applicazione degli stessi, e possa anche – ove la situazione di inadempienza permanga – segnalare il fatto al Governo, proponendo la revoca del coordinatore stesso (comma 4). Tale norma contrasterebbe con l'art. 3 del d.lgs. n. 172 del 2007, il quale istituisce un organismo nazionale, l'ENAC (Ente Nazionale Aviazione Civile), responsabile dell'applicazione del regolamento comunitario 793/2004/CE, competente a fissare i parametri di coordinamento e a prevedere sanzioni a carico del vettore inadempiente. Inoltre, essa sarebbe, comunque, lesiva della competenza esclusiva dello Stato in materia di sicurezza, dal momento che la determinazione della banda oraria non può essere condizionata da interessi locali, concernendo la sicurezza, l'efficienza e la regolamentazione tecnica del trasporto aereo di stretta competenza dell'ENAC. Il predetto art. 4 contrasterebbe altresì con l'art. 6 del regolamento 793/2004/CEE, che attribuisce allo Stato membro il compito di definire i parametri per l'assegnazione delle bande orarie e con l'art. 4, comma 5, del medesimo regolamento, che definisce il coordinatore come unico responsabile dell'assegnazione delle bande orarie allo scopo di garantirne la neutralità e l'indipendenza.

Analoghe censure sono proposte nei confronti dell'art. 9, impugnato nella parte in cui, disciplinando le concessioni di gestione aeroportuale, si porrebbe in contrasto con l'art. 704 del codice della navigazione. Mentre, infatti, la citata disposizione regionale prescrive che la Regione emani proprie direttive relative alle nuove convenzioni sottoscritte fra gestore aeroportuale ed ENAC (comma 3), che tali direttive costituiscano linee guida vincolanti per le convenzioni tra gestore aeroportuale ed ENAC (comma 4), il citato art. 704 del codice della navigazione attribuisce al Ministero dei trasporti la competenza a rilasciare il titolo concessorio della gestione degli aeroporti e dei sistemi aeroportuali di rilevanza nazionale e all'ENAC la stipulazione della relativa previa convenzione nel rispetto delle direttive del Ministero dei trasporti, prevedendo un ruolo meramente consultivo della Regione nel cui territorio ricade l'aeroporto oggetto di concessione.

In conclusione, il ricorrente ritiene che l'intero impianto della legge regionale n. 29 del 2007 sia finalizzato a consentire l'esercizio, da parte della Regione, di poteri riservati unitariamente all'autorità centrale (Ministero dei Trasporti ed ENAC) in ragione del rilievo nazionale, ove non sovranazionale, degli interessi ad essi sottesi e chiede pertanto che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'intera legge regionale in esame.

2. – In linea con quanto già affermato da questa Corte (sentenza n. 368 del 2008), devono essere esaminate prioritariamente le censure dirette a contestare il potere della Regione di emanare le norme impuginate, in base alle regole che disciplinano il riparto interno delle competenze, avendo esse carattere preliminare, sotto il profilo logico-giuridico, rispetto a quelle che ineriscono all'osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

2.1. – Le predette questioni sono fondate.

Gli artt. 3, 4 e 9 della legge della Regione Lombardia n. 29 del 2007 attribuiscono alla Regione una serie di competenze e poteri in ordine ad ambiti inerenti all'assegnazione delle bande orarie (mediante la previsione di peculiari modalità, assistite da procedure rinforzate, di concorso regionale alla definizione dei parametri di coordinamento, sulla cui base il coordinatore procede all'assegnazione delle predette bande, e di specifici strumenti di controllo del rispetto dei medesimi: artt. 3 e 4); nonché al rilascio delle concessioni di gestione degli aeroporti “coordinati”, presenti nel territorio regionale ma non destinati ai voli di mero cabotaggio regionale (con la previsione della partecipazione della Regione alla procedura di rilascio delle predette concessioni realizzata mediante l'elaborazione di proprie direttive relative alle nuove convenzioni sottoscritte fra gestore aeroportuale ed ENAC, che costituiscono linee guida vincolanti per le medesime convenzioni: art. 9).

Le citate disposizioni sono, peraltro, strettamente ed inscindibilmente connesse con tutti gli altri articoli della legge regionale n. 29 del 2007. Infatti, alcuni di essi espressamente rinviano alle norme fatte oggetto di specifiche censure (artt. 5 e 6). Le altre disposizioni non specificamente impuginate della medesima legge, pur non contenendo un richiamo espresso agli artt. 3, 4 e 9, o ne presuppongono in ogni caso l'applicazione (artt. 2, 10 ed 11), o ne disciplinano potenziali sviluppi

applicativi (artt. 7 ed 8), o sono volte a determinare l'ambito di operatività e la data di entrata in vigore della legge regionale in esame (artt. 1 e 12).

Per valutare le censure sollevate nei confronti della legge regionale, relativamente alla pretesa violazione delle norme costituzionali inerenti al riparto delle competenze legislative, occorre preliminarmente identificare la materia alla quale esse sono riconducibili, alla luce dell'oggetto delle medesime e delle finalità perseguite dagli interventi legislativi nel cui ambito esse si collocano, anche al fine di individuare correttamente gli interessi tutelati (sentenza n. 165 del 2007). Tale materia è stata oggetto di numerosi interventi normativi.

Il legislatore comunitario, dapprima con il regolamento n. 95/93/CEE del Consiglio, poi con il regolamento n. 793/2004/CE, ha introdotto norme comuni per l'assegnazione delle bande orarie, inerenti al permesso di utilizzare l'intera gamma di infrastrutture aeroportuali necessarie per operare un servizio aereo ad una data e in un orario specifici, assegnati da un coordinatore al fine dell'atterraggio e del decollo degli aeromobili. L'assegnazione riguarda gli aeroporti comunitari cosiddetti coordinati, contraddistinti da un elevato traffico aereo e da serie carenze di capacità, nei quali è necessario, quindi, che ai vettori sia assegnata una banda oraria da parte di un coordinatore, sulla base dei fattori tecnici, operativi e ambientali che incidono sulle prestazioni dell'infrastruttura aeroportuale e dei suoi vari sottosistemi (i parametri di coordinamento). Dalla stessa formulazione testuale dei predetti regolamenti comunitari si desume che la disciplina da essi recata è essenzialmente volta al fine di garantire l'accesso al mercato di tutti i vettori secondo regole trasparenti, imparziali e non discriminatorie, di promuovere un'effettiva apertura delle rotte nazionali alla concorrenza a beneficio dell'utenza e di garantire fondamentali esigenze di sicurezza del traffico aereo, in una prospettiva unitaria già a livello comunitario.

In attuazione della richiamata normativa comunitaria, il legislatore statale ha provveduto a modificare la parte aeronautica del codice della navigazione, in specie con il d.lgs. n. 96 del 2005 (successivamente modificato dal d.lgs. n. 151 del 2006, entrambi adottati previo parere della Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano). Si è stabilito, fra l'altro, che «la partenza e l'approdo di aeromobili negli aeroporti coordinati, come definiti dalla normativa comunitaria, sono subordinati all'assegnazione della corrispondente banda oraria ad opera del soggetto allo scopo designato. L'assegnazione delle bande orarie, negli aeroporti coordinati, avviene in conformità delle norme comunitarie e dei relativi provvedimenti attuativi [...]» (art. 807 cod. nav.).

Con il successivo d.lgs. n. 172 del 2007, il legislatore statale delegato ha ulteriormente adeguato la normativa interna alla normativa comunitaria, in particolare sanzionatoria, ed ha attribuito all'ENAC – già titolare delle funzioni di controllo e regolazione dell'intero sistema aeroportuale, in base alla legge 9 novembre 2004, n. 265 (Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 8 settembre 2004, n. 237, recante interventi urgenti nel settore dell'aviazione civile. Delega al Governo per l'emanazione di disposizioni correttive ed integrative del codice della navigazione), a fini di garanzia di adeguati livelli di sicurezza e di efficienza del traffico aereo negli aeroporti della Comunità – il ruolo di responsabile dell'applicazione delle norme comunitarie e dell'irrogazione delle sanzioni amministrative ivi previste.

Dall'esame della normativa comunitaria e di quella interna di attuazione emerge che la disciplina dell'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti coordinati risponde, da un lato, ad esigenze di sicurezza del traffico aereo, e, dall'altro, ad esigenze di tutela della concorrenza, le quali corrispondono ad ambiti di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma secondo, lettere e) ed h), Cost).

La legge regionale impugnata nel presente giudizio, pur riguardando sotto un profilo limitato ed in modo indiretto gli aeroporti, non può essere ricondotta alla materia «porti e aeroporti civili», di competenza regionale concorrente. Tale materia – come questa Corte ha già affermato (sentenza n. 51 del 2008) – riguarda le infrastrutture e la loro collocazione sul territorio regionale, mentre la normativa impugnata attiene all'organizzazione ed all'uso dello spazio aereo, peraltro in una

prospettiva di coordinamento fra più sistemi aeroportuali. La distribuzione delle bande orarie richiede, infatti, almeno una corrispondenza tra i due aeroporti del volo, quello di partenza e quello di arrivo, oltre che il coordinamento dei voli nello spazio aereo considerato.

Le norme in esame, pertanto, incidono direttamente ed immediatamente sulla disciplina di settori (l'assegnazione delle bande orarie, il rilascio delle concessioni aeroportuali) che sono stati oggetto dei richiamati interventi del legislatore comunitario, e poi del legislatore statale, riconducibili alle materie sopra indicate, attribuite alla competenza esclusiva dello Stato.

Restano assorbiti gli ulteriori profili.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Lombardia 9 novembre 2007, n. 29 (Norme in materia di trasporto aereo, coordinamento aeroportuale e concessioni di gestione aeroportuali).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 gennaio 2009.

F.to:

Giovanni Maria FLICK, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 gennaio 2009.

Sentenza del 30 gennaio 2009, n. 25

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Veneto	
Materie	Tutela della concorrenza Ordinamento civile Iniziativa economica privata Governo del territorio Ordinamento della comunicazione	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
art. 8 della legge 30 novembre 2007, n. 32 (Regolamentazione dell'attività dei centri di telefonia in sede fissa – phone center)	art. 117, secondo comma, lettera e) e 41 Cost.	illegittimità costituzionale

Sintesi

L'articolo impugnato attribuisce ai comuni la competenza ad individuare gli ambiti territoriali nei quali è ammessa la localizzazione dei centri di telefonia in sede fissa nonché a definire la disciplina urbanistica cui è in ogni caso subordinato il loro insediamento, sulla base dei criteri definiti dalla Giunta regionale. L'articolo prevede inoltre il divieto di aperture di nuovi centri di telefonia in sede fissa nelle more della individuazione degli ambiti territoriali e comunque non oltre il 1° gennaio 2010. Il ricorrente sostiene che le suddette disposizioni, nell'imporre limiti quantitativi all'apertura di nuove strutture commerciali, violerebbero sia la competenza legislativa statale in materia di "tutela della concorrenza" sia l'articolo 41 della Costituzione, incidendo negativamente sulla libertà di iniziativa economica privata.

La disposizione impugnata, ad avviso della difesa regionale sarebbe invece espressione del legittimo esercizio della competenza legislativa concorrente in materia di governo del territorio.

La Corte, come già affermato in una recente pronuncia, ribadisce che l'attività dei centri di telefonia in sede fissa è qualificabile come fornitura al pubblico di servizi di comunicazioni elettroniche e che la disciplina delle stesse riguarda diversi ambiti materiali, sia di competenza esclusiva statale, sia di competenza concorrente sia residuale delle regioni. La Corte quindi sottolinea, tra i principi fondamentali contenuti nel Codice delle comunicazioni elettroniche, quelli che assumono particolare rilevanza ai fini dell'esame delle disposizioni censurate: il diritto di libertà dell'uso dei mezzi di comunicazione elettronica, il diritto di iniziativa economica ed il suo esercizio in regime di concorrenza, nel settore delle comunicazioni elettroniche, nonché la libera attività di fornitura di reti e servizi di comunicazione elettronica. La Corte rileva come tali principi siano espressione della competenza esclusiva statale in tema di "tutela della concorrenza", prima ancora che della competenza concorrente in materia di "ordinamento della comunicazione". Se è pur vero che il legislatore, sia statale che regionale, può porre dei limiti all'attività in oggetto, anche con disposizioni diverse dalla specifica legislazione sulle comunicazioni elettroniche, come ad esempio la normativa attinente al governo del territorio, la Corte reputa la disposizione censurata "eccessiva" e la disciplina urbanistica "non giustificata in relazione alla natura e alle caratteristiche dell'attività in questione", determinando "un'ingiustificata compressione dell'assetto concorrenziale del mercato della comunicazione come disciplinato dal legislatore statale, invadendo una competenza spettante a quest'ultimo". La Corte dichiara pertanto illegittima la disposizione impugnata.

SENTENZA N. 25
ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 8 della legge della Regione Veneto 30 novembre 2007, n. 32 (Regolamentazione dell'attività dei centri di telefonia in sede fissa – *phone center*), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 2 febbraio 2008, depositato in cancelleria l'11 febbraio 2008 ed iscritto al n. 10 del registro ricorsi 2008.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 16 dicembre 2008 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

uditi l'avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Ezio Zanon e Andrea Manzi per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Veneto 30 novembre 2007, n. 32 (Regolamentazione dell'attività dei centri di telefonia in sede fissa – *phone center*), in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 41 della Costituzione.

Il ricorrente lamenta, innanzitutto, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto la censurata disposizione, prevedendo la necessità della pianificazione del numero degli esercizi commerciali e della individuazione delle aree che possono essere destinate all'apertura di nuovi *phone center*, invaderebbe la competenza esclusiva del legislatore statale in materia di “tutela della concorrenza”, introducendo nel sistema «un elemento di rigidità che si traduce in una programmazione quantitativa dell'offerta e nella imposizione di limiti quantitativi all'apertura di nuove strutture commerciali nella regione».

Il ricorrente denuncia, altresì, la violazione dell'art. 41 Cost., giacché, contingentando il mercato e limitando l'apertura di nuovi *phone center*, la denunciata disposizione inciderebbe negativamente sulla libertà di iniziativa economica privata.

La difesa della resistente contesta la suesposta questione, sostenendo che l'impugnato art. 8 sarebbe espressione del legittimo esercizio della potestà legislativa regionale concorrente in materia di «governo del territorio», in quanto ispirata dall'esigenza di assicurare un adeguato livello di servizi per i consumatori, con particolare riferimento alla disponibilità di aree per parcheggi ed alla compatibilità con la viabilità urbana.

2. – Questa Corte, con la recente sentenza n. 350 del 2008, ha riconosciuto che l'attività svolta dai centri di telefonia in sede fissa è qualificabile, alla luce del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), come fornitura al pubblico di servizi di comunicazione elettronica (si vedano in particolare l'art. 25 e l'Allegato n. 9 del decreto legislativo n. 259 del 2003). Con la succitata sentenza, questa Corte ha precisato che la competenza statale in tema di comunicazioni elettroniche non riguarda solo «la definizione delle tecnologie concernenti gli impianti che, unitariamente, costituiscono la rete delle infrastrutture di comunicazione elettronica» (come asserisce la difesa regionale nel presente giudizio), ma l'intera serie delle infrastrutture relative alle reti ed i relativi servizi pubblici e privati che operano nel settore.

Più in generale, questa Corte ha affermato che «le disposizioni del suddetto Codice intervengono in molteplici ambiti materiali, diversamente tra loro caratterizzati in relazione al riparto di competenza legislativa fra Stato e Regioni: sono, infatti, rinvenibili in questo settore titoli di competenza esclusiva statale (“ordinamento civile”, “coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale”, “tutela della concorrenza”), e titoli di competenza legislativa ripartita (“tutela della salute”, “ordinamento della comunicazione”, “governo del territorio”). Vengono, infine in rilievo anche materie di competenza legislativa residuale delle Regioni, quali, in particolare, l'“industria” ed il “commercio”» (così le sentenze n. 350 del 2008 e n. 336 del 2005).

Inoltre, fin dalla sentenza n. 336 del 2005 questa Corte ha riconosciuto che il Codice delle comunicazioni elettroniche, al fine di adeguarsi alla normativa comunitaria, ha inteso perseguire «un vasto processo di liberalizzazione delle reti e dei servizi nei settori convergenti delle telecomunicazioni, dei media e delle tecnologie dell'informazione (...) secondo le linee di un ampio disegno europeo tendente ad investire l'intera area dei servizi pubblici».

Fra i principi fondamentali espressamente enunciati dall'art. 3 del Codice, in questa sede assumono particolare rilevanza quello secondo il quale sono garantiti «i diritti inderogabili di libertà delle persone nell'uso dei mezzi di comunicazione elettronica, nonché il diritto di iniziativa economica ed il suo esercizio in regime di concorrenza, nel settore delle comunicazioni elettroniche», e quello secondo cui «la fornitura di reti e servizi di comunicazione elettronica, che è di preminente interesse generale, è libera». Ed è rilevante che, proprio a proposito di questi principi, la citata sentenza n. 350 del 2008 sottolinei come sia «evidente che disposizioni del genere sono espressione della competenza esclusiva dello Stato in tema di “tutela della concorrenza” e di “ordinamento civile”, prima ancora di costituire principi fondamentali in tema di “ordinamento della comunicazione”».

Coerentemente con questo assetto, l'art. 25 del Codice prevede che i fornitori di servizi di comunicazione elettronica debbano semplicemente ottenere una autorizzazione generale da parte del Ministero delle comunicazioni, secondo il modello della denuncia di inizio attività. L'impresa pertanto è abilitata ad iniziare immediatamente la propria attività, salva la possibilità per il Ministero, che verifica l'esistenza dei presupposti e requisiti richiesti, di vietare motivatamente la prosecuzione dell'attività entro il termine perentorio di sessanta giorni.

Senza dubbio il legislatore, sia statale che regionale, è legittimato a porre limiti alle attività in

oggetto: il terzo comma dello stesso art. 3 del Codice contempla «limitazioni derivanti da esigenze della difesa e della sicurezza dello Stato, della protezione civile, della salute pubblica e della tutela dell'ambiente e della riservatezza e protezione dei dati personali, poste da specifiche disposizioni di legge o da disposizioni regolamentari di attuazione». Appare, inoltre, evidente che possono essere fissati anche ulteriori limiti come quelli – tra gli altri – connessi al regime giuridico dei beni ovvero a normative attinenti al governo del territorio. Trattasi, infatti, di limiti diversi da quelli espressi dalla specifica legislazione sulle comunicazioni elettroniche e dei quali lo stesso legislatore statale tiene conto richiedendo, ai fini dello svolgimento dell'attività, il necessario «rispetto delle condizioni che possono essere imposte alle imprese in virtù di altre normative non di settore» (così il succitato Allegato n. 9).

3. – La questione è fondata.

Il censurato art. 8 reca esclusivamente disposizioni di tipo urbanistico in relazione ai centri di telefonia in sede fissa.

Questa Corte ha riconosciuto la legittimità di discipline regionali adottate nell'esercizio della potestà legislativa concorrente in materia di «governo del territorio», pur in presenza di normative poste dal legislatore statale in tema di protezione dall'inquinamento elettromagnetico e nello stesso Codice delle comunicazioni elettroniche (per tutte si vedano le sentenze n. 336 del 2005 e n. 307 del 2003). Il legittimo esercizio della potestà legislativa regionale in questi ambiti è stato, peraltro, subordinato alla condizione che «i criteri localizzativi e gli *standard* urbanistici non siano tali da impedire od ostacolare ingiustificatamente l'insediamento degli impianti medesimi» (così la sentenza n. 307 del 2003) o che l'esercizio del potere urbanistico non contraddica «l'unicità del procedimento autorizzativo e le collegate esigenze di semplificazione e di tempestività dei procedimenti» (così la sentenza n. 350 del 2008).

Inoltre, l'art. 4, comma 1, lettera c), del Codice delle comunicazioni elettroniche dispone che «la disciplina delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica» debba salvaguardare il diritto di «libertà di iniziativa economica ed il suo esercizio in regime di concorrenza, garantendo un accesso al mercato delle reti e servizi di comunicazione elettronica secondo criteri di obiettività, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità».

La censurata disposizione, nel circoscrivere la localizzazione dei soli centri di telefonia fissa ad ambiti territoriali preventivamente individuati e, soprattutto, nel subordinare l'apertura dei nuovi esercizi alla previa adozione di una specifica normativa urbanistica, risulta quindi eccessiva. In particolare, la previsione della necessità che tale specifica disciplina sia compatibile con le altre funzioni urbane e con la viabilità di accesso, nonché la richiesta di disponibilità di parcheggi appaiono più consone a grandi esercizi commerciali che comportino un rilevante afflusso di veicoli e persone, piuttosto che ai centri di telefonia fissa, di norma di dimensioni ridotti e con un accesso di persone limitato.

È evidente che tale disciplina urbanistica, non giustificata in relazione alla natura e alle caratteristiche dell'attività in questione, influenza direttamente l'accesso degli operatori economici ad un determinato mercato e pone barriere all'ingresso tali da alterare la concorrenza tra soggetti imprenditoriali.

L'impugnato art. 8 determina, dunque, un'ingiustificata compressione dell'assetto concorrenziale del mercato della comunicazione come disciplinato dal legislatore statale, invadendo una competenza spettante a quest'ultimo, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale (v., tra le altre, le sentenze n. 63, n. 51 e n. 1 del 2008; n. 431, n. 430 e n. 401 del 2007; n. 80 del 2006; n. 272 e n. 14 del 2004).

Né può negarsi che subordinare «in ogni caso» l'insediamento dei centri di telefonia in sede fissa alle speciali scelte urbanistiche di cui al censurato art. 8 comporti una palese contraddizione con le esigenze di semplificazione rese evidenti dalla disciplina del procedimento dettata dall'art. 25 del predetto Codice. Questo contrasto è reso tanto più

evidente dalla prescrizione, al terzo comma dell'art. 8, che, in attesa delle speciali nuove disposizioni urbanistiche dei Comuni, si abbia un periodo di sospensione nell'apertura di nuovi centri di telefonia (seppure non oltre la fine del 2009).

Deve pertanto essere dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Veneto 30 novembre 2007, n. 32, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

4. – Resta assorbita la residua censura.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 gennaio 2009.

F.to:

Giovanni Maria FLICK, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 gennaio 2009.

Sentenza del 6 febbraio 2009, n. 30

Tipo di giudizio	Conflitto di attribuzione	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Veneto	
Materia	Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema	
Atto impugnato	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
punti 1, 2 e 3 della deliberazione della Giunta della Regione Veneto 4 marzo 2008, n. 438 (Ulteriori criteri per le ammissioni di specie ittiche nelle acque interne regionali. Indirizzi ai fini di coordinamento per la protezione del patrimonio ittico regionale ai sensi dell'art. 3 della legge regionale 28 aprile 1998, n.19)	art.117, primo comma Cost. art. 117, secondo comma , lett.s), Cost.	Riconosciuta incompetenza della Regione ad adottare l'atto impugnato - annullamento

Sintesi

Il provvedimento regionale impugnato qualifica quattro specie ittiche (carpa, pesce gatto, trota iridea e lavarello) come specie "para-autoctone" in quanto da decenni utilizzate in ambito regionale e le equipara a quelle autoctone, autorizzando i piani provinciali a prevederne l'immissione nelle acque di competenza regionale ai fini della pesca sportiva o professionale.

Secondo la Corte, invece, la disciplina dell'introduzione, della reintroduzione e del ripopolamento di specie animali rientra nella esclusiva competenza statale di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione, trattandosi di regole di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e non solo di discipline d'uso della risorsa ambientale-faunistica.

Nello specifico, la direttiva comunitaria n. 43 del 1992 demanda agli Stati membri la valutazione in ordine alla possibilità di reintrodurre specie autoctone qualora tale misura possa contribuire alla loro conservazione e richiede agli Stati stessi di regolamentare ed eventualmente vietare le introduzioni di specie alloctone che possano arrecare pregiudizio alla conservazione degli habitat o delle specie autoctone.

Lo Stato italiano ha esercitato la sua competenza con il DPR n. 357 del 1997 il quale, all'articolo 12: da un lato, ha consentito la reintroduzione di specie autoctone, sulla base di linee guida da emanare dal ministero dell'ambiente, ed ha vietato espressamente la reintroduzione, l'introduzione ed il ripopolamento di specie e popolazioni non autoctone; dall'altro, ha definito il concetto di autoctonia, prevedendo che debba considerarsi autoctona la specie o la popolazione che per motivi storico-ecologici è indigena del territorio italiano e non autoctona quella non facente parte originariamente della fauna indigena italiana.

Questi limiti inderogabili sono stati violati dal provvedimento regionale, stante la non autoctonia delle quattro specie ittiche di cui si discute e, altresì, alla luce del fatto che deroga in senso peggiorativo ad un divieto dettato da ragioni di cautela a protezione e tutela dell'ecosistema.

SENTENZA N. 30
ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito dei punti 1, 2 e 3 della deliberazione della Giunta della Regione Veneto 4 marzo 2008, n. 438 (Ulteriori criteri per l'ammissione di specie ittiche nelle acque interne regionali. Indirizzi ai fini di coordinamento per la protezione del patrimonio ittico regionale ai sensi dell'art. 3 della legge regionale del 28 aprile 1998, n. 19), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 29 maggio 2008, depositato in cancelleria il 3 giugno 2008 ed iscritto al n. 9 del registro conflitti tra enti 2008.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 16 dicembre 2008 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

uditi l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Paola Malasoma per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto conflitto di attribuzione avverso la deliberazione della Giunta regionale 4 marzo 2008, n. 439 (*recte* 438), recante «Ulteriori criteri per le ammissioni di specie ittiche nelle acque interne regionali. Indirizzi ai fini di coordinamento per la protezione del patrimonio ittico regionale ai sensi dell'art. 3 legge regionale 28 aprile 1998, n. 19», con riferimento ai punti 1, 2 e 3.

1.1. — Il provvedimento regionale impugnato, che integra la deliberazione della Giunta regionale 12 febbraio 2008, n. 212, avente analogo oggetto, prevede:

al punto 1, che «ai sensi e per i fini di cui all'art. 3, c. 1, della L.R. n. 19/98, si dà atto che le specie ittiche carpa (*Cyprinus carpio*), pesce gatto (*Ictalurus melas*), trota iridea (*Oncorhynchus mykiss*) e lavarello (*Coregonus lavaretus*) debbono essere considerate "specie para-autoctone" in quanto da

parecchi decenni utilizzate in ambito regionale sia ai fini di pesca sportiva (carpa, pesce gatto, lavarello e trota iridea) sia ai fini di pesca professionale in ambito lacustre (lavarello)»;

al punto 2, che «anche per l'utilizzo delle specie carpa, pesce gatto, trota iridea e lavarello i piani di immissione approvati dalle competenti Amministrazioni provinciali dovranno essere valutati sotto i profili dei possibili inquinamenti genetici delle specie di interesse conservazionistico nel caso in cui sia possibile una riproduzione in natura dei soggetti immessi»;

al punto 3, che «in relazione a quanto disposto al precedente punto 2, le parole “per quanto concerne l'utilizzo di specie autoctone” di cui al punto 1. lett. d) del dispositivo della Delib.G.R. 12 febbraio 2008, n. 212 sono sostituite dalle parole “per quanto concerne l'utilizzo di specie autoctone e para-autoctone”».

1.2. — Con tali disposizioni ed, in specie, con la qualificazione delle quattro specie ittiche sopra indicate quali specie para-autoctone e con la loro equiparazione a quelle autoctone, la Regione Veneto autorizza i piani provinciali a prevederne l'immissione, ai fini di pesca sportiva o professionale e con le cautele prescritte, nelle acque di competenza regionale.

1.3. — Il ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che tali disposizioni, equiparando le specie ittiche notoriamente alloctone della carpa, del pesce gatto, della trota iridea e del lavarello a quelle autoctone, siano lesive degli artt. 117, primo e secondo comma, lettera *s*), e 118 della Costituzione, in relazione all'art. 22, lettera *b*), della dir. 92/43/CEE (Direttiva del Consiglio relativa alla conservazione di habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche), che impegna gli Stati membri a regolamentare ed eventualmente vietare le introduzioni di specie alloctone che possano arrecare pregiudizio alla conservazione degli habitat o delle specie autoctone, ed all'articolo 12 del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione di habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), come modificato dal d.P.R. 12 marzo 2003, n. 120 (Regolamento recante modifiche ed integrazioni al d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, concernente attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione di habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche). Infatti, il comma 3 del citato art. 12 vieta espressamente la reintroduzione, l'introduzione ed il ripopolamento in natura di specie e popolazioni non autoctone.

2. — Deve preliminarmente rilevarsi che il ricorso, riferito ad un atto pubblicato il 25 marzo 2008 e consegnato all'ufficiale giudiziario il 24 maggio 2008 (ultimo giorno, ma comunque giorno utile), è tempestivo, posto che la notifica si perfeziona per il notificante al momento della consegna all'ufficiale giudiziario (art. 149, comma 3, cod. proc. civ. e sentenza n. 477 del 2002). E deve, altresì, rilevarsi, a parte ogni considerazione sulla confusa argomentazione della difesa regionale veneta sul punto, che tale notifica ha raggiunto lo scopo (art. 156, comma 3, cod. proc. civ.), sicché ogni questione sulla sua validità, in quanto effettuata, a dire della resistente, «a persona diversa dal destinatario» e non seguita dall'invio della raccomandata, è irrilevante.

3. — Nel merito il ricorso è fondato.

3.1. — La disciplina dell'introduzione, della reintroduzione e del ripopolamento di specie animali rientra nella esclusiva competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, trattandosi di regole di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e non solo di discipline d'uso della risorsa ambientale-faunistica.

3.2. — In linea generale può osservarsi che lo Stato nell'esercizio di tale sua competenza esclusiva, nell'apprestare cioè una «tutela piena ed adeguata», capace di assicurare la conservazione dell'ambiente per la presente e per le future generazioni, può porre limiti invalicabili di tutela (cfr. sentenza n. 378 del 2007).

A tali limiti le Regioni devono adeguarsi nel dettare le normative d'uso dei beni ambientali, o comunque nell'esercizio di altre proprie competenze, rimanendo libere, però, se lo ritengono opportuno, di determinare, nell'esercizio della loro potestà legislativa, limiti di tutela dell'ambiente anche più elevati di quelli statali.

3.2. — Nello specifico ambito della introduzione, reintroduzione e ripopolamento di specie animali è da richiamare, anzitutto, la direttiva 92/43/CEE (Direttiva del Consiglio relativa alla conservazione di habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche), che demanda agli Stati membri la valutazione in ordine alla opportunità di reintrodurre specie autoctone, qualora questa misura possa contribuire alla loro conservazione (art. 22, lettera *a*), ed impegna gli Stati membri a regolamentare ed eventualmente vietare le introduzioni di specie alloctone che possano arrecare pregiudizio alla conservazione degli habitat o delle specie autoctone (art. 22, lettera *b*).

Lo Stato italiano ha esercitato la sua competenza con il d.P.R. n. 357 del 1997 (come modificato dal d.P.R. n. 120 del 2003), consentendo (art. 12, comma 2) la reintroduzione delle specie autoctone, sulla base di linee guida da emanarsi dal Ministero dell’Ambiente, previa acquisizione, tra gli altri, del parere dell’Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS) e (art. 12, comma 3) vietando espressamente (ed in via generale) la reintroduzione, l’introduzione ed il ripopolamento in natura di «specie e popolazioni non autoctone».

Il suddetto d.P.R. ha provveduto a definire il concetto di autoctonia, prevedendo che debba considerarsi (art. 2, lettera *o-quinquies*) autoctona la popolazione o specie che per motivi storico-ecologici è indigena del territorio italiano e (lettera *o-sexies*) non autoctona quella non facente parte originariamente della fauna indigena italiana.

3.3. — Tale disciplina ed, in particolare, quella recata dall’art. 12 del d.P.R. n. 357 del 1997 detta, dunque, limiti inderogabili alla competenza normativa regionale e questi risultano violati dalla deliberazione impugnata, stante la non autoctonia, nel senso descritto, delle quattro specie ittiche di cui si discute e considerato che il provvedimento regionale impugnato deroga in senso peggiorativo ad un divieto dettato da ragioni di cautela a protezione e tutela dell’ecosistema.

3.4. — Né ha pregio il riferimento del ricorrente alla mancata adozione da parte del Ministero dell’ambiente delle cosiddette “linee guida”.

Tali “linee” riguardano, infatti, le specie autoctone, non quelle alloctone, sicché la loro mancata adozione è comunque irrilevante nel caso di specie. Così come è irrilevante che l’INFS abbia proposto al Ministero (che non le ha ancora approvate) delle linee guida che introducono, oltre il binomio, specie autoctona/specie alloctona, la categoria delle specie para-autoctone ovvero quelle che, pur non essendo originarie del territorio italiano, vi siano giunte per intervento diretto, intenzionale o involontario, dell’uomo e quindi naturalizzate anteriormente al 1500, posto che, a parte ogni questione sulla compatibilità della categoria proposta con il parametro normativo vigente, in essa non rientrerebbero comunque le quattro specie in questione, le quali, per pacifica ammissione delle parti, sono state introdotte nel territorio italiano successivamente a tale data.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spettava alla Regione Veneto stabilire che le specie ittiche carpa (*Cyprinus carpio*), pesce gatto (*Ictalurus melas*), trota iridea (*Oncorhynchus mykiss*) e lavarello (*Coregonus lavaretus*) devono essere considerate “specie para-autoctone”;

annulla, di conseguenza, la deliberazione della Giunta regionale della Regione Veneto 4 marzo 2008, n. 438 (Ulteriori criteri per le ammissioni di specie ittiche nelle acque interne regionali. Indirizzi ai fini di coordinamento per la protezione del patrimonio ittico regionale ai sensi dell’art. 3 legge regionale 28 aprile 1998, n. 19), con riferimento ai punti 1, 2 e 3.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della consulta, il 26 gennaio 2009.

F.to:

Giovanni Maria FLICK, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 febbraio 2009.

Sentenza del 6 febbraio 2009, n. 32

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via incidentale	
Rimettente	Tribunale amministrativo regionale del Veneto	
Intervenienti	Regione Veneto	
Materia	Enti locali	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
Articolo 3 della legge della Regione Veneto 29 marzo 1999, n. 11 (Istituzione del Comune di Cavallino-Treporti)	articolo 117 Cost. articoli 3 e 97 Cost.	inammissibilità della questione non fondatezza della questione

Sintesi

La Corte Costituzionale si pronuncia sulla legittimità della disposizione regionale che provvede alla costituzione del Comune di Cavallino-Treporti, per scorporo di parte del Comune di Venezia. Il dubbio di costituzionalità è stato prospettato nel corso di un giudizio promosso dal Comune di Venezia dinanzi al Tribunale amministrativo regionale del Veneto per l'annullamento della deliberazione con la quale la Provincia di Venezia ha determinato, ai sensi dell'articolo 3 della l.r. 11/1999, "i criteri generali per la definizione dei rapporti conseguenti all'istituzione del *suddetto* Comune...".

Il ricorrente ha impugnato la deliberazione deducendo l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge regionale citata poiché in contrasto con gli articoli 3 e 97 della Costituzione, ovvero con i principi rispettivamente enucleabili da essi di ragionevolezza e di legalità, nonché con l'articolo 117 della stessa Costituzione che fissa le competenze legislative regionali. In ottemperanza ai principi costituzionali ora enunciati e in base a quanto previsto dagli articoli 8 e 17 della legge della Regione Veneto 24 dicembre 1992, n. 25 (Norme in materia di variazioni provinciali e comunali) il legislatore regionale avrebbe dovuto specificare, "nel rispetto dei principi riguardanti la successione delle persone giuridiche e in armonia *con* la legge regionale *istitutiva*", i criteri per l'individuazione dei beni e dei rapporti nella cui titolarità sarebbe dovuto subentrare il Comune di Cavallino-Treporti e non limitarsi, come ha fatto, a stabilire genericamente che lo stesso "subentra nella titolarità di tutti i beni mobili e immobili ed in tutte le situazioni giuridiche *attive e passive* del comune di origine, ivi compresi i rapporti concernenti il personale dipendente". Il potere delegato dalla Regione alla Provincia di Venezia ai sensi dell'articolo 17 della l.r. 25/1992, in assenza di una individuazione dei suddetti criteri da parte della legge regionale istitutiva del nuovo Comune, sarebbe stato esercitato in violazione dei principi costituzionali sopra menzionati.

Dalla mancata puntuale individuazione da parte della legge regionale dei suddetti criteri, a detta del ricorrente, sarebbe derivata una indeterminatezza del potere delegato dalla Regione alla Provincia di Venezia, ai sensi dell'articolo 17 della l.r. 25/1992 citata, di "definire i rapporti conseguenti all'istituzione del *suddetto* Comune" e dal concreto esercizio dello stesso sarebbe conseguito un provvedimento da considerare illegittimo per violazione di legge.

Il TAR, ritenendo rilevante e non manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità, ha rimesso la soluzione della questione alla Consulta, dinanzi alla quale la Regione Veneto ed il Comune di Cavallino-Treporti hanno eccepito l'inammissibilità della stessa chiedendone il rigetto.

La Corte Costituzionale, nel dichiarare inammissibile la censura basata sulla violazione dell'art. 117 Cost. in quanto priva di motivazione, ha dichiarato non fondate le altre questioni di legittimità costituzionali; a tal fine la stessa ha effettuato un *escursus* sulle disposizioni legislative costituzionali, nazionali e regionali in materia di variazioni delle circoscrizioni comunali ed

istituzione di nuovi comuni e, dopo essersi soffermata, in particolare, su quelle di disciplina delle conseguenze patrimoniali derivanti dal processo di scorporo, ha ritenuto che, nel caso di specie, il contesto normativo di riferimento contenga “sufficienti criteri per orientare e vincolare l’azione della pubblica amministrazione in sede di riparto delle poste patrimoniali tra i Comuni” e che “non vi è alcuna necessità costituzionale che imponga alla legge (ovvero alla l.r. 11/1999) di farsi direttamente carico della regolamentazione di ogni peculiare profilo che ciascuna vicenda successoria possa implicare. Al potere delegato alla Provincia di Venezia, pertanto, conclude la Corte, non è riconducibile quel carattere di “assoluta indeterminatezza” in presenza del quale in precedenti pronunce aveva affermato verificarsi la violazione del principio di legalità sostanziale (cfr. sentenze nn. 307 del 2003, 150 del 1982).

SENTENZA N.32
ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’articolo 3 della legge della Regione Veneto 29 marzo 1999, n. 11 (Istituzione del Comune di Cavallino-Treporti), promosso con ordinanza del 16 aprile 2008 dal Tribunale amministrativo regionale del Veneto sul ricorso proposto dal Comune di Venezia contro la Provincia di Venezia ed altro iscritta al n. 221 del registro ordinanze 2008 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 30, prima serie speciale, dell’anno 2008.

Visti gli atti di costituzione del Comune di Venezia e del Comune di Cavallino-Treporti nonché l’atto di intervento della Regione Veneto;

udito nell’udienza pubblica del 13 gennaio 2009 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

uditi gli avvocati Federico Sorrentino per il Comune di Venezia, Mario Bertolissi, Paolo Piva e Luigi Manzi per il Comune di Cavallino-Treporti, Luigi Manzi per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale amministrativo regionale del Veneto dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Veneto 29 marzo 1999, n. 11 (Istituzione del Comune di Cavallino-Treporti), in riferimento agli artt. 3, 97 e 117 della Costituzione.

Il dubbio di costituzionalità è stato prospettato nel corso di un giudizio relativo ad una deliberazione della Provincia di Venezia che ha determinato «i criteri generali per la definizione dei rapporti conseguenti all'istituzione del Comune di Cavallino-Treporti, per scorporo di parte del Comune di Venezia», nell'esercizio del potere demandato alla Provincia stessa dall'art. 17 della legge della Regione Veneto 24 dicembre 1992, n. 25 (Norme in materia di variazioni provinciali e comunali), e, in conformità a quest'ultima, dall'art. 3 della legge reg. Veneto n. 11 del 1999.

Nella Regione Veneto, infatti, l'istituzione di nuovi Comuni nell'ambito del procedimento delineato dall'art. 133, secondo comma, della Costituzione è disciplinata in via generale dalla legge regionale n. 25 del 1992, il cui art. 8 esige poi l'adozione, volta per volta, di una ulteriore legge regionale, recante, tra l'altro, «le direttive di massima per la soluzione degli aspetti finanziari e patrimoniali connessi con la revisione circoscrizionale»; l'art. 17 della stessa legge, inoltre, prevede che la Provincia competente per territorio provveda a definire i rapporti conseguenti alla istituzione di nuovi Comuni tenendo conto «dei principi riguardanti la successione delle persone giuridiche ed in armonia con la legge regionale» indicata dal summenzionato art. 8.

In questo contesto normativo, l'art. 3 della legge n. 11 del 1999, che ha provveduto all'istituzione del Comune di Cavallino-Treporti per scorporo dal Comune di Venezia, non avrebbe fissato effettivamente criteri idonei a ripartire in modo razionale il patrimonio del Comune di Venezia, rimettendo quindi tale compito all'esclusivo esercizio del potere discrezionale della Provincia.

Conseguentemente, secondo il rimettente, «l'art. 3 della citata legge n. 11 del 1999 per il suo carattere estremamente generico e comunque per essere privo delle necessarie direttive volute ed imposte dalla legge regionale n. 25 del 1992, si pone in contrasto con il principio di ragionevolezza enucleabile dall'art. 3 (della Costituzione), con il principio di legalità enucleabile dall'art. 97 (della Costituzione) e infine con l'art. 117 della Costituzione, che fissa le competenze legislative regionali».

2. – Sono intervenuti nel giudizio innanzi a questa Corte la Regione Veneto e i Comuni di Venezia e Cavallino-Treporti, questi ultimi già parti del processo principale.

La Regione Veneto e il Comune di Cavallino-Treporti hanno eccepito l'inammissibilità della questione e ne hanno chiesto comunque il rigetto.

Le eccezioni preliminari non sono fondate.

Quanto alla pretesa acquiescenza del Comune di Venezia alla deliberazione provinciale impugnata nel giudizio *a quo*, dedotta dal Comune di Cavallino-Treporti per arguirne l'inammissibilità del ricorso proposto avanti al TAR rimettente, va osservato che si tratta di profilo demandato all'apprezzamento non implausibile del giudice *a quo*, che lo ha già ritenuto, con idonea motivazione, privo di pregio (da ultimo, sentenze n. 241 e n. 219 del 2008).

Né sussiste difetto di motivazione sulla rilevanza, come preteso dalla Regione Veneto, dal momento che il giudice remittente ha provveduto a porre in luce che l'eventuale dichiarazione di incostituzionalità della disposizione censurata determinerebbe l'invalidità

della delibera provinciale impugnata nel giudizio *a quo* (da ultimo, sentenze n. 306 e n. 233 del 2008).

Quanto poi all'eccezione di inammissibilità formulata dalla Regione, per la quale il giudice *a quo* avrebbe dovuto censurare l'art. 17 della legge regionale n. 25 del 1992, che conferisce alla Provincia la potestà esercitata con la delibera oggetto di ricorso, è agevole replicare che il remittente non aveva motivo per impugnare la norma che determina i soli criteri generali per la successione fra Comuni, dal momento che la censura di incostituzionalità si accentra proprio sull'insufficiente integrazione di quei criteri generali ad opera della legge istitutiva del Comune di Cavallino-Treporti, così come prescritto dall'art. 8, comma 3, della legge n. 25 del 1992.

Infine l'eccezione, sollevata dal Comune di Cavallino-Treporti, secondo cui il rimettente avrebbe formulato un *petitum* "legislativo", mirando a sovrapporre alla volontà legislativa della Regione un nuovo criterio successorio tra enti non costituzionalmente imposto, trascura di considerare che a questa Corte viene invece domandata una pronuncia meramente ablatoria della norma oggetto, a seguito della quale toccherebbe al legislatore indicare in forma analitica le modalità di successione patrimoniale tra i due Comuni coinvolti.

3. – E' invece inammissibile la censura basata sull'art. 117 della Costituzione, in quanto del tutto priva di motivazione (da ultimo, ordinanze n. 4 del 2009 e n. 448 del 2008).

4. – Nel merito la questione non è fondata.

In via preliminare è necessario mettere in evidenza il contesto normativo entro il quale si colloca la vicenda che è oggetto del presente giudizio.

La disciplina legislativa delle conseguenze patrimoniali della divisione in più enti di un preesistente ente territoriale è sempre stata sommaria, malgrado i diversi evidenti interessi in gioco e la stessa incidenza di procedure del genere sul regime proprietario di diverse categorie di beni mobili ed immobili: se nella fase precedente alla adozione della Costituzione l'art. 36 del R.d. 3 marzo 1934, n. 383 (Approvazione del testo unico della legge comunale e provinciale), affidava genericamente ad un decreto prefettizio la «separazione patrimoniale» ed il «riparto delle attività e passività» nell'ipotesi di «variazioni alle circoscrizioni dei Comuni» dopo l'entrata in vigore dell'art. 133 della Costituzione la legislazione ordinaria non è mutata se non con l'art. 1, lettera a), del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 1 (Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di circoscrizioni comunali e di polizia locale urbana e rurale e del relativo personale), che si è limitato al trasferimento del surrichiamato potere amministrativo alle Regioni.

Solo con gli artt. 11 e 16 della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali), si è data attuazione all'art. 133 Cost. in relazione alla istituzione di nuovi Comuni e Province: in questa legislazione, peraltro, si persegue in via prioritaria la disincentivazione della suddivisione degli enti territoriali esistenti e la disciplina delle procedure di partecipazione a questi procedimenti da parte degli enti e delle popolazioni interessate, secondo quanto previsto nel primo e nel secondo comma dell'art. 133 della Costituzione. Rispetto, invece, alla disciplina degli effetti patrimoniali della successione dei nuovi enti, l'art. 20, comma 4, della legge n. 142 del 1990, con riguardo ai nuovi Comuni nelle aree metropolitane, e la lettera g) del secondo comma dell'art. 16 della medesima legge, con riguardo alle nuove Province, si limitano ad affermare che occorre garantire a tali enti, in proporzione al territorio ed alla popolazione, persone, beni, strumenti operativi e risorse finanziarie adeguate, con ciò, quindi, recependosi alcuni dei principali criteri utilizzati nella precedente prassi amministrativa.

Successivamente, il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), ha riprodotto in termini analoghi tale disciplina con

riguardo alle Province, mentre l'art. 15, relativo ai Comuni, si è limitato a riferirsi genericamente all'art. 133 Cost.

A sua volta, la legislazione regionale in tema di circoscrizioni comunali e di riordino dei territori comunali appare scarsamente analitica nella determinazione dei criteri di successione patrimoniale tra Comuni, recando talvolta un rinvio ai principi utilizzati per la successione fra le persone giuridiche, e solo in alcuni casi l'ulteriore indicazione di parametri più specifici in base ai quali procedere al conferimento del patrimonio al nuovo ente, quali il territorio e la popolazione coinvolti nel procedimento.

Né mancano leggi regionali che rinviano alle specifiche leggi istitutive dei nuovi Comuni, ovvero alle sole determinazioni della Provincia delegata a definire i rapporti conseguenti alla loro istituzione.

Solo alcune delle leggi regionali, fra quelle che delegano la Provincia competente per territorio (e fra esse la legge n. 25 del 1992 della Regione Veneto), contengono, oltre al riferimento al rispetto dei «principi riguardanti la successione delle persone giuridiche», un rinvio alla legge istitutiva del nuovo Comune per la determinazione di ulteriori criteri in materia.

Appare perciò evidente sia il legislatore statale che quello regionale hanno considerato relativamente agevole il riparto patrimoniale fra i diversi Comuni interessati derivanti da un processo di scorporo, assumendo come naturale principio, talvolta implicito, il riparto dei beni mobili ed immobili in proporzione alla consistenza demografica e territoriale degli enti coinvolti, nonché in base alla collocazione fisica dei beni immobili, e lasciando all'Amministrazione incaricata o delegata al riparto, definire gli aspetti più dettagliati della vicenda o comunque i profili peculiari che ciascun caso potesse presentare rispetto alla generalità degli altri (seppure sotto il controllo giurisdizionale).

E' in questa sede applicativa che pertanto emergono criteri di riparto relativamente più elaborati, in riferimento alle diverse e più complesse caratteristiche di alcuni enti territoriali (si pensi come lo stesso criterio di considerare le popolazioni ed i territori interessati al fine di individuare una percentuale di riparto possa essere diversamente modulato, a seconda del maggiore o minore rilievo che si dia all'uno o all'altro fattore).

5. – Sulla base di queste premesse può essere decisa la questione posta dal rimettente al vaglio della Corte: il TAR rileva che la norma impugnata, omettendo l'indicazione di stringenti criteri in base ai quali determinare la quota di patrimonio del Comune di Venezia da devolvere al Comune di Cavallino-Treporti, avrebbe integralmente affidato alla Provincia il compito di disciplinare la fattispecie in questione, in violazione del principio di legalità sostanziale (che il rimettente desume dall'art. 97 della Costituzione), cui deve invece conformarsi il conferimento legislativo dei poteri esercitati dalla pubblica amministrazione.

Questa Corte ha riconosciuto che la «assoluta indeterminatezza» del potere demandato ad una pubblica amministrazione «senza l'indicazione di alcun criterio da parte della legge» viola il principio di legalità sostanziale (sentenza n. 307 del 2003; in precedenza, si veda in particolare la sentenza n. 150 del 1982): tuttavia, con riguardo al caso di specie, non è dato ravvisare una carenza di simile gravità nella disposizione censurata, specie se letta alla luce dei principi appena esposti, desumibili dalla disciplina della materia in oggetto.

L'articolo 3 della legge n. 11 del 1999, per quanto sinteticamente, infatti, enuncia espressamente il «criterio secondo cui il Comune di nuova istituzione subentra nella titolarità di tutti i beni mobili ed immobili e di tutte le situazioni giuridiche attive e passive» del Comune di Venezia, chiarendo in tal modo che la successione abbraccia ogni componente del suo patrimonio; per tale via, le previsioni generali tracciate dalla legge regionale n. 25 del 1992 si sono senz'altro arricchite, giacché l'art. 17 di tale legge si limita a vincolare la Provincia delegata a tener «conto dei principi riguardanti la

successione delle persone giuridiche» e cioè di principi difficilmente enucleabili in termini univoci dalla variegata legislazione che li contiene e comunque di non agevole adattamento agli enti pubblici territoriali. La norma impugnata ha espresso, invece, la scelta, in precedenza non scontata, di non escludere *a priori* alcuna tipologia di beni del Comune di Venezia dal procedimento di riparto.

Tale criterio si cumula, quanto alla determinazione delle quote di spettanza del nuovo ente, con l'adozione dei parametri costituiti dalla popolazione e dal territorio interessati al procedimento, di cui la legislazione vigente reca, larga traccia.

Spetta pertanto alla Provincia delegata, sulla base di questi criteri legislativi, procedere alla definizione in dettaglio delle modalità con cui essi vanno applicati ed infine concretamente attribuire al nuovo Comune il patrimonio che gli spetta, sempre sotto il possibile controllo dei competenti organi giurisdizionali: per tali ragioni, la censura relativa alla violazione del principio di legalità sostanziale va rigettata.

6. – Del pari non è fondato il dubbio del rimettente che la disciplina impugnata sia irragionevole, e perciò lesiva dell'art. 3 della Costituzione, in quanto profondamente inadeguata rispetto alla funzione di ripartire «in modo logico e razionale il variegato patrimonio mobiliare ed immobiliare del Comune di Venezia».

Infatti, una volta appurato che la legislazione contiene sufficienti criteri per orientare e vincolare l'azione della pubblica amministrazione in sede di riparto delle poste patrimoniali tra i Comuni, non vi è alcuna necessità costituzionale che imponga alla legge di farsi direttamente carico della regolamentazione di ogni peculiare profilo che ciascuna vicenda successoria possa implicare, né tale omissione si può considerare irragionevole: anzi, questa Corte ha già negato che «una legge che disegni un nuovo assetto organizzativo debba necessariamente contenere, a pena di incostituzionalità, anche ogni disposizione di dettaglio operativo o attuativo» (sentenza n. 286 del 1997).

D'altra parte, non appare in generale discutibile, sotto il profilo della manifesta irragionevolezza, la pretesa dei nuovi Comuni di succedere in una percentuale della complessiva sfera patrimoniale del preesistente Comune di cui erano in precedenza una frazione alla pari di tutte le altre, salve le sole tipicità derivanti dall'insediamento territoriale dei beni immobili e dalla opportunità di non arrecare irrazionali o inutili disfunzionalità nel precedente assetto organizzativo e patrimoniale.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Veneto 29 marzo 1999, n. 11 (Istituzione del Comune di Cavallino-Treporti), sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto in relazione all'art. 117 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della medesima legge regionale n. 11 del 1999, sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto in relazione agli artt. 3 e 97 della Costituzione e al principio di legalità sostanziale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 gennaio 2009.

F.to:

Giovanni Maria FLICK, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 febbraio 2009.

Sentenza del 13 febbraio 2009 n. 38		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via incidentale	
Rimettente	Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna	
Materia	Istruzione	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
legge della Regione Emilia-Romagna 24 aprile 1995, n. 52 (Integrazioni alla legge regionale 25 gennaio 1983, n. 6 «Diritto allo studio»)	art. 33, primo, secondo e terzo comma, e art. 117, primo comma, Cost., nel testo anteriore alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).	inammissibilità della questione
Sintesi		
<p>La Corte costituzionale, con la sentenza in esame, dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'art. 33, primo, secondo e terzo comma, e all'art. 117, primo comma, della Costituzione, nel testo anteriore alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, della legge della Regione Emilia Romagna 24 aprile 1995, n. 52 (Integrazioni alla legge regionale 25 gennaio 1983, n. 6 «Diritto allo studio»).</p> <p>La Consulta rileva al riguardo che la questione di legittimità costituzionale costituisce, sostanzialmente, una impugnazione diretta, ad opera dei ricorrenti, di norme legislative regionali, con esclusiva deduzione di vizi di legittimità costituzionale a tutela, non già di propri interessi legittimi, presuntivamente lesi dal provvedimento amministrativo regionale, ma, per loro stessa ammissione, al solo scopo di far valere il generale principio della laicità dello Stato, nella sua accezione di principio costituzionale fondamentale.</p> <p>A giudizio della Corte, l'impugnazione diretta di leggi da parte di soggetti privati che non passi attraverso il termine medio della rituale e corretta impugnazione amministrativa di provvedimenti per vizi di legittimità, sia pure dedotti con riferimento a norme che si contestano sul piano della conformità a Costituzione, non può essere considerata ammissibile.</p> <p>La stessa ricorda, a tale proposito, come, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, il carattere incidentale della questione di costituzionalità presupponga che il petitum del giudizio nel corso del quale viene sollevata la questione non coincida con la proposizione della questione stessa (ex multis, sentenza n. 84 del 2006).</p> <p>Il giudizio a quo, quindi, deve avere, da un lato, un petitum separato e distinto dalla questione di costituzionalità sul quale il giudice remittente sia legittimamente chiamato, in ragione della propria competenza, a decidere; dall'altro, un suo autonomo svolgimento, nel senso di poter essere indirizzato ad una propria conclusione, al di fuori della questione di legittimità costituzionale, il cui insorgere è soltanto eventuale.</p> <p>Pertanto, conclude la Consulta, affinché, pur in presenza della prospettazione della incostituzionalità di una o più norme legislative, quale unico motivo di ricorso dinanzi al giudice a quo, si possa considerare sussistente il requisito della rilevanza, occorre che sia individuabile, nel giudizio principale, un petitum che presenti i requisiti sopra indicati, sul quale l'autorità giudiziaria remittente sia chiamata a pronunciarsi.</p>		

SENTENZA N.38
ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Emilia-Romagna 24 aprile 1995, n. 52 (Integrazioni alla legge regionale 25 gennaio 1983, n. 6 «Diritto allo studio»), promosso con ordinanza del 10 marzo 2008 dal Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna nel giudizio vertente tra il Comitato Bolognese “Scuola e Costituzione” ed altri e la Regione Emilia-Romagna, iscritta al n. 242 del registro ordinanze 2008 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2008.

Visti gli atti di costituzione del Comitato Bolognese “Scuola e Costituzione”, della Chiesa Evangelica Metodista di Bologna, della Comunità Ebraica di Bologna e della Regione Emilia-Romagna, nonché l'atto di intervento della Federazione Italiana Scuole Materne (FISM);

udito nell'udienza pubblica del 13 gennaio 2009 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

uditi gli avvocati Federico Sorrentino e Massimo Luciani per il Comitato Bolognese “Scuola e Costituzione” ed altri, Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Regione Emilia-Romagna, Mauro Giovannelli, Giuseppe Totaro e Franco Gaetano Scoca per la Federazione Italiana Scuole Materne (FISM).

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Il Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, con ordinanza in data 10 marzo 2008, ha sollevato questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Emilia-Romagna 24 aprile 1995, n. 52 (Integrazioni alla legge regionale 25 gennaio 1983, n. 6 «Diritto allo studio»), prospettando la violazione dell'art. 33, primo, secondo e terzo comma, e dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo nel testo anteriore alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

2.— Il giudizio *a quo* ha avuto un articolato *iter* processuale che è opportuno, di seguito, richiamare nelle sue linee essenziali, ai fini di una compiuta disamina della fattispecie.

2.1.— Il ricorso introduttivo del predetto giudizio è stato proposto davanti al TAR emiliano-romagnolo dal Comitato Bolognese “Scuola e Costituzione”, dalla Chiesa Cristiana Avventista del Settimo Giorno, dalla Comunità Ebraica e dalla Chiesa Evangelista Metodista, tutte di Bologna, per l’annullamento della delibera del Consiglio regionale dell’Emilia-Romagna n. 97 del 28 settembre 1995, recante l’approvazione dei criteri per l’assegnazione dei contributi ai Comuni, relativamente all’anno 1995, ai fini dell’attivazione di convenzioni per la qualificazione e il sostegno delle scuole dell’infanzia private senza fini di lucro o gestite da I.P.A.B., nonché degli atti connessi e presupposti.

2.2.— Nel ricorso erano prospettati cinque motivi di impugnazione.

Con il primo motivo si denunciava il vizio di violazione della legge regionale 25 gennaio 1983, n. 6 (Diritto allo studio e qualificazione del sistema integrato pubblico-privato delle scuole dell’infanzia), come modificata dalla legge regionale n. 52 del 1995.

Con il secondo motivo era dedotta la contrarietà del Protocollo d’intesa, che sarebbe dovuto intercorrere tra la Regione e la Federazione Italiana Scuole Materne (FISM), sia alla suddetta legge regionale, sia ad alcune disposizioni costituzionali (artt. 3, 33, primo e terzo comma, e 128 Cost.).

Con il terzo motivo si prospettava l’illegittimità dell’atto impugnato derivata dalla illegittimità costituzionale della legge regionale n. 52 del 1995 in riferimento agli artt. 3 e 128 Cost.

Infine, con il quarto e il quinto motivo si censurava il medesimo atto in ragione dell’illegittimità costituzionale della stessa legge regionale per violazione degli artt. 33 e 117, primo comma, Cost.

2.3.— Il TAR, pronunciando “sentenza parziale” (n. 191 del 1997), accoglieva, in parte, il ricorso – ritenendo fondato il primo motivo, salvo che per le determinazioni contenute negli atti impugnati relative alla FISM, rispetto alla quale, benché controinteressata, non era stato instaurato il contraddittorio – e lo dichiarava inammissibile con riguardo al secondo e al terzo motivo (attesa, anche per essi, la violazione della garanzia del contraddittorio).

2.4.— Contestualmente, con separata ordinanza, in relazione ai suddetti motivi quarto e quinto di impugnazione, il TAR rimetteva a questa Corte questione di legittimità costituzionale della medesima legge regionale, in relazione agli artt. 33, secondo e terzo comma, e 117, primo comma, Cost.

La Corte, con ordinanza n. 67 del 1998, dichiarava la manifesta inammissibilità della questione per carenza di motivazione sulla rilevanza.

2.5.— Con una seconda ordinanza lo stesso TAR sollevava nuovamente questione di legittimità costituzionale della citata legge regionale, in riferimento agli artt. 33, primo, secondo e terzo comma, e 117, primo comma, Cost.

Con ordinanza n. 346 del 2001 anche tale questione veniva dichiarata manifestamente inammissibile.

2.6.— Successivamente, il Consiglio di Stato (IV Sezione, decisione n. 880 del 2002), decidendo il gravame proposto dalla Regione Emilia-Romagna avverso la sentenza del TAR, accoglieva l’appello, statuendo che il primo motivo di impugnazione (accolto dal TAR) era inammissibile per difetto di legittimazione ed interesse ad agire dei ricorrenti originari.

Nella parte motiva della suddetta decisione il Consiglio precisava che rimaneva impregiudicato l’ulteriore corso del giudizio per i motivi quarto e quinto.

3.— Il TAR ha nuovamente sollevato questione di costituzionalità della medesima legge regionale sotto due profili.

Da un lato, si assume che l’intera legge regionale, in quanto non riconducibile alla materia «assistenza scolastica», ma a quella «istruzione», attribuita alla potestà legislativa dello Stato

dalle norme costituzionali invocate, violerebbe il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni come delineato prima della riforma del titolo V della parte II della Costituzione; dall'altro, che la previsione di un sostegno finanziario direttamente a favore delle scuole d'infanzia private per contributi di spesa corrente e di investimento, contenuta negli artt. 3 e 5 della suddetta legge regionale, violerebbe i principi della libertà di insegnamento e della libertà di istituzione di scuole e istituti di educazione senza oneri per lo Stato, di cui all'art. 33, primo e terzo comma, Cost.

4.— In via preliminare, deve essere dichiarato ammissibile l'intervento spiegato dalla FISM, in quanto, come già ritenuto dalla Corte, chiamata ad esaminare le analoghe questioni di costituzionalità già sollevate dal TAR nel medesimo giudizio *a quo*, la posizione della suddetta Federazione è suscettibile «di restare direttamente incisa dall'esito del giudizio» (ordinanze n. 67 del 1998 e n. 346 del 2001).

5.— Tra le molteplici eccezioni di inammissibilità dedotte dalle parti, o comunque rilevabili d'ufficio, deve essere esaminata prioritariamente quella relativa alla sussistenza dei requisiti idonei a giustificare la riproposizione della questione di costituzionalità sollevata dal TAR nello stesso giudizio *a quo*.

6.— L'eccezione è fondata.

7.— Al riguardo, si deve rilevare che tale giudizio, in ragione del suo articolato sviluppo processuale sopra richiamato, dopo la citata decisione d'appello del Consiglio di Stato, è proseguito dinanzi al TAR remittente per il solo esame dei motivi quarto e quinto dell'impugnazione originaria, con i quali si prospettava «l'illegittimità costituzionale della legge applicata con gli atti impugnati».

8.— Il remittente, nel riproporre per la terza volta la medesima questione, ne ha dedotto la rilevanza in ragione della circostanza che il Consiglio di Stato, nella richiamata decisione n. 880 del 2002, ha precisato che «rimane impregiudicato l'ulteriore corso del giudizio di primo grado avuto riguardo al quarto e quinto motivo di ricorso originario»; il giudice *a quo* ritiene, pertanto, che «non si è esaurito il potere decisorio» ad esso spettante «il cui concreto esercizio, in senso favorevole o sfavorevole ai ricorrenti, dipenderà esclusivamente dalla fondatezza o meno della questione di legittimità costituzionale prospettata con la quarta e quinta censura».

Tale argomentazione, tuttavia, nulla di nuovo aggiunge a quelle contenute nei precedenti provvedimenti di rimessione ed è insufficiente a fare apprezzare alla Corte la sussistenza del requisito della rilevanza della presente questione di costituzionalità.

Da un lato, infatti, il TAR si limita a richiamare un'affermazione del giudice di appello, circa il fatto che sui suddetti motivi il TAR stesso non si era pronunciato in attesa della decisione di questa Corte, posto che il Consiglio di Stato non avrebbe, in ogni caso, potuto pronunciarsi – neanche con riferimento alla sussistenza o meno delle condizioni dell'azione – sul quarto e quinto motivo del ricorso di primo grado, che non formavano oggetto di decisione e quindi di devoluzione in appello.

Dall'altro, espunge tale affermazione dal contesto complessivo della decisione e in particolare da quanto statuito dal Consiglio di Stato nel dichiarare, in riforma della sentenza appellata, inammissibile il primo motivo dell'impugnazione proposta in primo grado, per difetto di legittimazione ed interesse ad agire dei ricorrenti; conclusione, questa, derivante dalla considerazione che «il rispetto delle regole legali che presidiano la concessione di contributi (...) appare questione che interessa la generalità dei cittadini e non specificamente le confessioni religiose ed il comitato cittadino», ricorrenti in prime cure.

9.— Pertanto, la citata affermazione del giudice di appello, richiamata dal TAR, non legittima, di per sé, la riproposizione innanzi a questa Corte, a norma dell'art. 24, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, di una questione di legittimità negli stessi termini in cui sia stata già dichiarata manifestamente inammissibile per difetto di rilevanza.

10.— A ciò è da aggiungere, sempre ai fini dell'apprezzamento della sussistenza della rilevanza della questione di costituzionalità, che l'ordinanza del TAR è priva di un'adeguata motivazione. Il giudice *a quo* non argomenta affatto sulle ragioni per le quali la violazione del principio costituzionale della garanzia del contraddittorio – commessa dai ricorrenti originari nei confronti della FISM e posta, dal medesimo TAR, a base della pronuncia di inammissibilità di parte del primo, nonché del secondo e del terzo motivo di ricorso originario – non determinerebbe anche, inevitabilmente, l'inammissibilità delle censure proposte con il quarto ed il quinto motivo.

Tali ultimi motivi, nella logica della impugnazione proposta innanzi al giudice *a quo* e per espressa ammissione degli stessi ricorrenti in quel giudizio, sono stati formulati allo scopo di ottenere (previa declaratoria di illegittimità costituzionale dell'intera legge n. 52 del 1995) l'annullamento della delibera del Consiglio regionale. Tuttavia, è proprio l'impugnazione di questa delibera che è già stata dichiarata, nel suo complesso, inammissibile sia per il rilevato difetto di contraddittorio nei confronti della controinteressata FISM, sia per carenza di legittimazione ed interesse ad agire da parte dei ricorrenti.

Deve rilevarsi, dunque, che nella situazione così determinatasi è anche mancata da parte del giudice remittente ogni necessaria valutazione e motivazione sulla persistenza di un interesse giuridicamente rilevante delle parti ricorrenti nel giudizio *a quo* a proseguire il giudizio stesso dopo la citata decisione del Consiglio di Stato.

11.— Inoltre, è di tutta evidenza che, secondo l'ordinanza di rimessione, la richiesta declaratoria di incostituzionalità della legge regionale dovrebbe comportare, per illegittimità derivata, la caducazione della delibera regionale di approvazione dei criteri per la ripartizione del finanziamento.

Ma, come si è rilevato, l'impugnazione da parte dei ricorrenti di tale deliberazione è stata dichiarata, in modo definitivo, inammissibile sia per difetto di contraddittorio, che per carenza di interesse a ricorrere.

Né un autonomo titolo di legittimazione dei ricorrenti all'impugnazione potrebbe derivare dalla invocazione del principio di laicità dello Stato, in quanto, comunque, non potrebbe essere pregiudicata, da una eventuale sentenza di accoglimento del ricorso da parte del TAR, la sfera di interessi di un soggetto (la FISM) non chiamato ritualmente a partecipare al giudizio amministrativo di impugnazione e per il quale la delibera regionale è intangibile nella parte in cui consolida siffatta sfera di interessi giuridicamente protetti.

Ed infatti, come la Corte ha già avuto modo di affermare, in un procedimento avente natura giurisdizionale la prima e fondamentale garanzia minima del principio costituzionale del contraddittorio, il cui rispetto è indefettibile, «consiste nella necessità che tanto l'attore quanto il contraddittore partecipino o siano messi in condizione di partecipare al procedimento» medesimo (sentenza n. 181 del 2008; si veda anche ordinanza n. 183 del 1999).

12.— In effetti, alla luce di tutte le suindicate considerazioni, deve ritenersi che la questione di costituzionalità ora riproposta sia priva di incidentalità. Si è in presenza, sostanzialmente, di una impugnazione diretta, ad opera dei ricorrenti, di norme legislative regionali, con esclusiva deduzione di vizi di legittimità costituzionale a tutela non già di propri interessi legittimi, presuntivamente lesi dal provvedimento amministrativo regionale, ma – per loro stessa ammissione – al solo scopo di far valere il generale principio della laicità dello Stato, nella sua accezione di principio costituzionale fondamentale.

Tale tipo di impugnazione diretta di leggi da parte di soggetti privati, che non passi attraverso il termine medio della rituale e corretta impugnazione amministrativa di provvedimenti per vizi di legittimità, sia pure dedotti con riferimento a norme che si contestano sul piano della conformità a Costituzione, non può essere considerata ammissibile.

Al riguardo, giova ricordare come, secondo la giurisprudenza di questa Corte, il carattere incidentale della questione di costituzionalità presupponga che il *petitum* del giudizio nel corso del quale viene sollevata la questione non coincida con la proposizione della questione stessa (*ex multis*, sentenza n. 84 del 2006).

Quindi, il giudizio *a quo* deve avere, da un lato, un *petitum* separato e distinto dalla questione di costituzionalità sul quale il giudice remittente sia legittimamente chiamato, in ragione della propria competenza, a decidere; dall'altro, un suo autonomo svolgimento, nel senso di poter essere indirizzato ad una propria conclusione, al di fuori della questione di legittimità costituzionale, il cui insorgere è soltanto eventuale (citata sentenza n. 84 del 2006; ed inoltre, sentenze n. 127 del 1998; n. 263 del 1994; n. 65 del 1964; ordinanze n. 175 del 2003; n. 17 del 1999; n. 291 del 1986).

Pertanto, affinché, pur in presenza della prospettazione della incostituzionalità di una o più norme legislative, quale unico motivo di ricorso dinanzi al giudice *a quo*, si possa considerare sussistente il requisito della rilevanza, occorre che sia individuabile, nel giudizio principale, un *petitum* che presenti i requisiti sopra indicati, sul quale l'autorità giudiziaria remittente sia chiamata a pronunciarsi (sentenza n. 4 del 2000).

In proposito, è significativo quanto affermato dallo stesso giudice *a quo* nell'ordinanza di rimessione e cioè che «in definitiva il ricorso in parola è oggi pendente *soltanto* con riferimento alla quarta e quinta censura dedotte con il ricorso originario ed in entrambe si prospettano *soltanto*, sia pure per profili diversi, questioni di legittimità costituzionale della legge regionale n. 52 del 1995».

La sollevata questione di costituzionalità, dunque, esaurisce immediatamente il *petitum* del giudizio principale e l'eventuale pronuncia di accoglimento di questa Corte verrebbe a consumare *ex se* la tutela richiesta al giudice remittente, nella residua parte del processo principale, con la conseguenza che manca, nella specie, il carattere della incidentalità della questione, come prescritto dall'art. 23 della legge n. 87 del 1953.

13.— Pertanto, per il complesso delle considerazioni innanzi svolte e previo assorbimento di ogni altro profilo pregiudiziale, la questione sollevata dal TAR per l'Emilia-Romagna deve essere dichiarata inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile l'intervento spiegato dalla Federazione Italiana Scuole Materne (FISM) nel presente giudizio;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Emilia-Romagna 24 aprile 1995, n. 52 (Integrazioni alla legge regionale 25 gennaio 1983, n. 6 «Diritto allo studio»), sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, in riferimento all'art. 33, primo, secondo e terzo comma, e all'art. 117, primo comma, della Costituzione, nel testo anteriore alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), con l'ordinanza di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 febbraio 2009.

F.to:

Giovanni Maria FLICK, Presidente

Alfonso QUARANTA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 febbraio 2009.

Sentenza del 23 febbraio 2009 n. 54

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Basilicata	
Materia	Governo del territorio Edilizia	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
articolo 1, comma 1, lettere a) e c) della legge della Regione Basilicata 18 dicembre 2007, n. 25 (modifica ed integrazione alla l.r.12 novembre 2004, n. 18).	artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera s) (parametro, quest'ultimo, non espressamente menzionato) Cost., principi di leale collaborazione e di certezza del diritto.	illegittimità costituzionale
l.r. 25/2007	artt. 3 e 97 Cost., principi di leale collaborazione tra Stato e Regioni e di certezza del diritto	inammissibilità delle questioni
art. 1, lettere b), d), e), f) e g), della l. r. 25/2007	artt. 3 e 97 Cost., principi di leale collaborazione tra Stato e Regioni e di certezza del diritto	inammissibilità delle questioni
art. 2 della l. r. 25/2007	artt. 3 e 97 Cost.; principi di leale collaborazione tra Stato e Regioni e di certezza del diritto	non fondatezza della questione

Sintesi

La Corte costituzionale, con la sentenza in esame, dichiara l'illegittimità dell'art. 1, comma 1, lettere a) e c) della legge della Regione Basilicata n. 25 del 2007 (Modifica ed integrazione alla L.R.12 novembre 2004, n. 18), in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., nonché ai principi di leale collaborazione e di certezza del diritto.

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

La Corte, dopo aver rilevato che sono inammissibili le censure aventi ad oggetto l'art. 1, comma 1, lettere b), d), e), f) e g), della legge regionale n. 25 del 2007, ravvisa, con riguardo alla censura relativa all'art. 1, comma 1, lettera a), un intervento da parte del legislatore regionale che rende applicabile il condono edilizio anche a opere che ne sono escluse dalla disciplina statale e da

quella previgente regionale.

Infatti, nella fattispecie in esame, la novella introdotta alla l.r. n. 18 del 2004, muta sostanzialmente il concetto di «opere ultimate» (art. 2, comma 1, lettera d), della citata legge regionale), non richiedendo più, come in precedenza, che l'opera sia edificata in tutte le sue componenti strutturali «ivi compresi (...) i muri perimetrali». In particolare, con la soppressione del riferimento a tale ultimo elemento si renderebbe applicabile il condono edilizio anche ad opere che ne erano prima escluse.

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

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

Il legislatore regionale, che è tenuto a cooperare con lo stato al fine di garantire l'equilibrio dell'«accentuata integrazione» tra normativa nazionale e normativa regionale richiesto dal condono edilizio (sentenza n. 196 del 2004), ha invece generato una frattura nel processo di uniforme e prevedibile applicazione della relativa disciplina, come consolidata dal decorso del termine previsto dall'art. 5 del decreto-legge n. 168 del 2004.

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

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

SENTENZA N. 54
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	“
- Sabino	CASSESE	“
- Maria Rita	SAULLE	“

- Giuseppe TESAURO “
- Paolo Maria NAPOLITANO “
- Giuseppe FRIGO “
- Alessandro CRISCUOLO “

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Basilicata 18 dicembre 2007, n. 25 (Modifica ed integrazione alla L.R.12 novembre 2004, n. 18), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 18 febbraio 2008, depositato in cancelleria il 25 febbraio 2008 ed iscritto al n. 14 del registro ricorsi 2008.

Visto l'atto di costituzione della Regione Basilicata;

udito nell'udienza pubblica del 27 gennaio 2009 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

udito l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. – il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Basilicata 18 dicembre 2007, n. 25 (modifica ed integrazione alla l.r.12 novembre 2004, n. 18), in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera s) (parametro, quest'ultimo, non espressamente menzionato) della Costituzione, nonché ai principi di leale collaborazione e di certezza del diritto.

La legge impugnata modifica in parte la legge regionale 12 novembre 2004, n. 18 (Norme sulla sanatoria degli abusi edilizi di cui all'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269), con cui la Regione Basilicata ha esercitato la propria potestà legislativa in relazione alla disciplina del cosiddetto condono edilizio, previsto dall'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, norma su cui ha inciso la sentenza n. 196 del 2004 di questa Corte.

Sulla base di tale ultima decisione, con la successiva sentenza n. 49 del 2006 la Corte ha qualificato come perentorio il termine assegnato alla Regione dall'art. 5 del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168 (Interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 30 luglio 2004, n. 191, al fine di poter integrare la normativa statale.

Posto che la legge impugnata è stata adottata successivamente a tale termine, il ricorrente sostiene che essa avrebbe ecceduto la competenza regionale, ponendosi in contrasto con il principio di leale collaborazione e incrinando la certezza del diritto.

In particolare, l'art. 2, a parere dell'avvocatura, avrebbe riaperto il termine per la definizione del procedimento di sanatoria.

L'art. 1, comma 1, lettere a), c), d) ed e), avrebbe poi ampliato l'area della «casistica degli interventi ammessi a sanatoria»: la lettera a) avrebbe reso sanabile l'opera quand'anche priva dei muri perimetrali, mentre la lettera c) avrebbe reso rilevanti, al fine di precludere la sanatoria, i soli vincoli assoluti di inedificabilità anteriori alla realizzazione del fabbricato, così invadendo anche la competenza statale in materia di “beni ambientali, artistici e monumentali”.

Infine, la previsione di nuove condizioni per la sanatoria senza contestuale riapertura dei termini per la presentazione della domanda di condono comporterebbe la lesione degli artt. 3 e 97 della Costituzione, in quanto avrebbe discriminato soggetti che versano nelle medesime situazioni, tramite una norma irragionevole e contraria all'imparzialità e al buon andamento della pubblica amministrazione.

2. – Si è costituita la Regione Basilicata, eccependo l'inammissibilità delle censure, e chiedendone nel merito il rigetto; nell'imminenza dell'udienza pubblica la sola Avvocatura dello Stato ha depositato memoria conclusiva, insistendo sulle conclusioni già rassegnate.

3. – Non sono ammissibili le censure concernenti la legittimità costituzionale dell'intera legge impugnata, che sono fondate sull'asserito vizio di violazione dei principi di leale collaborazione tra Stato e Regione e di certezza del diritto, nonché sulla lesione degli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Il ricorrente, infatti, muove da un'erronea lettura delle decisioni assunte dalla Corte in ordine ai limiti della potestà legislativa regionale in materia: la sentenza n. 49 del 2006, menzionata dal ricorso in riferimento alla qualificazione come «perentorio» del termine di cui al succitato art. 5, chiarisce espressamente «che il limite temporale all'esercizio del potere legislativo da parte delle regioni in questa particolare materia concerne esclusivamente le disposizioni che (...) si discostano dalle previsioni dell'art. 32», ed anzi, aggiunge che «non incontra, invece, limiti temporali del genere il potere legislativo regionale che si svolga in conformità dell'art. 32 o nell'ambito di una qualsiasi ordinaria materia legislativa di competenza della Regione».

Il solo esaurimento del termine non è pertanto sufficiente a sostenere la censura di incostituzionalità, la quale esige invece che la parte ricorrente adduca argomenti tali da dimostrare che la sopravvenuta normativa regionale si è discostata dalle previsioni contenute nell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, alterando in tal modo la normativa statale in materia di condono edilizio: quest'ultima, infatti, una volta consumatosi lo spazio temporale assegnato al legislatore regionale per integrare tale disciplina, «non potrà che trovare applicazione» (sentenza n. 196 del 2004).

Per la medesima ragione, le stesse censure basate sulla violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione potranno essere apprezzate solo con il verificarsi della condizione appena ricordata, giacché si potrebbe, in linea meramente astratta, ipotizzare una violazione del principio di uguaglianza nei criteri di accesso al condono e nell'azione della pubblica amministrazione, solo se i primi fossero stati modificati sostanzialmente e significativamente senza contestuale riapertura del termine per proporre la domanda. Invece, modifiche marginali e di dettaglio introdotte dal legislatore regionale con ogni evidenza non sarebbero neppure in linea di principio idonee a generare profili di illegittimità, in quanto necessariamente rivolte solo a chi abbia già chiesto tempestivamente di usufruire del condono.

Tali rilievi valgono ad evidenziare la sussistenza di uno specifico onere motivazionale a carico del ricorrente, che è tenuto, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, ad illustrare adeguatamente le ragioni per le quali le disposizioni impugnate violano i parametri costituzionali (da ultimo, sentenze n. 326, n. 285 e n. 168 del 2008).

Nel caso di specie, va pertanto affermato che non si può censurare l'intera legge regionale sul solo rilievo che essa è il frutto dell'esercizio del potere normativo mediante la quale la Regione a suo tempo ha esercitato, entro il detto termine perentorio, i propri poteri legislativi in tema di condono edilizio; ciò a meno di addurre elementi argomentativi idonei a dimostrare che le disposizioni adottate nella nuova legge regionale si siano davvero discostate dalle parti non legittimamente modificabili del succitato art. 32.

Ma in tale ultimo senso il ricorrente ha provveduto con esclusivo riferimento all'art. 1, comma 1, lettere a) e c), e all'art. 2 della legge impugnata, mentre – come si è visto sopra – non è stata spesa alcuna argomentazione atta non solo a comprovare, ma neppure ad ipotizzare che l'art. 1, comma 1, lettere b), d), e), f), e g) possa avere l'effetto di ampliare illegittimamente l'area del condono edilizio. Il ricorrente si è limitato invece a postulare tale esito, oltre che con riguardo alle predette lettere a) e c), per le quali viene svolta un'autonoma motivazione, solo in riferimento alle lettere d) ed e), sulle quali, viceversa, si sono omesse le ulteriori, indispensabili argomentazioni.

Ne segue che sono inammissibili le censure aventi ad oggetto l'art. 1, comma 1, lettere b), d), e), f) e g), della legge regionale n. 25 del 2007.

Le sole censure affrontabili in questa sede, pertanto, riguardano l'art. 1, comma 1, lettere a) e c), e l'art. 2 della legge impugnata.

4. – Quanto all'art. 2, la censura non è fondata, poiché si basa su un erroneo presupposto interpretativo (sentenze n. 207 e n. 184 del 2007), secondo quanto eccepito dalla Regione Basilicata.

Secondo il ricorrente, infatti, tale norma riaprirebbe il termine per presentare la domanda di condono ai sensi dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003 e della legge regionale n. 18 del 2004. In realtà, la proroga dei due termini ivi contenuta, concerne espressamente la definizione, da parte dei comuni, dei procedimenti relativi alle domande di rilascio del titolo edilizio in sanatoria presentate nei termini previsti dalla legge 28 febbraio 1985, n. 47 (norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie) e dalla legge 23 dicembre 1994, n. 724 (misure di razionalizzazione della finanza pubblica).

5. – È, invece, fondata la censura relativa alla lettera a) del comma 1 dell'art. 1 della legge impugnata.

Infatti questa modifica della legge n. 18 del 2004 muta sostanzialmente il concetto di «opere ultimate» già in origine previsto nell'art. 2, comma 1, lettera d), della citata legge regionale non richiedendo più – come in precedenza –, a tal fine, che l'opera sia edificata in tutte le sue componenti strutturali «ivi compresi (...) i muri perimetrali». Con la soppressione del riferimento a tale ultimo elemento, infatti, si vorrebbe rendere applicabile il condono edilizio anche ad opere che ne sono escluse dalla legislazione statale e dalla previgente legislazione regionale.

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

In applicazione di tale norma, la definizione di “rustico” non può prescindere, secondo la costante giurisprudenza ordinaria ed amministrativa, dall'intervenuto completamento di tutte le strutture essenziali, tra le quali anche le “tamponature esterne”. Né può essere apprezzato il tentativo della difesa regionale di sostenere la tesi opposta sulla base di quanto sarebbe affermato nella più recente circolare ministeriale in materia (circolare del ministero delle infrastrutture e dei trasporti n. 2699 del 7 dicembre 2005) – la quale comunque non potrebbe modificare il precetto legislativo – dal momento che, invece, anche in questo atto si riconosce, sulla base della giurisprudenza in materia, «che l'esecuzione del rustico implica la tamponatura dell'edificio stesso, con conseguente non sanabilità di quelle opere ove manchino in tutto o in parte i muri di tamponamento».

La norma impugnata ha pertanto l'effetto di estendere l'area del condono oltre il termine assegnato alla Regione ai fini dell'integrazione della normativa statale, che viene anzi per tale profilo significativamente modificata. In tal modo il legislatore regionale, che è tenuto a cooperare con lo stato al fine di garantire l'equilibrio dell'«accentuata integrazione» tra normativa nazionale e normativa regionale richiesto dal condono edilizio (sentenza n. 196 del 2004), ha invece generato una frattura nel processo di uniforme e prevedibile applicazione della relativa disciplina, come consolidata dal decorso del termine previsto dall'art. 5 del decreto-legge n. 168 del 2004.

Per tale via si è leso l'affidamento dei consociati nella natura definitiva della normativa in questione, e con esso, in ultima analisi, la stessa certezza del diritto evocata dal ricorrente, che questa Corte ha espressamente individuato come un valore suscettibile di essere compromesso da «ogni condono edilizio», così da fungere da criterio, unitamente ad altri, alla luce del quale valutare l'osservanza degli «stretti limiti» imposti al condono dal sistema costituzionale (sentenze n. 196 del 2004 e n. 369 del 1988).

6. – è altresì fondata, per analoghe ragioni, la censura relativa alla lettera c) del primo comma dell'art. 1 della legge n. 25 del 2007.

Infatti l'inserimento nell'art. 3, comma 1, lettera d), della legge regionale n. 18 del 2004 (articolo intitolato "opere non suscettibili di sanatoria") del divieto di sanare le opere abusive edificate su aree sottoposte a vincoli di tutela solo quando questi ultimi «comportino l'inedificabilità assoluta», va posto a raffronto non solo con l'art. 33 della legge n. 47 del 1985, la cui osservanza, quanto ai limiti imposti alla sanatoria dai vincoli di inedificabilità, è espressamente garantita dal comma 27 dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, ma anche con la lettera d) del medesimo comma appena citato. Tale disposizione, infatti, attribuisce effetto impeditivo della sanatoria ad ulteriori vincoli, che la norma impugnata, derogando a quanto già previsto in origine dalla legge regionale n. 18 del 2004, avrebbe invece l'effetto di vanificare.

La disposizione è pertanto illegittima per i medesimi motivi esposti nel paragrafo precedente.

7. – Sono assorbite le ulteriori censure di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere a) e c).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere a) e c) della legge della Regione Basilicata n. 25 del 2007;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Basilicata 18 dicembre 2007, n. 25 (Modifica ed integrazione alla L.R. 12 novembre 2004, n. 18), sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, e ai principi di leale collaborazione tra Stato e Regioni e di certezza del diritto;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, lettere b), d), e), f) e g), della legge della Regione Basilicata n. 25 del 2007, sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, e ai principi di leale cooperazione tra Stato e Regioni e di certezza del diritto;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Basilicata n. 25 del 2007, sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, e ai principi di leale collaborazione tra Stato e Regioni e di certezza del diritto.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 febbraio 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 febbraio 2009.

Sentenza del 5 marzo 2009, n. 61

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Valle d'Aosta	
Materie	Rifiuti Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
art. 14, commi 1, 2, 3 e 6 legge della Regione Valle d'Aosta 3 dicembre 2007, n. 31 (Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti)	art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.	illegittimità costituzionale
art. 64 legge della Regione Valle d'Aosta 13 marzo 2008, n. 5 (Disciplina delle cave, delle miniere e delle acque minerali naturali, di sorgente e termali)	art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.	illegittimità costituzionale
art. 21 l.r. 31/2007	art. 117, primo comma art. 2, primo comma legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.	non fondatezza della questione

Sintesi

La sentenza in esame riguarda la materia dei rifiuti che, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, rientra nella materia della tutela dell'ambiente, di esclusiva competenza dello Stato.

Il Governo solleva, con due distinti ricorsi, questione di legittimità costituzionale delle leggi della Regione Valle d'Aosta 3 dicembre 2007, n. 31 e 13 marzo 2008, n. 5, quest'ultima di modifica della precedente, poiché lesive della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

In particolare il Governo ritiene che tali disposizioni riproducono una nozione di "rifiuto" in contrasto con quella dettata dalle disposizioni comunitarie e da quelle statali competenti in materia, che costituiscono "norma interposta, nel senso che integrano o danno contenuto all'art. 117, secondo comma, lettera s) della Cost."

La Corte ritiene la questione fondata.

La definizione di rifiuto, in quanto materia ricompresa nella tutela dell'ambiente, è di competenza esclusiva statale e pertanto le Regioni non possono nel merito legiferare in maniera autonoma.

Nel caso di specie le disposizioni regionali censurate, escludendo dalla nozione di rifiuto materiali che dalla normativa statale sono considerati tali, forniscono, sebbene indirettamente, una definizione di "rifiuto" in contrasto con la medesima normativa e pertanto, in quanto invasive della

competenza esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., sono illegittime. Inoltre il Governo solleva questione di legittimità costituzionale delle medesime leggi regionali in riferimento alle relative disposizioni che disciplinano le aree di stoccaggio attrezzate per i materiali inerti da scavo e le c.d. isole ecologiche.

Il Governo ritiene la disciplina regionale non solo difforme, ma anche di minore tutela ambientale rispetto a quella statale e pertanto lesiva della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente.

Il rilievo governativo ripropone all'attenzione della Corte il tema del rapporto tra competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente ed esercizio da parte della Regione di proprie competenze la cui disciplina incide indirettamente sul bene materiale "ambiente".

La Corte, già intervenuta in più occasioni per chiarire i termini di tale rapporto, ribadisce che lo Stato, nell'ambito della propria competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, stabilisce standard minimi e non riducibili di tutela ambientale e che le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze e sempre nel rispetto della normativa statale, possono prevedere, in deroga alla medesima normativa, esclusivamente livelli di tutela più elevati, pena l'illegittimità dell'intervento regionale.

Alla luce di tale posizione giurisprudenziale ed in conformità della stessa la Corte giudica la censura in esame e perviene a due differenti giudizi.

Infatti, mentre ritiene fondata la questione riguardante le aree attrezzate la cui disciplina regionale è meno rigorosa rispetto a quella statale, diversamente ritiene non fondata la questione concernente le c.d. "isole ecologiche" in quanto l'intervento del legislatore regionale è in linea con la normativa statale di riferimento.

SENTENZA N. 61
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	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"
- Giuseppe	FRIGO	"
- Alessandro	CRISCUOLO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 14, commi 1, 2, 3 e 6, e 21 della legge della Regione Valle d'Aosta 3 dicembre 2007, n. 31 (Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti) e dell'art. 64 della legge della Regione Valle d'Aosta 13 marzo 2008, n. 5 (Disciplina delle cave, delle miniere e delle acque minerali naturali, di sorgente e termali), promossi con ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri notificati il 15

febbraio e il 20 giugno 2008, depositati in cancelleria il 25 febbraio e il 26 giugno 2008 ed iscritti ai nn. 13 e 30 del registro ricorsi 2008.

Visti gli atti di costituzione della Regione Valle d'Aosta;
udito nell'udienza pubblica del 27 gennaio 2009 il Giudice relatore Paolo Maddalena;
uditi l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione Valle d'Aosta.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. Con ricorso notificato il 15 febbraio 2008 ed iscritto al n. 13 del registro ricorsi dell'anno 2008, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto, in relazione agli artt. 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione e 2, primo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), questione di legittimità costituzionale degli artt. 14, commi 1, 2, 3 e 6, e 21 della legge della Regione Valle d'Aosta 3 dicembre 2007, n. 31 (Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti).

1.1. Con successivo ricorso notificato il 20 giugno 2008 ed iscritto al n. 30 del registro ricorsi dell'anno 2008, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto, in relazione agli artt. 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione e 2, primo comma, della legge costituzionale n. 4 del 1948, questione di legittimità costituzionale dell'art. 64 della legge della Regione Valle d'Aosta 13 marzo 2008, n. 5 (Disciplina delle cave, delle miniere e delle acque minerali naturali, di sorgente e termali).

1.2. L'art. 14 della legge della Regione Valle d'Aosta n. 31 del 2007 individua (commi 1 e 2) delle condizioni al presentarsi delle quali gli inerti da scavo non costituiscono rifiuti e non sono soggetti alla relativa disciplina, regola (comma 3) la destinazione (riutilizzo diretto o altre attività di utilizzo) di tali materiali e sottrae (comma 6), tanto in ordine alla realizzazione quanto all'esercizio, le aree di stoccaggio al regime ordinario previsto dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

L'art. 64 della legge della Regione Valle d'Aosta n. 5 del 2008 sostituisce il comma 5 di tale art. 14, consentendo lo stoccaggio di materiali inerti da scavo anche presso siti dismessi già adibiti ad attività di estrazione degli stessi.

L'art. 21 della legge della Regione Valle d'Aosta n. 31 del 2007 esclude, infine, che il raggruppamento dei rifiuti urbani e dei rifiuti speciali assimilabili agli urbani in frazioni merceologiche omogenee ai fini della raccolta e del successivo avvio alle operazioni di smaltimento e di recupero costituiscano operazioni di smaltimento o di recupero e consente così ai comuni di realizzare isole ecologiche, senza necessità di osservare le procedure previste dagli artt. 208 e 216 del d.lgs. n. 152 del 2006.

1.3. Il Presidente del Consiglio dei ministri censura:

- i commi 1 e 2 (ed in via consequenziale il comma 3) dell'art. 14 della legge della Regione Valle d'Aosta n. 31 del 2007 e l'art. 64 della legge della Regione Valle d'Aosta n. 5 del 2008, in relazione al combinato disposto degli artt. 117, primo comma, della Costituzione e 2, primo comma, della statuto speciale per la Valle d'Aosta, in quanto prevedrebbero talune esclusioni generalizzate o presunzioni assolute di esclusione degli inerti da scavo dal campo di applicazione della normativa statale dei rifiuti, laddove per il diritto comunitario (art. 1 della direttiva 2006/12/CE) è rifiuto «qualsiasi sostanza od oggetto [...] di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi» e per la giurisprudenza della Corte di Giustizia (sentenza 18 aprile 2002, causa C-9/00, Palin Granit), la verifica dell'intenzione del detentore di disfarsi del bene o della sostanza non può essere effettuata in astratto, ma deve avvenire in base ad una valutazione «caso per caso»; nonché in

relazione all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in quanto recherebbero una disciplina divergente e di minore tutela ambientale rispetto a quella dell'art. 186 del d. lgs. n. 152 del 2006;

- il comma 6 dell'art. 14 della legge della Regione Valle d'Aosta n. 31 del 2007, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in quanto recherebbe una disciplina divergente e di minore tutela ambientale rispetto a quella dell'art. 186 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale detta una disciplina procedurale per il riutilizzo dei materiali inerti da scavo «molto rigorosa» e «ne esclude l'applicazione solamente per i materiali inerti da scavo già oggetto di caratterizzazione, non contaminati e, quindi, non rientranti nel regime dei rifiuti»;

- l'art. 21, in relazione al combinato disposto dell'art. 117, primo comma, della Costituzione e dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale n. 4 del 1948, nonché in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in quanto la direttiva 2006/12/CE (punto R 13 dell'allegato 2 B e punto D15 dell'allegato 2A) ed il d.lgs. n. 152 del 2006 (punto R 13 dell'allegato C e punto D15 dell'allegato B), considererebbero le isole ecologiche quali centri di stoccaggio, nella forma della messa a riserva, nel caso in cui i rifiuti siano destinati ad operazioni di recupero, o del deposito preliminare, nel caso in cui gli stessi siano destinati ad operazioni di smaltimento, e le sottoporrebbe, pertanto, a regime autorizzatorio.

1.4. I due ricorsi, oggettivamente e soggettivamente connessi, vanno riuniti per essere decisi con una unica sentenza.

2. Prima di entrare nel merito delle questioni, è necessario valutare le eccezioni di inammissibilità opposte dalla resistente Regione Valle d'Aosta.

2.1. La difesa regionale sostiene, anzitutto, l'inammissibilità dei ricorsi, in quanto il ricorrente avrebbe invocato, quali norme interposte, disposizioni del d.lgs. n. 152 del 2006 non più vigenti o, più precisamente, le avrebbe richiamate nel testo anteriore alla novella recata dal decreto legislativo correttivo n. 4 del 2008, là dove tale modifica normativa era già intervenuta al momento della notifica di entrambi i ricorsi. Tale circostanza risulterebbe, nel ricorso n. 13, dalla stessa tesi del ricorrente, il quale espressamente nega la già intervenuta entrata in vigore del decreto correttivo, mentre, nel ricorso n. 30, sarebbe desumibile dalle parole o frasi utilizzate dal ricorrente stesso, che riproducono in buona sostanza la formulazione originaria dell'art. 186 e non quella novellata.

Anche se i due ricorsi sono stati depositati successivamente all'entrata in vigore della novella correttiva, l'eccezione non è fondata.

Nel ricorso n. 13 l'errore del ricorrente in ordine alla vigenza della norma interposta evocata è, infatti, seguito dalla espressa affermazione che le disposizioni regionali impugnate contrasterebbero anche con la disciplina statale sopravvenuta. Nel ricorso n. 30 deve, invece, ritenersi sufficiente l'indicazione esatta della norma interposta.

Priva di fondamento è, parimenti, l'ulteriore eccezione di inammissibilità avanzata dalla Regione resistente secondo la quale la riferita modifica dell'art. 186 del d.lgs. n. 152 del 2006, da parte del d.lgs. n. 4 del 2008, avendo apportato una disciplina di tutela dell'ambiente meno rigorosa, avrebbe imposto al ricorrente di argomentare in ordine al perdurare dell'interesse al ricorso.

L'eccezione è inconferente, attenendo al merito e non all'ammissibilità dei ricorsi. Comunque, come si vedrà in seguito, deve negarsi che il decreto legislativo correttivo n. 4 del 2008 abbia stabilito una tutela meno rigorosa.

Per la difesa regionale, il ricorso sarebbe, infine, inammissibile per aver fatto riferimento ad una norma del Titolo V, Parte II, della Costituzione senza aver motivato in ordine alla sua applicazione ad una Regione a statuto speciale, ed avendo peraltro omissivo di valutare comparativamente i due sistemi, quello costituzionale e quello statutario. In particolare, il ricorso sarebbe stato proposto, in relazione all'art. 117, primo e secondo comma, della Costituzione senza considerare le competenze statutarie della Regione Valle d'Aosta in materia di urbanistica (art. 2, primo comma, lettera g, dello statuto speciale), di tutela del paesaggio (art. 2, primo comma, lettera q) e quella di

integrazione ed attuazione in materia di igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica (art. 3, primo comma, lettera *i*).

L'eccezione non è fondata.

Il ricorso governativo riguarda disposizioni che attengono alla disciplina dei rifiuti, come tali riconducibili (da ultimo, sentenza n. 10 del 2009) alla materia della tutela dell'ambiente.

La Regione Valle d'Aosta difetta tanto di una competenza statutaria generale in materia di tutela dell'ambiente quanto di un titolo statutario specifico in materia di rifiuti, sicché qualsiasi motivazione del ricorrente in proposito sarebbe stata ultronea, essendo peraltro evidente che questo tipo di valutazione fuoriesce dall'ambito dell'ammissibilità.

3. Venendo al merito delle questioni sollevate in entrambi i ricorsi in riferimento all'art. 14, della legge regionale n. 31 del 2007, il ricorrente pone essenzialmente due censure: a) la legge regionale impugnata segue una nozione di "rifiuto", che contrasta con quella del diritto comunitario, secondo il quale, costituisce "rifiuto" qualsiasi materia della quale il detentore «si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi»; b) le disposizioni impugnate si pongono in contrasto con quelle statali in materia, le quali costituiscono "norme interposte", nel senso che integrano o danno un contenuto all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, e sono pertanto costituzionalmente illegittime per violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente. Unicamente in ordine alla censura del comma 6 dell'art. 14 della legge regionale n. 31 del 2007 il ricorso (n. 13) è proposto in ragione del contrasto con il solo diritto interno.

Ciò premesso, deve rilevarsi che le disposizioni impugnate non contengono una definizione esplicita della nozione di "rifiuto". Ne consegue che la soluzione delle proposte questioni dipenderà essenzialmente dal raffronto tra la disciplina statale e quella regionale impugnata.

4. Prima di procedere a detto raffronto è necessario ricordare che secondo la giurisprudenza di questa Corte:

a) i rifiuti rientrano nella competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente (da ultimo sentenza n. 10 del 2009; vedi, anche, sentenze nn. 277 e 62 del 2008) e, conseguentemente, non può riconoscersi una competenza regionale in materia di tutela dell'ambiente (vedi sentenze nn. 10 del 2009, 149 del 2008 e 378 del 2007);

b) le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, debbono rispettare la normativa statale di tutela dell'ambiente, ma possono stabilire per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze (in materia di tutela della salute, di governo del territorio, di valorizzazione dei beni ambientali, etc.) livelli di tutela più elevati (vedi sentenze nn. 30 e 12 del 2009, 105, 104 e 62 del 2008). Con ciò certamente incidendo sul bene materiale ambiente, ma al fine non di tutelare l'ambiente, già salvaguardato dalla disciplina statale, bensì di disciplinare adeguatamente gli oggetti delle loro competenze. Si tratta cioè di un potere insito nelle stesse competenze attribuite alle Regioni, al fine della loro esplicazione.

Inoltre, è da rilevare che la dizione, ricorrente nella giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale, in materia di tutela dell'ambiente, lo Stato stabilisce "standard minimi di tutela" va intesa nel senso che lo Stato assicura una tutela "adeguata e non riducibile" dell'ambiente.

5. Venendo ora all'esame delle singole disposizioni impugnate dell'art. 14, la questione posta dal ricorrente a proposito dei commi 1 e 2 in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera *s*) della Costituzione, è fondata.

Si tratta di disposizioni che attengono alla stessa definizione di "rifiuto", riguardanti la materia della tutela ambientale affidata alla competenza esclusiva dello Stato, e che non sono riferibili a nessuna altra competenza propriamente regionale né statutaria né desumibile dal combinato disposto degli artt. 117 della Costituzione e 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Infatti, il comma 1, dell'art. 14 impugnato prevede che «i materiali inerti da scavo non costituiscono "rifiuti" e non sono assoggettati alle disposizioni di cui al d.lgs. n. 152 del 2006», qualora derivanti da materiali «la cui qualità ambientale risulti essere corrispondente almeno allo stato chimico di buono, come definito dall'art. 74, comma 2, lettera *z*) del d.lgs. n. 152 del 2006». La disciplina

statale, prevedendo, invece, che tali materie sono “rifiuti”, non consente l’esclusione fissata dal legislatore regionale con chiara violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

6. Altrettanto è da dire per l’impugnato comma 2 dell’art. 14, il quale allarga anch’esso il novero dei materiali inerti da scavo, restringendo la nozione di “rifiuto” e riducendo conseguentemente la tutela dell’ambiente, con l’aggiungere all’ipotesi del riutilizzo, quella dei materiali inerti provenienti da siti interessati, o già interessati, da bonifiche, ovvero già destinati ad attività di gestione dei rifiuti o soggetti a fenomeni di contaminazione ambientale, purché «risultino non pericolosi, previa apposita caratterizzazione effettuata in conformità alle procedure analitiche di cui all’art. 186, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006».

7. Anche la questione concernente il successivo comma 3 è fondata. Tale comma concerne, infatti, l’avvio al riutilizzo dei materiali da scavo non ritenuti rifiuti, ed essendosi ritenute costituzionalmente illegittime le precedenti disposizioni riguardanti la individuazione di detti materiali, e, quindi, la individuazione della nozione di “rifiuto”, va affermata l’illegittimità derivata anche di quest’ultima disposizione.

8. Le questioni riguardanti il comma 5, nella versione di cui all’art. 64 della legge della Regione Valle d’Aosta n. 5 del 2008, ed il comma 6 dello stesso art. 14 sono anch’esse fondate.

Infatti le disposizioni, sia del comma 5, che riguarda «l’individuazione delle aree di stoccaggio attrezzate» e la loro ubicazione, sia del comma 6, secondo il quale «la realizzazione e l’esercizio delle aree di stoccaggio attrezzate» dei materiali inerti da scavo non sono assoggettate alle procedure autorizzative di cui al d.lgs. n. 152 del 2006, pur rientrando nella competenza statutaria della Regione in materia di urbanistica, in quanto si riferiscono alla individuazione, ubicazione, realizzazione ed esercizio delle «aree di stoccaggio attrezzate», sono in contrasto con i commi 2 e 3 dello stesso art. 186 del d.lgs. n. 152 del 2006, i quali seguono una nozione più ampia di “rifiuto” ed una disciplina più rigorosa delle «aree di stoccaggio attrezzate», ammettendo “il deposito” dei soli materiali da scavo che abbiano i requisiti di cui al comma 1 dello stesso articolo e per un tempo limitato (secondo i casi: uno o tre anni). Non può certo dirsi in altre parole che la Regione abbia esercitato le sue competenze per fissare limiti più elevati di tutela ambientale.

9. L’accoglimento delle censure proposte in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione rende superfluo valutare le ulteriori (e, come chiarito, da ultimo, dalla sent. n. 368 del 2008, logicamente successive) ragioni di censura dell’art. 14, commi 1, 2, 3 e 6 della legge regionale n. 31 del 2007 e dell’art. 64 della legge regionale n. 4 del 2008, prospettate dal ricorrente in riferimento al diritto comunitario.

10. La questione sollevata (nel ricorso n. 13) in riferimento all’art. 21 della legge regionale n. 31 del 2007, che concerne le cosiddette «isole ecologiche», non è fondata.

La disposizione impugnata stabilisce che i «centri comunali di conferimento dei rifiuti urbani, denominati anche isole ecologiche, assicurano il raggruppamento dei rifiuti urbani e dei rifiuti speciali assimilabili agli urbani in frazioni omogenee ai fini della raccolta e del successivo avvio alle operazioni di smaltimento e recupero», e precisa che dette operazioni sono cosa diversa dalle «operazioni di smaltimento e recupero» e come tali non sono assoggettabili alle procedure autorizzative di cui agli artt. 208 e 216 del d.lgs. n. 152 del 2006.

I centri comunali, o isole ecologiche di cui si parla, corrispondono ai “centri di raccolta” menzionati dall’art. 183, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 152 del 2006, come novellato dall’art. 20, comma 23, del d.lgs. n. 4 del 2008, per la cui disciplina si rinvia ad un emanando decreto del Ministro dell’ambiente, sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni. Detto decreto è stato emanato l’8 aprile 2008, e prevede, non diversamente dalla disposizione regionale impugnata, che la disciplina di tali centri non è subordinata al regime autorizzatorio, previsto dagli artt. 208 e 216 del d.lgs. n. 152 del 2006, per lo smaltimento ed il recupero dei rifiuti.

Dunque, la disciplina dettata dalle disposizioni regionali risponde soltanto ad esigenze di coordinamento regionale e non dispone una disciplina dei rifiuti di minor rigore rispetto alla disciplina statale.

Detta previsione regionale, inoltre, non è in contrasto con il diritto comunitario. Infatti, la direttiva 2008/98/CE (che ha abrogato e sostituito la direttiva 2006/12/CE richiamata dal ricorrente) qualifica come “raccolta” il prelievo dei rifiuti, compresi la cernita preliminare ed il deposito preliminare (di tipo temporaneo), ai fini del loro trasporto in un impianto di trattamento (art. 3, n. 10), distinguendola dalla “messa in riserva” o dal “deposito preliminare” previste dal punto D del I allegato e dal punto R 13 del II allegato di tale nuova direttiva.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi;

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 14, commi 1, 2, 3 e 6, della legge della Regione Valle d’Aosta 3 dicembre 2007, n. 31 (Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti);

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 64 della legge della Regione Valle d’Aosta 13 marzo 2008, n. 5 (Disciplina delle cave, delle miniere e delle acque minerali naturali, di sorgente e termali);

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 21 della suddetta legge della Regione Valle d’Aosta n. 31 del 2007 sollevata, in riferimento all’art. 117, primo comma, della Costituzione ed all’art. 2, primo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d’Aosta), nonché in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, in relazione al punto R 13 dell’allegato C ed al punto D15 dell’allegato B 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 25 febbraio 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 marzo 2009.

Sentenza del 20 marzo 2009, n. 76

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Veneto	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materie	Turismo Intese, accordi e pareri Principio di leale collaborazione Principio di sussidiarietà Principio di proporzionalità e adeguatezza	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
art. 2, comma 194, legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008)	art. 117, 118 e 120, Cost. nonché principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost. e 11 l. cost. 3/2001	illegittimità costituzionale parziale
art. 2, comma 195, l. 244/2007	art. 117, 118 e 120, Cost. nonché principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost. e 11 l. cost. 3/2001	non fondatezza della questione

Sintesi

La Regione Veneto ha impugnato due disposizioni della legge finanziaria per il 2008 in materia di turismo, lamentando la violazione della competenza legislativa residuale delle regioni in materia e il mancato rispetto del principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nonché del principio di leale collaborazione.

La prima disposizione impugnata attrae in capo al potere esecutivo centrale una generale attività di riordino e semplificazione di tutto il settore turistico, prevedendo che con regolamenti statali, sentita la Conferenza Stato-Regioni, siano disciplinate le procedure acceleratorie, di semplificazione e razionalizzazione degli adempimenti, volte a favorire l'aumento dei flussi turistici e la nascita di nuove imprese nel settore, nel rispetto della competenze regionali. La Corte ha riconosciuto l'illegittimità costituzionale di questa disposizione nella parte in cui stabilisce che i regolamenti statali siano adottati sentita la Conferenza Stato-Regioni, invece che d'intesa con essa. Questa pronuncia si pone in linea con la precedente giurisprudenza della Corte anche relativa al settore del turismo, dal momento che la Corte ha ribadito che si tratta di una materia di competenza legislativa residuale regionale ai sensi dell'articolo 117, comma quarto, Cost. ove, però, si può ravvisare l'esigenza di un intervento unitario del legislatore statale per valorizzare al meglio l'attività turistica sul piano economico interno e internazionale, operando, quindi, una deroga al normale riparto di competenze delineato dalla Costituzione, in virtù dei principi di sussidiarietà e adeguatezza in forza dei quali si verifica l'ascesa dal livello normativo regionale a quello statale. Se, tuttavia, sotto questi profili, la disposizione impugnata appare legittima, è censurabile, invece, relativamente al principio di leale collaborazione con le regioni, dal momento che prevede che i regolamenti statali siano adottati semplicemente sentita la Conferenza Stato-Regioni. Solo l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni è uno strumento di collaborazione idoneo ad assicurare alle

regioni un ruolo rispettoso delle loro competenze in materia di turismo, su cui i regolamenti statali incideranno.

La norma che affida a un Dipartimento della Presidenza del Consiglio il compito di assicurare il supporto tecnico-specialistico ai soggetti che intendono promuovere progetti di investimenti per incrementare e riqualificare il prodotto turistico nazionale è stata giudicata costituzionalmente legittima, data la rilevanza nazionale delle iniziative prese in considerazione dalla norma impugnata, dirette a valorizzare la fondamentale risorsa economica del Paese rappresentata dal turismo. Il ruolo delle regioni è, poi, salvaguardato dal rinvio indiretto, alla luce della parziale pronuncia di incostituzionalità del comma 194 dell'art. 2 impugnato, alla procedura dell'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

SENTENZA N.76
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	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 194 e 195, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), promosso con ricorso della Regione Veneto 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 24 febbraio 2009 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi gli avvocati Mario Bertolissi e Luigi Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. – La Regione Veneto ha impugnato, tra l'altro, i commi 194 e 195, dell'art. 2, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008), sostenendo che essi violano gli artt. 117, 118 e 120 della Costituzione, nonché il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost. e 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione), perché, intervenendo in una materia (turismo) attribuita alla competenza legislativa residuale delle Regioni: *a)* non rispettano il principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, attraendo – in capo al potere esecutivo centrale – una generale attività di riordino e di semplificazione delle procedure dirette ad incentivare lo sviluppo strategico dei prodotti turistici di rilevanza nazionale, ed affidando ad un Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei ministri il compito di sostenere e promuovere progetti di investimento volti ad incrementare e a riqualificare il prodotto turistico nazionale; *b)* violano il principio di leale collaborazione in quanto, da un lato, il comma 195 non impone alcuna forma di concertazione con le Regioni e, dall'altro lato, il comma 194 non garantisce una reale forma di partecipazione delle Regioni, prevedendo lo strumento della consultazione anziché quello dell'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

2. – Riservata a separate pronunzie la decisione sull'impugnazione di altre disposizioni della stessa legge n. 244 del 2007, la questione relativa all'art. 2, comma 194, è fondata nei termini di seguito precisati.

Tale norma prevede che, per sostenere lo sviluppo del settore mediante la promozione di economie di scala ed il contenimento dei costi di gestione delle imprese ivi operanti, siano definite, con uno o più regolamenti da adottare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri), sentita la Conferenza Stato-Regioni, le procedure acceleratorie e di semplificazione volte a favorire l'aumento dei flussi turistici e la nascita di nuove imprese del settore, nel rispetto delle competenze regionali. Queste procedure debbono privilegiare le azioni finalizzate alla razionalizzazione e alla riduzione degli adempimenti a carico delle imprese e dei termini di durata dei procedimenti, nonché alla definizione di specifici moduli procedimentali idonei a coordinare l'esercizio dei poteri pubblici.

La disposizione, rientrando nella materia del turismo, appartiene alla competenza legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. (sentenze n. 94 del 2008, n. 214 e n. 90 del 2006). Tuttavia, secondo la giurisprudenza di questa Corte, l'esigenza di un esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, abilita lo Stato a disciplinare siffatto esercizio per legge. E ciò anche se quelle funzioni siano riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale. In tal caso, i principi di sussidiarietà e di adeguatezza (in forza dei quali si verifica l'ascesa della funzione normativa dal livello regionale a quello statale) possono giustificare una deroga al normale riparto di competenze contenuto nel Titolo V della Parte II della Costituzione. A condizione, naturalmente, che la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, assistita da ragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e rispettosa del principio di leale collaborazione con le Regioni.

Con specifico riguardo al settore turistico, questa Corte ha già affermato che la necessità di un intervento unitario del legislatore statale nasce dall'esigenza di valorizzare al meglio l'attività turistica sul piano economico interno ed internazionale, attraverso misure di varia e complessa natura, e dalla necessità di ricondurre ad unità la grande varietà dell'offerta turistica del nostro Paese e di esaltare il rilievo assunto dal turismo nell'ambito dell'economia nazionale (sentenze n. 88 del 2007 e n. 214 del 2006).

Siffatte esigenze giustificano anche l'intervento del legislatore statale attuato con l'art. 2, comma 194, della legge n. 244 del 2007. Per realizzare, infatti, economie di scala ed un contenimento dei costi di gestione delle imprese operanti nel settore, appare necessaria la predisposizione di una

disciplina, uniforme su tutto il territorio nazionale, di procedure acceleratorie e di semplificazione, diretta a ridurre gli adempimenti a carico delle imprese operanti nel settore e la durata dei procedimenti, nonché a consentire un miglior coordinamento dell'attività delle varie autorità pubbliche interessate.

Tuttavia, considerato che una tale disciplina regolamentare è destinata ad incidere in maniera significativa sulle competenze delle Regioni in materia di turismo (in particolare introducendo procedure e termini che dovranno essere osservati anche dalle strutture amministrative regionali), la norma impugnata deve prevedere l'incisivo strumento di leale collaborazione con le Regioni rappresentato dall'intesa con la Conferenza Stato-Regioni. La disposizione censurata, quindi, laddove stabilisce che i regolamenti siano emanati «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», prevede una modalità di collaborazione delle Regioni inidonea ad assicurare a queste ultime il ruolo che loro compete.

L'art. 2, comma 194, della legge n. 244 del 2007 è, dunque, illegittimo nella parte in cui stabilisce che i regolamenti da esso previsti siano adottati «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», invece che «d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano».

3. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 195, della legge n. 244 del 2007 non è fondata.

Tale norma affida al Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo della Presidenza del Consiglio dei ministri il compito di assicurare il supporto tecnico-specialistico in favore dei soggetti nazionali e internazionali che intendono promuovere progetti di investimenti volti ad incrementare ed a riqualificare il prodotto turistico nazionale.

Anche in questo caso l'intervento del legislatore statale è giustificato dalla rilevanza nazionale (*ex art. 118, primo comma, Cost.*) delle iniziative prese in considerazione dalla norma impugnata. Si tratta, infatti, di progetti strategici diretti a valorizzare la fondamentale risorsa economica del Paese rappresentata dal turismo. Un organismo quale il Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo della Presidenza del Consiglio dei ministri costituisce la struttura amministrativa idonea ad offrire a simili iniziative un supporto tecnico adeguato. Il ruolo delle Regioni è, poi, salvaguardato dalla previsione secondo la quale l'intervento del Dipartimento si realizza «attivando le procedure di cui al comma 194». Quest'ultimo, letto alla luce della declaratoria di parziale illegittimità costituzionale di cui sopra, assicura il pieno coinvolgimento delle Regioni.)

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di illegittimità costituzionale promosse dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 194, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008), nella parte in cui stabilisce che i regolamenti da esso previsti siano adottati «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», invece che «d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano»;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 195, della legge n. 244 del 2007, sollevata, in riferimento agli artt. 117, 118 e 120 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 marzo 2009.
F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore
Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 20 marzo 2009.

Sentenza del 27 marzo 2009 n. 88

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Toscana e Regione Veneto	
Resistente	Presidente del Consiglio dei Ministri	
Materia	Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
art. 2, comma 158, lettere a), della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008);	artt. 117 e 118 Cost., principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni: artt. 5 e 120 Cost. e art. 11 della legge costituzionale 11 ottobre 2001, n. 3” (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione)	non fondatezza della questione
art. 2, comma 158, lettere c), della l. 244/2007	artt. 117 e 118 Cost. e principio di leale collaborazione	non fondatezza della questione
art. 2, comma 165, della l. 244/2007	artt. 117 e 118 Cost., principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni: artt. 5 e 120 Cost. e art. 11 della legge costituzionale 11 ottobre 2001, n. 3” (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione)	non fondatezza della questione

Sintesi

Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 158, lettera a), della legge 24 dicembre 2007, n. 244, sollevata, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, per ritenuta spettanza alla Provincia, e non più alla Regione, della legittimazione a rilasciare l'autorizzazione per la costruzione ed esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, con conseguente asserita interferenza, con norma di dettaglio, nella competenza legislativa concorrente e amministrativa regionale nelle materie "produzione", "trasporto" e "distribuzione nazionale dell'energia". A seguito delle modifiche apportate dalle disposizioni impugnate, l'art. 12, comma 3, del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 (recante attuazione della direttiva 2001/77/CE sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) restringe alla sola Provincia competente il novero degli enti a cui la Regione, titolare della competenza autorizzatoria, può delegare l'esercizio della stessa, prevedendo che l'autorizzazione venga ora rilasciata "dalla Regione o dalle Province delegate dalla Regione". Pertanto, il presupposto interpretativo da cui muove la Regione ricorrente è erroneo, posto che il tenore letterale della disposizione censurata non lascia dubbio in ordine alla persistenza della titolarità della competenza amministrativa in capo alla Regione, la quale dispone della mera facoltà, e non certo dell'obbligo, di delegarne l'esercizio alle Province.

Parimenti non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 165, della legge

244/2007, sollevata in riferimento ai medesimi parametri, nella parte in cui prevede una integrazione delle competenze spettanti all'Autorità per l'energia elettrica e il gas. Ad avviso della Corte, le molteplici previsioni di cui si compone la norma impugnata, in ragione delle finalità cui appaiono ispirate, sono riconducibili, con un giudizio di prevalenza rispetto alla materia dell'energia, alle materie di competenza esclusiva dello Stato "tutela della concorrenza" (art. 117, secondo comma, lettera e della Costituzione) e di "tutela dell'ambiente" (art. 117, secondo comma, lettera s, della Costituzione).

Inoltre, non è fondata nemmeno la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 158, lettera c), della legge 244/2007, il quale stabilisce che l'autorizzazione di cui all'art. 12, comma 3, del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 per gli impianti offshore è rilasciata dal Ministero dei trasporti, sentiti il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con le modalità di cui al comma 4 e previa concessione d'uso del demanio marittimo da parte della competente autorità marittima -, sollevata in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione per ritenuta interferenza nella competenza legislativa concorrente e amministrativa regionale nelle materie "produzione", "trasporto" e "distribuzione nazionale dell'energia", con violazione del principio di leale collaborazione. L'attuale assetto normativo, secondo la Consulta, garantisce l'esercizio delle competenze regionali in materia, sicché, per un verso, spetta alla Giunta regionale pronunciarsi all'esito del procedimento unico, e, per altro verso, il dissenso "qualificato" espresso da un'amministrazione statale attiva, ai sensi dell'art. 14- *quater* della legge 7 agosto 1990, n. 241, la Conferenza Stato-Regioni, ove è altresì assicurata la sfera di azione regionale.

SENTENZA N.88

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	“

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 158, lettere *a*) e *c*) e comma 165 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), promossi dalle Regioni Toscana e Veneto con ricorsi notificati il 25 e il 26 febbraio 2008, depositati in cancelleria il 27 febbraio e il 5 marzo 2008 ed iscritti ai nn. 16 e 19 del registro ricorsi 2008.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 24 febbraio 2009 il Giudice relatore Ugo De Siervo;
uditi gli avvocati Lucia Bora per la Regione Toscana, Mario Bertolissi e Luigi Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. – La Regione Veneto (reg. ric. n. 19/08) ha sollevato questione di legittimità costituzionale, tra l'altro, dell'art. 2, comma 158, lettera *a*), e comma 165, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni “di cui agli artt. 5 e 120 della Costituzione e 11 della legge costituzionale 11 ottobre 2001, n. 3”.

A propria volta, la Regione Toscana (reg. ric. n. 16/08) ha sollevato questione di legittimità costituzionale, tra l'altro, dell'art. 2, comma 158, lettera *c*), della medesima legge 24 dicembre 2007, n. 244, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, ed al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

I ricorsi hanno entrambi per oggetto disposizioni concernenti la promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili, e meritano pertanto di essere riuniti ai fini di una decisione congiunta.

2. – L'art. 2, comma 158, lettera *a*), della legge n. 244 del 2007, impugnato dalla Regione Veneto, modifica l'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387 del 2003, recante attuazione della direttiva 2001/77/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità: nel testo originario tale art. 12 stabiliva che l'autorizzazione unica ivi prevista in relazione agli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili fosse rilasciata, oltre che dalla Regione, da “altro soggetto istituzionale delegato dalla Regione”.

A seguito dell'impugnata modifica normativa, l'autorizzazione viene ora rilasciata “dalla Regione o dalle Province delegate dalla Regione”; in altri termini, la disposizione oggetto di censura restringe alla sola Provincia competente il novero degli enti che la Regione, titolare della competenza autorizzatoria, può delegare all'esercizio della stessa.

La ricorrente postula invece, a sostegno delle proprie censure di illegittimità costituzionale, che la norma impugnata abbia stabilito “che d'ora in poi spetti alla Provincia il compito di rilasciare l'autorizzazione unica”, anziché alla Regione: il contenuto di tale asserzione svolta con il ricorso, già di per sé chiaro ed univoco, viene ulteriormente ribadito in sede di memoria conclusiva, ove la Regione Veneto ritiene “di tutta evidenza che solo a livello regionale la costruzione e l'esercizio di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili possono essere adeguatamente programmati”, mentre “concedendo il potere autorizzatorio alle Province, la visione della materia risulta parcellizzata e il coordinamento e l'armonia degli interventi, anche molto rilevanti, di costruzione di infrastrutture per la produzione di energia elettrica sono messi a repentaglio”.

La Regione non si duole, pertanto, della restrizione, imposta dalla norma censurata, della propria potestà di delega al solo ente provinciale, anziché al “soggetto istituzionale” ritenuto idoneo, ma lamenta di essere stata spogliata di una competenza a favore della Provincia: sulla base di tale premessa interpretativa, la ricorrente ritiene lesi gli artt. 117 e 118 della Costituzione, poiché in materia ritenuta oggetto di potestà legislativa concorrente (produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia) non spetterebbe alla legge dello Stato l'allocazione, con norma di dettaglio, della funzione amministrativa, ed “in subordine” il principio di leale collaborazione tra Stato e

Regioni, poiché non sussisterebbero le condizioni che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, legittimano la “chiamata in sussidiarietà di funzioni regionali a livello statale”.

Tuttavia, è evidente l’erroneità del presupposto interpretativo da cui muove la ricorrente, posto che il tenore letterale della disposizione censurata non può lasciare alcun margine di dubbio circa la persistenza della titolarità della competenza amministrativa in questione in capo alla Regione, la quale dispone della mera facoltà, e non certo dell’obbligo, di delegarne l’esercizio alle Province: tale erroneità determina la non fondatezza della questione proposta (sentenza n. 202 del 2007; sentenza n. 184 del 2007).

3. – L’art. 2, comma 165, della legge n. 244 del 2007, impugnato dalla Regione Veneto, integra l’art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 387 del 2003, concernente il contenuto delle direttive che l’Autorità per l’energia elettrica e il gas emana relativamente alle condizioni tecniche ed economiche per l’erogazione del servizio di connessione di impianti alimentati da fonti rinnovabili alle reti elettriche: in particolare, la norma viene arricchita con sei ulteriori previsioni (lettere da *f-bis* a *f-septies*), concernente ciascuna una nuova competenza affidata all’Autorità.

La ricorrente ritiene che in forza di tale previsione statale, adottata “unilateralmente e senza il benché minimo confronto con le Regioni”, l’Autorità “sarà legittimata ad emanare direttive che interferiranno (...) sull’autonomia regionale” in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia: ciò lederebbe gli artt. 117 e 118 della Costituzione, ed il principio di leale collaborazione.

Questa Corte osserva che l’Autorità per l’energia elettrica e il gas, istituita dall’art. 2 della legge 14 novembre 1995, n. 481, pur operando “in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione” (art. 2, comma 5), costituisce una “autorità nazionale” (art. 2, comma 6) riconducibile alla materia della organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali: non vi è ragione per ritenere che tale posizione di indipendenza, ovvero il carattere “neutrale” (sentenza n. 32 del 1991) che le Autorità di tale natura in linea di principio assumono rispetto agli interessi cui sono preposte, possano produrre alterazioni dei criteri costituzionali in base ai quali viene ripartito l’esercizio delle competenze amministrative tra Stato, Regioni ed enti locali. La peculiare collocazione dell’Autorità nell’apparato amministrativo dello Stato, quand’anche indotta da vincoli comunitari (quanto alle autorità di regolamentazione del mercato interno dell’energia elettrica si veda l’art. 23 della direttiva 2003/54/CE), in altri termini, non ne elide il carattere nazionale, così che resta necessario accertare se le attribuzioni di cui detta Autorità gode, al fine di regolare e controllare il settore di propria competenza, siano compatibili con la sfera di competenza costituzionalmente riconosciuta alle Regioni: secondo tale prospettiva questa Corte ha rigettato le censure mosse dalla Provincia di Bolzano contro la istituzione della Commissione di garanzia prevista dalla legge 12 giugno 1990, n. 146, osservando che non “è possibile rinvenire alcuno specifico parametro dello Statuto idoneo a sostenere la pretesa della ricorrente di vedersi attribuita detta funzione” (sentenza n. 32 del 1991).

La legge statale, pertanto, può assegnare all’Autorità, nel rispetto dei criteri indicati dall’art. 118 della Costituzione, le funzioni amministrative di cui lo Stato stesso è titolare, o di cui possa comunque rivendicare legittimamente l’esercizio, sia in quanto sussistano le condizioni per la chiamata in sussidiarietà al livello centrale del compito in questione (sentenza n. 303 del 2003), ovvero in quanto, in casi eccezionali, sia il diritto comunitario ad imporre “normative statali derogatrici di tale quadro della normale distribuzione costituzionale delle competenze interne” (sentenza n. 126 del 1996). Certamente, la natura “unitaria a livello nazionale” dei compiti delle Autorità indipendenti (sentenza n. 482 del 1995; sentenza n. 256 del 2007, entrambe relative all’Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici) è largamente connaturata alla finalità di assicurare una regolazione ed un controllo uniforme di settori della vita civile, soggetti all’azione amministrativa, ove parcellizzare la disciplina normativa e gli interventi regolatori implicherebbe non solo il difetto delle condizioni tecniche necessarie alla funzionalità del mercato in oggetto, ma talvolta la stessa compromissione dei principi costituzionali alla cui osservanza le regole del

mercato debbono conformarsi; pertanto, spetta alla Corte valutare, di volta in volta, se tali presupposti ricorrano nel caso di specie.

Venendo perciò all'esame della questione sollevata dalla Regione Veneto, va premesso che senza dubbio l'operato dell'Autorità, con riguardo alle direttive previste dall'art. 14 del d.lgs. n. 387 del 2003 in tema di "collegamento degli impianti alla rete elettrica" incide sulla materia energetica, oggetto di potestà legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, per quanto questa Corte, con riguardo a tale ambito di competenza regionale, abbia già ritenuto in linea di principio non difforme dalla Costituzione "riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative" (sentenza n. 6 del 2004), secondo l'indirizzo assunto dalla normativa statale di riordino dell'intero settore energetico (sentenza n. 383 del 2005) e sia pure a seguito della introduzione di adeguati meccanismi di leale collaborazione, ove ritenuti costituzionalmente necessari.

Tuttavia, la Corte ritiene che le molteplici previsioni di cui si compone la norma impugnata, in ragione delle finalità cui appaiono ispirate e dell'obiettivo fascio di interessi che ne vengono incisi, siano riconducibili, con un giudizio di prevalenza rispetto alla materia dell'energia, a materia di competenza esclusiva dello Stato,.

La disposizione censurata, infatti, prevede che l'Autorità adotti direttive che: *f-bis*), sottopongono a termini perentori le attività poste a carico dei gestori di rete, individuando sanzioni e procedure sostitutive in caso di inerzia; *f-ter*), prevedono, ai sensi del paragrafo 5 dell'articolo 23 della direttiva 2003/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2003, e dell'articolo 2, comma 24, lettera *b*), della legge 14 novembre 1995, n. 481, procedure di risoluzione delle controversie insorte fra produttori e gestori di rete con decisioni, adottate dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas, vincolanti fra le parti; *f-quater*), prevedono l'obbligo di connessione prioritaria alla rete degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, anche nel caso in cui la rete non sia tecnicamente in grado di ricevere l'energia prodotta, ma possano essere adottati interventi di adeguamento congrui; *f-quinquies*), prevedono che gli interventi obbligatori di adeguamento della rete di cui alla lettera *f-quater*) includano tutte le infrastrutture tecniche necessarie per il funzionamento della rete e tutte le installazioni di connessione, anche per gli impianti per autoproduzione, con parziale cessione alla rete dell'energia elettrica prodotta; *f-sexies*), prevedono che i costi associati alla connessione siano ripartiti con le modalità di cui alla lettera *f*) e che i costi associati allo sviluppo della rete siano a carico del gestore della rete; *f-septies*), prevedono le condizioni tecnico-economiche per favorire la diffusione, presso i siti di consumo, della generazione distribuita e della piccola cogenerazione mediante impianti eserciti tramite società terze, operanti nel settore dei servizi energetici, comprese le imprese artigiane e le loro forme consortili.

L'Autorità è incaricata di regolare e controllare uno snodo fondamentale ai fini dell'efficiente funzionamento del mercato dell'energia elettrica, fissando "le condizioni atte a garantire a tutti gli utenti della rete la libertà di accesso a parità di condizioni, l'imparzialità e la neutralità del servizio di trasmissione e dispacciamento" (art. 3, comma 3, del d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, in relazione agli artt. 9 e 23 della direttiva 26 giugno 2003, n. 2003/54/CE)

È evidente, infatti, che l'accesso alla rete sulla base di condizioni tecniche ed economiche preliminarmente definite allo scopo di assicurare la parità degli operatori funge da requisito indispensabile, affinché possa svilupparsi il libero gioco della concorrenza nell'ambito di un mercato ove è particolarmente avvertito il "rischio di posizioni dominanti" e di "comportamenti predatori" (punto 2 del "Considerando" della direttiva 2003/54/CE).

Con riguardo all'energia prodotta da fonti rinnovabili, si incrocia con tali compiti l'obiettivo, di derivazione comunitaria, di "promuovere in via prioritaria le fonti energetiche rinnovabili, poiché queste contribuiscono alla protezione dell'ambiente e allo sviluppo sostenibile" (punto 1 del "Considerando" della direttiva 2001/77/CE), in particolare assicurando la trasmissione e la distribuzione dell'elettricità così prodotta, fino alla previsione di "un accesso prioritario alla rete" (art. 7 della direttiva 2001/77/CE): il legislatore nazionale ha infatti previsto "l'obbligo di

utilizzo prioritario dell'energia elettrica prodotta o comunque immessa nel sistema elettrico nazionale" (art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 79 del 1999), ammettendo in tal modo una parziale deroga, consentita dal diritto comunitario, alla perfetta parità di accesso alla rete, sorretta da finalità di protezione dell'ecosistema.

Le direttive che l'Autorità è tenuta ad adottare ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 387 del 2003 come modificato dalla norma impugnata, in punto di collegamento degli impianti alimentati da fonti rinnovabili alla rete elettrica, esprimono perciò il punto di sintesi tecnicamente necessario per assicurare, in questo particolare ambito, l'assetto concorrenziale del mercato con modalità e forme compatibili rispetto al prioritario obiettivo di incentivare l'impiego delle fonti energetiche rinnovabili, a fini di tutela ambientale: esse, in altri termini, si trovano all'incrocio delle competenze esclusive dello Stato in materia di "tutela della concorrenza" (art. 117, secondo comma, lettera *e* della Costituzione) e di "tutela dell'ambiente" (art. 117, secondo comma, lettera *s*, della Costituzione).

Per tale ragione, la norma impugnata, pur ripercuotendosi sulle materie della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, è caratterizzata dalla finalità prevalente di assicurare e conformare gli interessi peculiarmente connessi alla protezione dell'ambiente nell'ambito di un mercato concorrenziale.

Assunta tale premessa, le censure mosse dalla Regione Veneto in forza degli artt. 117 e 118 della Costituzione e del principio di leale collaborazione si rivelano non fondate: l'allocazione della funzione amministrativa che abbia per oggetto materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato non può spettare, infatti, che alla legge statale, la quale vi provvederà in conformità all'art. 118 della Costituzione (sentenza n. 69 del 2004; sentenza n. 43 del 2004); in tal caso, la Costituzione non impone in linea di principio l'adozione dei meccanismi di leale collaborazione, che vanno necessariamente previsti, viceversa, solo quando vi sia una "concorrenza di competenze" nazionali e regionali ove "non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri" (sentenza n. 219 del 2005).

Quanto alle doglianze relative alla violazione dei moduli collaborativi intercorrenti tra Stato e Regioni con riguardo all'approvazione legislativa della norma impugnata, è agevole osservare, che per pacifica giurisprudenza di questa Corte "l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione" (sentenze n. 371 e n. 159 del 2008).

4. – L'art. 2, comma 158, lettera *c*), della legge n. 244 del 2007, impugnato dalla Regione Toscana, stabilisce che l'autorizzazione di cui all'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387 del 2003 per gli impianti *offshore* è rilasciata dal Ministero dei trasporti, sentiti il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con le modalità di cui al comma 4 e previa concessione d'uso del demanio marittimo da parte della competente autorità marittima".

La ricorrente non contesta l'attribuzione ad un organo dello Stato di tale funzione amministrativa, ma lamenta che essa non sia accompagnata dalla necessità di una previa intesa con la Regione, come imporrebbero gli artt. 117 e 118 della Costituzione, nonché il principio di leale collaborazione.

Tuttavia, la norma impugnata, nell'attribuire all'organo statale il compito di rilasciare il titolo autorizzatorio, stabilisce espressamente che ciò avvenga all'esito del procedimento previsto dal comma 4 seguente; tale comma prevede che "l'autorizzazione di cui al comma 3 è rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano tutte le Amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità stabilite dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) e successive modificazioni e integrazioni. In caso di dissenso, purché non sia quello espresso da una amministrazione statale preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, o del patrimonio storico-artistico, la decisione, ove non diversamente e specificamente disciplinato dalle regioni, è rimessa alla Giunta regionale ovvero alle Giunte delle province autonome di Trento e di Bolzano".

Alla luce di tale ultima previsione appare chiaro che l'attuale assetto normativo garantisce ampiamente l'esercizio delle competenze regionali in materia, giacché per un verso spetta alla Giunta regionale pronunciarsi all'esito del procedimento unico, e, per altro verso, il dissenso "qualificato" espresso da un'amministrazione statale attiva, ai sensi dell'art. 14-*quater* della legge 7 agosto 1990, n. 241, la Conferenza Stato-Regioni, ove è altresì assicurata la sfera di azione regionale.

Alla luce del quadro normativo così riassunto, la questione va dichiarata non fondata.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale proposta nei confronti di altre disposizioni della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008) con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 158, lettera *a*), e comma 165, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), proposte, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni di cui agli artt. 5 e 120 della Costituzione e 11 della legge costituzionale 11 ottobre 2001, n. 3, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 158, lettera *c*), della legge 24 dicembre 2007, n. 244, proposta dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, ed al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 marzo 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 marzo 2009.

Sentenza del 2 aprile 2009, n. 94

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via incidentale	
Rimettente	Tar Lazio; Tar Puglia; Tar Friuli; Tar Lombardia; Tar Calabria	
Materia	Tutela della salute	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
art. 1, comma 796, lett. o) Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007); art. 33, comma 2 della legge regionale Puglia 16 aprile 2007 n. 10 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2007 e bilancio pluriennale 2007-2009 della Regione Puglia)	artt. 24, 113, 32, 41, 97 e 117, terzo comma e 119 Costi	non fondatezza della questione non fondatezza della questione

Sintesi

I giudizi sollevati dai Tribunali amministrativi regionali indicati in epigrafe hanno tutti ad oggetto l'art. 1, comma 796, lettera o), della legge n. 296 del 2006; tre di essi riguardano anche l'art. 33, comma 2, della legge della Regione Puglia n. 10 del 2007, nel testo modificato dall'art. 2 della legge della stessa Regione n. 16 del 2007, censurato, in larga misura, in riferimento agli stessi parametri costituzionali, per profili e con argomentazioni sostanzialmente coincidenti. In conseguenza la Corte Costituzionale ha riunito i ricorsi per deciderli con un'unica sentenza.

L'art. 1, comma 796, lettera o), della legge n. 296 del 2006 concerne la remunerazione delle prestazioni rese per conto del S.s.n. dalle strutture private accreditate e, nella parte censurata, dispone che "fatto salvo quanto previsto in materia di aggiornamento dei tariffari delle prestazioni sanitarie dall'articolo 1, comma 170, quarto periodo, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, come modificato dalla presente lettera, a partire dalla data di entrata in vigore della presente legge le strutture private accreditate, ai fini della remunerazione delle prestazioni rese per conto del Servizio sanitario nazionale, praticano uno sconto pari al 2 per cento degli importi indicati per le prestazioni specialistiche dal decreto del Ministro della sanità 22 luglio 1996, pubblicato nel supplemento ordinario n. 150 alla Gazzetta Ufficiale n. 216 del 14 settembre 1996, e pari al 20 per cento degli importi indicati per le prestazioni di diagnostica di laboratorio dal medesimo decreto".

L'art. 33, comma 2, della legge Regione Puglia n. 10 n. 2007, nel testo qui rilevante, stabilisce che "Fino all'emanazione dei nuovi Livelli di Assistenza Nazionali (LEA), per il periodo compreso tra il 1° gennaio e la data di approvazione del DIF di cui al comma 1, le tariffe relative alle suddette prestazioni sono quelle riportate nel nomenclatore tariffario regionale delle prestazioni specialistiche ambulatoriali di patologia clinica indicata nell'allegato A) della Delib.G.R. 22 settembre 1998, n. 3784 alle quali si applica lo sconto del 20 per cento previsto dall'articolo 1, comma 796, lettera o), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007)".

I rimettenti sostengono che la disposizione statale censurata costituirebbe una "norma-provvedimento", in quanto incide su un numero determinato e limitato di destinatari ed ha contenuto particolare e concreto, quindi sarebbe soggetta ad uno scrutinio stretto di costituzionalità. A loro avviso, essa si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., in primo luogo,

poiché, contraddittoriamente, richiama il principio dell'adeguamento tariffario e, al contempo, stabilisce la ultrattività del d.m. del 22 luglio 1996, annullato a causa delle carenze dell'istruttoria svolta per la sua adozione e, tuttavia, assunto quale provvedimento di riferimento per stabilire una ulteriore riduzione dell'importo della remunerazione delle prestazioni.

In secondo luogo, il citato parametro costituzionale sarebbe violato, in quanto le strutture private accreditate, per le prestazioni rese nel 2007, sono remunerate con importi già sospetti di inadeguatezza nel 1996, e ciò, nonostante il consistente incremento dei costi e la riduzione del valore della moneta verificatisi negli ultimi dieci anni. Inoltre, la norma censurata violerebbe il principio di eguaglianza sia rispetto alle strutture private che forniscono identici servizi al di fuori del S.s.n., sia rispetto alle strutture accreditate pubbliche. La disciplina censurata pregiudicherebbe, ancora, la funzionalità delle strutture private accreditate, quindi violerebbe l'art. 32 Cost., comportando un pregiudizio della tutela del diritto alla salute, anche in considerazione dell'essenzialità ed irrinunciabilità del servizio da queste svolto nell'ambito del SSN, recando altresì vulnus al diritto del cittadino di scegliere la struttura alla quale richiedere l'erogazione della prestazione.

L'imposizione di uno sconto su tariffe risalenti nel tempo, stabilita senza esplicitare le ragioni della misura del medesimo e senza considerare l'incremento dei costi dei fattori produttivi (comunque, senza dare conto dello svolgimento di una valutazione al riguardo), si porrebbe, inoltre, in contrasto con l'art. 41 Cost., anche per la contraddizione logica insita nella reviviscenza delle tariffe approvate con il d.m. 22 luglio 1996, benché una nuova, e diversa, disciplina fosse stata stabilita con il d.m. 12 settembre 2006, quindi soltanto tre mesi prima dell'emanazione della norma statale censurata.

Secondo i rimettenti, il citato art. 1, comma 796, lettera o), modificando le tariffe in esame e rendendo applicabili quelle contenute nel citato d.m. del 22 luglio 1996, nonostante che questo fosse stato annullato con sentenza passata in giudicato, recherebbe vulnus alle funzioni costituzionalmente attribuite al potere giudiziario, in violazione degli artt. 24, 103 e 113 Cost..

Gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., secondo le ordinanze di rimessione che svolgono censure in riferimento a detti parametri costituzionali, sarebbero violati, poiché le esigenze di contenimento della spesa pubblica e il conseguente potere dello Stato di emanare norme di coordinamento della finanza pubblica non avrebbero permesso di individuare in modo specifico le voci di costo dei bilanci regionali da ridurre, ma avrebbero consentito soltanto di stabilire i principi fondamentali della materia e, al più, la misura delle riduzioni di spesa, non invece di determinare in dettaglio le tariffe in esame.

Le tre ordinanze che censurano anche l'art. 33, comma 2, della legge della Regione Puglia n. 10 del 2007, nel testo sostituito dalla legge della stessa Regione n. 16 del 2007, deducono a conforto dell'eccezione di illegittimità costituzionale di tale disposizione, in riferimento agli specifici parametri evocati in relazione alla medesima (artt. 24, 32, 41, 97 e 113 Cost.), argomentazioni sostanzialmente identiche a quelle svolte con riguardo alla norma statale.

Inoltre, secondo il T.a.r. del Lazio, la norma regionale violerebbe l'art. 97 Cost., poiché affida ad un futuro provvedimento la fissazione di nuove tariffe, senza apporre alcun termine e, sostanzialmente, senza prevedere una disciplina transitoria, sicché identiche prestazioni nel 2007 potrebbero trovare una diversa remunerazione non in considerazione della loro oggettiva entità, ma per la casuale collocazione temporale della loro effettuazione in un determinato tempo nell'ambito del medesimo anno.

La Corte ritiene nel merito le questioni non fondate sulla base delle argomentazioni che seguono.

In linea preliminare, occorre ribadire che lo scopo perseguito dal legislatore, di evitare l'aumento incontrollato della spesa sanitaria, è compatibile con i principi espressi da detti parametri costituzionali, nella considerazione bilanciata – che appartiene all'indirizzo politico dello Stato, nel confronto con quello delle Regioni – della necessità di assicurare, ad un tempo, l'equilibrio della finanza pubblica e l'uguaglianza di tutti i cittadini nel godimento dei diritti fondamentali, tra cui

indubbiamente va ascritto il diritto alla salute. Ed è appunto perché il diritto alla salute spetta ugualmente a tutti i cittadini e va salvaguardato sull'intero territorio nazionale che detta spesa, in considerazione degli obiettivi della finanza pubblica e delle costanti e pressanti esigenze di contenimento della spesa sanitaria, si presta ad essere tendenzialmente manovrata, in qualche misura, dallo Stato. L'autonomia finanziaria delle Regioni, delineata dal novellato testo dell'art. 119 Cost. si presenta, poi, in larga parte, ancora in fieri, con la conseguenza che le stesse Regioni sono legittimate a contestare interventi legislativi dello Stato, concernenti il finanziamento della spesa sanitaria, soltanto qualora lamentino una diretta ed effettiva incisione della loro sfera di autonomia finanziaria. Secondo la giurisprudenza della Corte, 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 ed incidano temporaneamente su una complessiva e non trascurabile voce di spesa, mirando il legislatore statale a perseguire l'obiettivo di contenere entro limiti prefissati una frequente causa del disavanzo pubblico, quale la spesa sanitaria, che abbia rilevanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interno e concerna un non trascurabile aggregato della stessa spesa. Nel quadro di detti principi, va osservato anzitutto che la norma statale censurata stabilisce lo sconto da operare sulle tariffe più volte richiamate, ma non ha escluso il potere delle Regioni di stabilire tariffe superiori, che restano a carico dei bilanci regionali.

Inoltre, nel protocollo di intesa tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano per un patto nazionale per la salute, sul quale la Conferenza delle regioni e delle province autonome, nella riunione del 28 settembre 2006, aveva espresso la propria condivisione, era stato concordato l'obiettivo di ridurre la spesa sanitaria, che è appunto lo scopo perseguito dal citato art. 1, comma 796, lettera o), nell'osservanza dei principi sopra richiamati, con una misura di carattere transitorio, che ha avuto ad oggetto un rilevante aggregato di spesa, lasciando anche un margine di autonomia alle Regioni, con conseguente infondatezza delle censure. Ed è significativa al riguardo la mancata impugnativa da parte delle Regioni. La deduzione che lo Stato ha fissato le tariffe «attraverso un meccanismo, quello del decreto ministeriale che, nel caso del d.m. del 2006 [...], ha visto il parere contrario della Conferenza Stato-Regioni» (svolta nelle ordinanze del TAR per la Calabria) e che la norma in esame avrebbe stabilito direttamente le tariffe, anziché limitarsi a fissare i criteri generali, è in parte inconferente, in parte infondata. Relativamente al primo profilo, è sufficiente osservare che il richiamo contenuto nella norma al d.m. 22 luglio 1996 rende evidentemente non pertinente il riferimento fatto dai rimettenti al d.m. del 12 settembre 2006 ed al parere contrario reso su di esso. In ordine al secondo profilo, va invece osservato che la disciplina della fissazione delle tariffe in esame stabilita da norme ordinarie non può essere evocata per inferirne l'illegittimità del citato art. 1, comma 796, lettera o), in relazione ai parametri costituzionali in esame, che, per le considerazioni sopra svolte in ordine al suo contenuto ed allo scopo con esso perseguito, non risultano affatto vulnerati.

SENTENZA N. 94
ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Francesco AMIRANTE
- Ugo DE SIERVO

Presidente
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 "
- ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 796, lettera o), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato-legge finanziaria 2007) e dell’art. 33, comma 2, della legge della Regione Puglia 16 aprile 2007 n. 10 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2007 e bilancio pluriennale 2007-2009 della Regione Puglia), nel testo sostituito dall’art. 2 della legge della Regione Puglia 5 giugno 2007, n. 16 (Prima variazione al bilancio di previsione per l’esercizio finanziario 2007), promossi con ordinanze del 19 ottobre 2007 dal Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sezione distaccata di Lecce, del 6 dicembre 2007 dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, del 30 gennaio 2008 (numero 2 ordinanze), dal Tribunale amministrativo regionale della Calabria, sede di Catanzaro, sezione I, del 12 febbraio 2008 dal Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, del 12 dicembre 2007 (numero 2 ordinanze), del 7 e del 5 maggio, del 31 marzo, del 5 e del 14 maggio 2008 dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio e dell’11 luglio 2008 dal Tribunale amministrativo regionale del Friuli Venezia Giulia, rispettivamente iscritte ai nn. 27, 78, 132, 133, 176, 230, 231, 255, 256, 262, 263, 368 e 399 del registro ordinanze 2008 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 9, 14, 19, 25, 35, 37, 48 e 52, prima serie speciale, dell’anno 2008.

Visti gli atti di costituzione del Laboratorio d’Analisi Santilio Franco s.r.l. ed altro, della Regione Puglia, dell’Unione Regionale Sanità Privata (URSAP) ed altra, dell’Associazione Italiana Ospedalità Privata (A.I.O.P.) Calabria ed altri, dell’Istituto Policlinico San Donato s.p.a. ed altri, di Ostillio Livio, della Labor Analisi San Giorgio del Dott. Camodeca s.r.l. ed altri, del Laboratorio analisi cliniche e radioimmunologiche Altomari s.r.l., del Laboratorio analisi cliniche Lab s.r.l., della Polispecialistica Bios s.r.l., della Rocomar Analisi Cliniche M. Massimo s.r.l. ed altri, della Regione Friuli- Venezia Giulia, nonché l’atto di intervento dell’Associazione Italiana Ospedalità Privata (A.I.O.P.) e gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell’udienza pubblica del 10 febbraio 2009 e nella camera di consiglio dell’11 febbraio 2009 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;

uditi gli avvocati Gian Luigi Pellegrino per il Laboratorio D’Analisi Santilio Franco s.r.l. ed altro, Renato Borzone per la Regione Puglia, Stefano Tarullo per l’Unione Regionale Sanità Privata (URSAP) ed altra, Beniamino Caravita Di Toritto ed Enzo Paolini per l’Associazione Italiana Ospedalità Privata (A.I.O.P.) Calabria ed altri, Beniamino Caravita Di Toritto per l’Istituto Policlinico San Donato s.p.a. ed altri, Maria Cristina Lenoci per Ostillio Livio, per la Labor Analisi San Giorgio del Dott. Camodeca s.r.l. ed altri, per il Laboratorio analisi cliniche e radioimmunologiche Altomari s.r.l. ed altri, per il Laboratorio analisi cliniche Lab s.r.l. e per la Polispecialistica Bios s.r.l., Paolo Boni per la Rocomar Analisi Cliniche M. Massimo s.r.l. ed altri, Roberto Crucil per la Regione Friuli-Venezia Giulia e l’avvocato dello Stato Diana Ranucci per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione distaccata di Lecce, con una ordinanza, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con otto ordinanze, il Tribunale amministrativo per la Calabria, sede di Catanzaro, sezione I, con due ordinanze, il Tribunale amministrativo per la Lombardia, con una ordinanza, ed il Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia, con una ordinanza, hanno sollevato, in riferimento agli artt. 3 (r.o. n. 132/08, n. 133/2008, n. 176/08 e n. 399/08), 24 e 113 (r.o. n. 78/08, n. 132/08, n. 133/08, n. 176/08, n. 230/08, n. 231/08, n. 255/08, n. 256/08, n. 262/08, n. 263/08, n. 368/08 e n. 399/08, parametri indicati in quest'ultima ordinanza nella motivazione), 32, 41, 97 e 117 (*recte*: 117, terzo comma) (r.o. n. 27/08, n. 78/08, n. 132/08, n. 133/08, n. 176/08 – questa ordinanza non fa riferimento all'art. 32 –, n. 230/08, n. 231/08, n. 255/08, n. 256/08, n. 262/08 n. 263/08, n. 368/08 e n. 399/08, quest'ultima ordinanza non fa riferimento all'art. 117 Cost.), 103 (r.o. n. 176/08) e 119 della Costituzione (r.o. n. 133/08; n. 176/08), questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 796, lettera o), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007), nonché del citato art. 1, comma 796, lettera o), e dell'art. 33, comma 2, della legge della Regione Puglia 16 aprile 2007 n. 10 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2007 e bilancio pluriennale 2007-2009 della Regione Puglia), nel testo sostituito dall'art. 2 della legge della stessa Regione 5 giugno 2007, n. 16 (Prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2007) (r.o. n. 27, n. 230 e n. 231 del 2008), nella parte in cui stabiliscono che le prestazioni rese dalle strutture private accreditate per conto del Servizio sanitario nazionale (di seguito, S.s.n.) sono remunerate applicando uno sconto sugli importi indicati nel decreto del Ministro della sanità 22 luglio 1996, pubblicato nel supplemento ordinario n. 150 alla *Gazzetta Ufficiale* n. 216 del 14 settembre 1996.

2.- I giudizi hanno tutti ad oggetto l'art. 1, comma 796, lettera o), della legge n. 296 del 2006; tre di essi anche l'art. 33, comma 2, della legge della Regione Puglia n. 10 del 2007, nel testo modificato dall'art. 2 della legge della stessa Regione n. 16 del 2007, censurati, in larga misura, in riferimento agli stessi parametri costituzionali, per profili e con argomentazioni sostanzialmente coincidenti, sì che vanno riuniti, per essere decisi con un'unica sentenza.

3.- L'intervento dell'Associazione Italiana Ospedalità Privata (A.I.O.P.) nel giudizio promosso dall'ordinanza del T.a.r. per la Calabria del 30 gennaio 2008 (r.o. n. 133 del 2008) è inammissibile, in quanto detta Associazione non è parte del giudizio principale.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, possono partecipare al giudizio di legittimità costituzionale (oltre al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale) solo le parti del giudizio principale (tra le più recenti, sentenze n. 47 del 2008 e n. 314 del 2007). L'intervento di soggetti estranei al processo principale è ammissibile soltanto qualora l'interveniente sia titolare di un interesse qualificato, suscettibile di essere direttamente inciso dalla pronuncia della Corte (per tutte, sentenza n. 245 del 2007; ordinanza letta all'udienza del 6 giugno 2006, allegata alla sentenza n. 279 del 2006; sentenza n. 440 del 2005), e cioè qualora questa incidenza consegua dall'immediato effetto che la pronuncia produce sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio *a quo* (ordinanza n. 250 del 2007; ordinanza letta all'udienza del 21 giugno 2005, allegata alla sentenza n. 345 del 2005).

Un tale effetto è insussistente in riferimento ad associazioni di categoria (sentenza n. 341 del 2003), quale è l'A.I.O.P. ed in relazione alla prospettazione da questa svolta, con conseguente inammissibilità dell'intervento.

4.- I giudizi introdotti dalle ordinanze r.o. n. 230 e n. 231 del 2008 sono stati ritualmente promossi, mediante la notificazione dei provvedimenti di rimessione, a cura dei rimettenti, al Ministero dell'economia e delle finanze, parte contumace nei giudizi *a quibus*, presso la difesa erariale.

Nel giudizio di legittimità costituzionale non sono applicabili le norme sulla rappresentanza in giudizio dello Stato (in riferimento al giudizio in via principale, sentenza n. 383 del 2005, ordinanza n. 42 del 2004): nella specie, tuttavia, la notificazione riguarda l'ordinanza di rimessione, che è atto del giudizio principale ed è pertanto disciplinata dalle norme in questo applicabili (art. 11 del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1311 e successive modifiche).

5.- L'art. 1, comma 796, lettera o), della legge n. 296 del 2006 concerne la remunerazione delle prestazioni rese per conto del S.s.n. dalle strutture private accreditate e, nella parte censurata, dispone: «fatto salvo quanto previsto in materia di aggiornamento dei tariffari delle prestazioni sanitarie dall'articolo 1, comma 170, quarto periodo, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, come modificato dalla presente lettera, a partire dalla data di entrata in vigore della presente legge le strutture private accreditate, ai fini della remunerazione delle prestazioni rese per conto del Servizio sanitario nazionale, praticano uno sconto pari al 2 per cento degli importi indicati per le prestazioni specialistiche dal decreto del Ministro della sanità 22 luglio 1996, pubblicato nel supplemento ordinario n. 150 alla *Gazzetta Ufficiale* n. 216 del 14 settembre 1996, e pari al 20 per cento degli importi indicati per le prestazioni di diagnostica di laboratorio dal medesimo decreto».

L'art. 33, comma 2, della legge Regione Puglia n. 10 n. 2007, nel testo qui rilevante, stabilisce: «Fino all'emanazione dei nuovi Livelli di Assistenza Nazionali (LEA), per il periodo compreso tra il 1° gennaio e la data di approvazione del DIEF di cui al comma 1, le tariffe relative alle suddette prestazioni sono quelle riportate nel nomenclatore tariffario regionale delle prestazioni specialistiche ambulatoriali di patologia clinica indicata nell'allegato A) della Delib.G.R. 22 settembre 1998, n. 3784 alle quali si applica lo sconto del 20 per cento previsto dall'articolo 1, comma 796, lettera o), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007)».

5.1.- Le ordinanze di rimessione, con argomentazioni in larga misura coincidenti, ciascuna in riferimento ai parametri sopra indicati, premettono che le tariffe per la remunerazione delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, in esse comprese quelle relative alla diagnostica strumentale e di laboratorio, rese per conto del S.s.n., erano state stabilite dal decreto del Ministro della sanità 22 luglio 1996 (Prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale erogabili nell'ambito del Servizio sanitario nazionale e relative tariffe), annullato dal Consiglio di Stato, Sezione IV, con la sentenza 29 marzo 2001, n. 1839.

Il successivo decreto ministeriale emanato dal Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, in data 12 settembre 2006 (Ricognizione e primo aggiornamento delle tariffe massime per la remunerazione delle prestazioni sanitari), pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 13 dicembre 2006, aveva proceduto, in fase di prima applicazione dell'art. 1, comma 170, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, alla ricognizione ed al primo aggiornamento delle tariffe massime di riferimento per la remunerazione delle prestazioni e delle funzioni assistenziali con oneri a carico del S.s.n., in riferimento alle prestazioni nello stesso indicate.

La norma statale ha, invece, disposto la reviviscenza delle tariffe stabilite con il primo di detti decreti, e, inoltre, ha fissato una ulteriore riduzione delle stesse, prevista anche dalla norma regionale.

5.2.- I rimettenti sostengono che la disposizione statale censurata costituirebbe una «norma-provvedimento», in quanto incide su un numero determinato e limitato di destinatari ed ha contenuto particolare e concreto, quindi sarebbe soggetta ad uno scrutinio stretto di costituzionalità. A loro avviso, essa si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., in primo luogo, poiché, contraddittoriamente, richiama il principio dell'adeguamento tariffario e, al contempo, stabilisce la ultrattività del d.m. del 22 luglio 1996, annullato a causa delle carenze dell'istruttoria svolta per la sua adozione e, tuttavia, assunto quale provvedimento di riferimento per stabilire una ulteriore riduzione dell'importo della remunerazione delle prestazioni.

In secondo luogo, il citato parametro costituzionale sarebbe violato, in quanto le strutture private accreditate, per le prestazioni rese nel 2007, sono remunerate con importi già sospetti di

inadeguatezza nel 1996, e ciò nonostante il consistente incremento dei costi e la riduzione del valore della moneta verificatisi negli ultimi dieci anni. Inoltre, la norma censurata violerebbe il principio di eguaglianza sia rispetto alle strutture private che forniscono identici servizi al di fuori del S.s.n., sia rispetto alle strutture accreditate pubbliche.

Sotto un ulteriore, concorrente, profilo, la disciplina censurata pregiudicherebbe la funzionalità delle strutture private accreditate, quindi violerebbe l'art. 32 Cost., comportando un pregiudizio della tutela del diritto alla salute, anche in considerazione dell'essenzialità ed irrinunciabilità del servizio da queste svolto nell'ambito del S.s.n., recando altresì *vulnus* al diritto del cittadino di scegliere la struttura alla quale richiedere l'erogazione della prestazione.

L'imposizione di uno sconto su tariffe risalenti nel tempo, stabilita senza esplicitare le ragioni della misura del medesimo e senza considerare l'incremento dei costi dei fattori produttivi (comunque, senza dare conto dello svolgimento di una valutazione al riguardo), si porrebbe, inoltre, in contrasto con l'art. 41 Cost., anche per la contraddizione logica insita nella reviviscenza delle tariffe approvate con il d.m. 22 luglio 1996, benché una nuova, e diversa, disciplina fosse stata stabilita con il d.m. 12 settembre 2006, quindi soltanto tre mesi prima dell'emanazione della norma statale censurata.

5.3.- Secondo i rimettenti, il citato art. 1, comma 796, lettera o), modificando le tariffe in esame e rendendo applicabili quelle contenute nel citato d.m. del 22 luglio 1996, nonostante che questo fosse stato annullato con sentenza passata in giudicato, recherebbe *vulnus* alle funzioni costituzionalmente attribuite al potere giudiziario, in violazione degli artt. 24, 103 e 113 Cost., nonché, secondo l'ordinanza n. 176 del 2008, dell'art. 97 Cost.

Inoltre, essa si porrebbe in contrasto con l'art. 97 Cost., poiché è stata emanata in difetto di una adeguata istruttoria, mentre il legislatore ordinario, in virtù di detto parametro costituzionale, avrebbe dovuto porre a base della scelta operata con la norma un'adeguata conoscenza dei fatti e darne conto, eventualmente mediante richiamo, espresso o implicito, ai lavori preparatori o ad altri atti, richiamo che manca; ed anzi è la stessa disposizione a dare atto della necessità di un'istruttoria che, tuttavia, ha posticipato, con illogica inversione delle fasi del procedimento.

5.4.- Gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., secondo le ordinanze di rimessione che svolgono censure in riferimento a detti parametri costituzionali, sarebbero violati, poiché le esigenze di contenimento della spesa pubblica e il conseguente potere dello Stato di emanare norme di coordinamento della finanza pubblica non avrebbero permesso di individuare in modo specifico le voci di costo dei bilanci regionali da ridurre, ma avrebbero consentito soltanto di stabilire i principi fondamentali della materia e, al più, la misura delle riduzioni di spesa, non invece di determinare in dettaglio le tariffe in esame.

5.5.- Le tre ordinanze che censurano anche l'art. 33, comma 2, della legge della Regione Puglia n. 10 del 2007, nel testo sostituito dalla legge della stessa Regione n. 16 del 2007, deducono a conforto dell'eccezione di illegittimità costituzionale di tale disposizione, in riferimento agli specifici parametri evocati in relazione alla medesima (artt. 24, 32, 41, 97 e 113 Cost.), argomentazioni sostanzialmente identiche a quelle svolte con riguardo alla norma statale.

Inoltre, secondo il T.a.r. del Lazio (r.o. n. 230 e n. 231 del 2008), la norma regionale violerebbe l'art. 97 Cost., poiché affida ad un futuro provvedimento la fissazione di nuove tariffe, senza apporre alcun termine e, sostanzialmente, senza prevedere una disciplina transitoria, sicché identiche prestazioni nel 2007 potrebbero trovare una diversa remunerazione non in considerazione della loro oggettiva entità, ma per la casuale collocazione temporale della loro effettuazione in un determinato tempo nell'ambito del medesimo anno.

6.- Preliminarmente, va osservato che alcuni giudizi (r.o. n. 78, n. 230, n. 231, n. 255, n. 256, n. 262, n. 263 e n. 368 del 2008) sono stati promossi con «sentenza-ordinanza» (la indicazione, contenuta nel provvedimento r.o. n. 399 del 2008, dello stesso quale «sentenza» è frutto di un errore materiale, di cui lo stesso T.a.r. dà atto nell'ordinanza di correzione del 2 settembre 2008).

I rimettenti, con un unico provvedimento, hanno accolto alcuni dei motivi proposti dai ricorrenti, annullando *in parte qua* taluni degli atti impugnati nei giudizi principali; essi non si sono, invece, pronunciati su censure, la cui decisione hanno ritenuto condizionata alla previa decisione della questione di costituzionalità.

Siffatta forma del provvedimento non influisce sulla rituale instaurazione del giudizio, qualora, come nella specie, con esso il giudice *a quo*, indipendentemente dal *nomen juris*, abbia disposto la sospensione del procedimento e la trasmissione del fascicolo a questa Corte (sentenza n. 452 del 1997, ordinanza n. 153 del 2002).

In particolare, l'adozione di due provvedimenti (una sentenza non definitiva ed un'ordinanza di rimessione, in relazione ai motivi di ricorso non decisi) in uno stesso contesto formale (cioè in un unico atto) non incide sulla autonomia di ciascuno e sulla idoneità di quello configurabile come ordinanza ad instaurare il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, purché risulti osservato l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ed il giudizio principale non sia stato definito.

Tanto è dato riscontrare nella specie; i provvedimenti in esame contengono, infatti, un duplice ordine di statuizioni e ciascuno è configurabile come «ordinanza», nella parte in cui con esso i rimettenti hanno sollevato la questione di legittimità costituzionale, senza avere fatto applicazione delle norme censurate e senza avere definito il giudizio principale, del quale, *in parte qua*, hanno disposto la sospensione.

6.1.- Nel giudizio promosso dall'ordinanza r.o. n. 27 del 2008 la Regione Puglia ha eccepito l'inammissibilità delle questioni, deducendo che gli atti impugnati sarebbero meramente ricognitivi delle norme censurate, quindi inciderebbero su diritti soggettivi, con conseguente carenza della *potestas iudicandi* del giudice amministrativo.

La parte ripropone l'identica eccezione già sollevata in questi stessi termini nel giudizio principale e rigettata dal T.a.r. con espressa motivazione, svolta avendo riguardo alla disciplina del S.s.n. ed alle modalità di remunerazione delle prestazioni rese dalle strutture private accreditate, nonché alla natura ed al contenuto degli atti amministrativi impugnati, al fine di ritenere sussistente la propria giurisdizione.

L'eccezione è dunque infondata, in quanto, secondo un principio più volte affermato, l'autonomia del giudizio incidentale di costituzionalità rispetto a quello principale comporta che, in sede di verifica dell'ammissibilità della questione, il difetto di giurisdizione del giudice *a quo* può essere rilevato da questa Corte soltanto nei casi in cui appaia manifesto, così che nessun dubbio possa aversi sulla sua sussistenza, dovendo peraltro la relativa indagine arrestarsi, qualora il rimettente, come nel caso qui in esame, abbia espressamente motivato in maniera non implausibile in ordine alla propria giurisdizione (tra le più recenti, sentenze n. 241 del 2008 e n. 11 del 2007).

6.2.- Sono altresì infondate le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa erariale in alcuni giudizi (introdotti dalle ordinanze r.o. n. 78; n. 132, n. 133 e n. 368 del 2008), sul rilievo che l'annullamento del d.m. 12 settembre 2006 e degli atti consequenziali renderebbe sostanzialmente inapplicabili tutti i provvedimenti regionali e, pertanto, irrilevante la questione.

Indipendentemente da ogni considerazione in ordine alla identità delle prestazioni oggetto dei decreti ministeriali del 22 luglio 1996 e del 12 settembre 2006, per ritenere infondate le eccezioni è sufficiente osservare che la norma statale censurata richiama e rende applicabili esclusivamente le tariffe contenute nel primo di detti decreti; ed è in relazione a questo che essa dispone l'ulteriore sconto al quale si è più volte fatto cenno, con conseguente rilevanza della questione, come non implausibilmente è stato anche argomentato in alcune ordinanze.

Del pari infondata è l'eccezione di inammissibilità della questione sollevata in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost., proposta dall'Avvocatura generale dello Stato nel giudizio introdotto dall'ordinanza r.o. n. 176 del 2008, dal momento che, contrariamente alla tesi sostenuta dall'interveniente, nei giudizi incidentali il giudice comune è legittimato a sollevare questione di legittimità costituzionale anche in relazione al parametro costituzionale che disciplina il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni.

Le eccezioni di inammissibilità proposte dalla difesa erariale nel giudizio promosso dall'ordinanza r.o. n. 399 del 2008, in riferimento alla denunciata violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui non sarebbe stata dimostrata la incongruità delle tariffe e sarebbe stata erroneamente prospettata la violazione del principio di eguaglianza tra strutture accreditate pubbliche e private, nonché quelle sollevate dalla Regione Friuli-Venezia Giulia (nel giudizio introdotto dall'ordinanza r.o. n. 399 del 2008) in relazione alle questioni riferite agli artt. 3, 32, 41 e 97 Cost., sono infondate, poiché prospettano argomentazioni suscettibili di incidere sulla fondatezza, non sulla ammissibilità delle censure.

6.3.- L'art. 1, comma 796, lettera o), della legge n. 296 del 2006, come è stato sopra ricordato, stabilisce che le strutture private accreditate, ai fini della remunerazione delle prestazioni rese per conto del S.s.n., applicano uno sconto pari al 2 per cento degli importi indicati per le prestazioni specialistiche dal decreto del Ministro della sanità 22 luglio 1996, e pari al 20 per cento degli importi indicati per le prestazioni di diagnostica di laboratorio dal medesimo decreto.

Alcune delle ordinanze di rimessione censurano espressamente la norma in riferimento ai due tipi di sconto (r.o. n. 133 del 2008), sia pure facendo ad essi riferimento nella motivazione (r.o. n. 133, n. 176 e n. 368 del 2008), svolgendo una non implausibile argomentazione sulla rilevanza, con la conseguenza che lo scrutinio da condurre in questa sede deve avere ad oggetto entrambi gli sconti.

Le tre ordinanze che censurano l'art. 33, comma 2, della legge Regione Puglia n. 10 del 2007, nel testo modificato dall'art. 2 della legge della stessa Regione n. 16 del 2007, hanno inoltre plausibilmente motivato in ordine alla rilevanza della questione concernente detta norma, osservando che nei giudizi principali è controversa la tariffa da applicare in riferimento allo sconto, esponendo le ragioni per cui ritengono di dovere applicare la norma regionale nel testo più recente (r.o. n. 27 del 2008) ed indicando che la remunerazione delle prestazioni per il periodo in contestazione è stata appunto stabilita in applicazione anche di detta disposizione (r.o. n. 230 e n. 231 del 2008).

Le questioni devono, infine, essere scrutinate esclusivamente in relazione ai parametri ed ai profili sopra sintetizzati, quali indicati nelle ordinanze di rimessione (sentenze n. 10 del 2009, n. 362 e n. 325 del 2008).

7.- Nel merito, le questioni non sono fondate.

7.1.- Occorre premettere che l'attuale disciplina dell'erogazione e della remunerazione delle prestazioni sanitarie costituisce l'esito di una evoluzione legislativa che, per quanto qui interessa, è stata avviata dalla legge 23 dicembre 1978, n. 833, che aveva definito un'organizzazione della sanità caratterizzata dall'erogazione delle prestazioni da parte delle strutture pubbliche, ovvero (in casi particolari e previa autorizzazione dell'Unità sanitaria locale, U.s.l.) da parte di strutture convenzionate.

Successivamente, il regime convenzionale è stato sostituito con l'introduzione (decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502) del cd. accreditamento delle strutture che avrebbero potuto erogare le prestazioni sanitarie e della disciplina delle remunerazioni delle medesime mediante il sistema "a tariffa". Sistema questo caratterizzato dal potere dello Stato (confermato dall'art. 120, comma 1, lettera o), del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112) di definire i criteri generali per la fissazione delle tariffe (all'esito di un particolare procedimento che vedeva il coinvolgimento delle Regioni) e da quello delle Regioni di articolare entro un determinato ambito le tariffe applicabili nel proprio territorio (art. 8, comma 5, d.lgs. n. 502 del 1992, poi sostituito dall'art. 9 del d.lgs. 7 dicembre 1993, n. 517, e, successivamente, modificato dall'art. 6 della legge 23 dicembre 1994, n. 724; art. 2, comma 9, legge 28 dicembre 1995, n. 249).

L'entrata in vigore di questa nuova disciplina è stata, tuttavia, dapprima, in parte, differita nel tempo e, in seguito, nuovamente modificata.

In particolare, le innovazioni sono consistite, tra l'altro, nel prevedere un atto con il quale le Regioni e le U.s.l., sulla base di indicazioni regionali, avrebbero dovuto contrattare, «sentite le organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative, con le strutture pubbliche private ed i

professionisti eroganti prestazioni sanitarie un piano annuale preventivo che ne stabilisca quantità presunte e tipologia, anche ai fini degli oneri da sostenere» (art. 2, commi 7 ed 8, della legge 28 dicembre 1995, n. 549), individuando quantità e tipologie di prestazioni sanitarie erogabili nelle strutture pubbliche e in quelle private (relativamente all'anno 1997, art. 1, comma 32, della legge n. 23 dicembre 1966, n. 662), nonché, per ciascuna istituzione sanitaria pubblica e privata, i limiti massimi annuali di spesa sostenibile, i preventivi annuali delle prestazioni, gli indirizzi e le modalità per la citata contrattazione.

L'elevato e crescente *deficit* della sanità e le esigenze di bilancio e di contenimento della spesa pubblica, nonché di razionalizzazione del sistema sanitario, hanno, infatti, imposto di tenere conto dell'esigenza di una programmazione, in seguito rafforzata con le innovazioni introdotte dal d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229, che ha modificato il d.lgs. n. 502 del 1992.

L'accreditamento delle strutture è stato configurato come atto connotato da profili di discrezionalità amministrativa, avente ad oggetto la verifica concernente la funzionalità delle stesse rispetto agli indirizzi di programmazione regionale (art. 8-*quater*, comma 1), atto comunque da solo insufficiente a consentire l'erogazione di prestazioni a carico del S.s.n. Siffatta erogazione è stata, infatti, subordinata alla stipula di appositi accordi contrattuali, con i quali neppure è acquistata una certa quantità di servizi, ma è soltanto autorizzata l'erogazione delle prestazioni entro un tetto massimo prefissato (art. 8-*quinquies*), da remunerare con il sistema a tariffa.

Le tariffe per la remunerazione delle prestazioni rese per conto del S.s.n. sono stabilite all'esito di un complesso procedimento (art. 8-*sexies* del d.lgs. n. 502 del 1992). L'art. 1, comma 170, della legge 30 dicembre 1994, n. 311, ha disposto che «alla determinazione delle tariffe massime per la remunerazione delle prestazioni e delle funzioni assistenziali, assunte come riferimento per la valutazione della congruità delle risorse a disposizione del Servizio sanitario nazionale, provvede con proprio decreto, il Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», precisando che restano a carico dei bilanci regionali gli importi tariffari, fissati dalle singole regioni, superiori alle tariffe massime.

L'evoluzione della disciplina ha determinato un assetto caratterizzato dalla programmazione del numero e dell'attività dei soggetti erogatori, in modo da evitare il rischio di una sottoutilizzazione delle strutture pubbliche; dalla ripartizione preventiva della domanda tra un numero chiuso di soggetti erogatori e dalla facoltà di scelta dell'assistito solo all'interno del novero delle strutture accreditate; dalla remunerazione in base al sistema a tariffa, allo scopo di ottenere un maggiore controllo della spesa, programmata e suddivisa tra i diversi soggetti erogatori, grazie alla fissazione di volumi massimi delle prestazioni erogabili.

7.2.- E' in questo contesto che si collocano entrambe le disposizioni censurate.

In particolare, con la norma statale, il legislatore ordinario ha inteso conseguire la finalità, espressamente dichiarata, di «garantire il rispetto degli obblighi comunitari e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2007-2009, in attuazione del protocollo di intesa tra il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per un patto nazionale per la salute sul quale la Conferenza delle regioni e delle province autonome, nella riunione del 28 settembre 2006, ha espresso la propria condivisione» (art. 1, comma 796, della legge n. 296 del 2006), concordando, in buona sostanza, sull'obiettivo di ridurre la spesa sanitaria, realizzato, tra l'altro, precisamente con detta norma, mediante la fissazione delle tariffe massime ed uno sconto, nei termini sopra indicati.

Lo scopo è stato conseguito stabilendo una disciplina che, incidendo su un numero determinato e limitato di destinatari ed avendo contenuto particolare e concreto, sarebbe spettata all'autorità amministrativa e che, tuttavia, il legislatore ha ritenuto di fissare, in virtù di una scelta in sé legittima, benché suscettibile di uno scrutinio stretto di costituzionalità, sotto i profili della non arbitrarietà e non irragionevolezza.

In relazione a detti profili, assumono rilievo la particolarità del S.s.n., che richiede al legislatore ordinario di bilanciare le esigenze, da un lato, di garantire egualmente a tutti i cittadini, e salvaguardare, sull'intero territorio nazionale, il diritto fondamentale alla salute, nella misura più ampia possibile; dall'altro, di rendere compatibile la spesa sanitaria con la limitatezza delle disponibilità finanziarie che è possibile ad essa destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi da realizzare in questo campo (tra le molte, sentenze n. 203 del 2008, n. 257 del 2007, n. 279 del 2006, n. 200 del 2005).

Siffatto bilanciamento costituisce il frutto di una scelta discrezionale compiuta, di regola, nella sede a tanto specificamente destinata, cioè con la legge annuale finanziaria; scelta che, tenuto conto della ristrettezza delle risorse finanziarie da destinare al settore, non può ritenersi viziata da intrinseca irragionevolezza per la sola circostanza di fare riferimento a dati pregressi (con riguardo ai limiti di spesa, sentenze n. 257 del 2007, n. 111 del 2005), anche con riguardo al profilo qui in esame.

Questa considerazione comporta che il riferimento della norma a tariffe pregresse non permette, da solo, di farne ritenere l'irragionevolezza. La prospettazione della loro inadeguatezza a garantire un margine di utile, sia pure ridotto rispetto all'aspettativa dei soggetti erogatori, è inoltre inidonea a confortare la denunciata violazione dell'art. 3 Cost., qualora, come nella specie, consista in una assertiva deduzione, svolta, sostanzialmente, facendo generico riferimento al mero decorso del tempo.

Per i rimettenti sarebbe stato, infatti, agevole vagliare ed accertare la consistenza di siffatta deduzione, sulla scorta di dati oggettivi; ciò sarebbe stato necessario soprattutto in considerazione della peculiarità delle prestazioni in esame, notoriamente interessate da una rilevante evoluzione tecnologica, suscettibile di avere comportato una riduzione dei costi. In tal senso è significativo che il testo della norma contenuto nel disegno di legge finanziaria stabiliva un abbattimento delle tariffe fissato in misura più elevata (e cioè pari al 50 per cento) di quella poi stabilita, benché lo limitasse soltanto ad alcune prestazioni, appunto in considerazione dei risparmi di spesa consentiti dall'elevata automatizzazione di un significativo numero di prestazioni diagnostiche.

La successiva, quantitativamente rilevante, riduzione della misura dello sconto stabilita con il testo definitivo della norma statale, accompagnata da una estensione dello stesso a tutte le prestazioni, può dunque essere ritenuta espressione di una non irragionevole ponderazione di siffatti elementi, comunque insuscettibile di essere giudicata arbitraria sulla scorta di considerazioni meramente congetturali. Peraltro, la valutazione di manifesta irragionevolezza neanche può essere confortata dall'annullamento del d.m. del 22 luglio 1996 da parte del Consiglio di Stato (Sezione IV, 29 marzo 2001, n. 1839), in quanto dichiarato per un vizio del procedimento.

Per altro verso, nello scrutinio di ragionevolezza, come questa Corte ha affermato, assume rilievo il carattere transitorio della norma (sentenze n. 279 del 2006, n. 200 del 2005, n. 310 del 2003; in riferimento alle norme regionali, sentenza n. 20 del 2000), nella specie sicuramente sussistente anche alla luce delle sopravvenienze normative.

L'art. 8 del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria) nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione 28 febbraio 2008, n. 31, ha modificato l'art. 1, comma 170, della legge n. 311 del 2004, che ora, nella parte qui rilevante, dispone: «Con cadenza triennale a far data dall'emanazione del decreto di ricognizione ed eventuale aggiornamento delle tariffe massime di cui al precedente periodo, e comunque, in sede di prima applicazione, non oltre il 31 dicembre 2008, si procede all'aggiornamento delle tariffe massime, anche attraverso la valutazione comparativa dei tariffari regionali, sentite le società scientifiche e le associazioni di categoria interessate».

Inoltre, la disciplina della fissazione delle tariffe di cui all'art. 8-sexies, comma 5, del d.lgs. n. 502 del 1992 è stata modificata dall'art. 79 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 dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, in modo

da permettere una accurata ricognizione dei costi delle prestazioni ed una equa remunerazione delle stesse.

Pertanto, non v'è dubbio che la disciplina stabilita dalla norma statale censurata risulta temporalmente limitata, carattere che connota anche la norma regionale in esame, non soltanto perché essa è evidentemente coordinata con la prima, ma anche perché la disposizione già lo fissava con riferimento all'emanazione dei nuovi livelli essenziali di assistenza, costituendo l'eventualità della mancata adozione di questi un mero inconveniente di fatto.

La circostanza che omologhe prestazioni, rese nel corso di uno stesso anno, possano essere differentemente remunerate, in conseguenza dell'applicabilità di una diversa disciplina, neppure comporta, una violazione dell'art. 3 Cost. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, non contrasta, infatti, di per sé con il principio di eguaglianza un differenziato trattamento applicato alla stessa categoria di soggetti, ovvero allo stesso soggetto, ma in momenti diversi nel tempo, poiché proprio il fluire del tempo costituisce un elemento diversificatore delle situazioni giuridiche (sentenza n. 342 del 2006, ordinanza n. 400 del 2007).

Siffatte considerazioni dimostrano l'infondatezza delle censure riferite all'art. 41 Cost., non risultando comprovata la compromissione di ogni margine di utile, quindi la lesione della libertà di iniziativa economica privata, che peraltro non riceve dall'ordinamento protezione assoluta, vieppiù in considerazione del carattere temporalmente limitato della disciplina e della circostanza che l'erogazione di prestazioni per conto del S.s.n. è comunque frutto di una scelta delle strutture private.

7.3.- La censura riferita all'art. 3 Cost., sotto il profilo della disparità di trattamento tra strutture accreditate, pubbliche e private, e tra strutture private che erogano o meno prestazioni per conto del S.s.n., del pari non è fondata.

La equiordinazione delle prime, esclusa da questa Corte, sia pure in relazione ad uno specifico profilo (concernente le fonti di finanziamento complessivo delle medesime, sentenza n. 111 del 2005), comunque già da solo sufficiente ad incidere sull'asserita omologia delle situazioni, deve infatti essere esclusa, tra l'altro, in quanto la doverosa peculiarità connessa alla natura pubblica della struttura comporta che su di essa grava l'obbligo di prestare i servizi, anche oltre il tetto di spesa assegnato. La evidente diversità delle situazioni delle strutture private che erogano prestazioni per conto del S.s.n., ovvero di privati, rende inoltre chiara l'insussistenza della denunciata violazione del principio di eguaglianza in riferimento a queste fattispecie in comparazione.

7.4.- La denuncia proposta in relazione all'art. 32 Cost., sotto i profili della lesione del diritto di libera scelta dell'assistito e della possibile incidenza della disciplina in esame sulla continuità dei rapporti e sulla permanenza delle strutture private all'interno della organizzazione del S.s.n., con eventuale pregiudizio della funzionalità di quest'ultimo, in danno della tutela della salute, non è fondata.

In ordine al primo profilo, è sufficiente ribadire, come questa Corte ha già affermato, che il principio di libera scelta non è assoluto e va temperato con gli altri interessi costituzionalmente protetti, in considerazione dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore ordinario incontra in relazione alle risorse finanziarie disponibili (sentenze n. 267 del 1998, n. 416 del 1996).

La prospettazione concernente il secondo profilo consiste, invece, in un'argomentazione meramente ipotetica che, appunto perché tale, è inidonea a dare consistenza alla censura.

7.5.- Il riferimento all'art. 97 Cost. è inconferente rispetto al profilo di illegittimità costituzionale denunciato dalle ordinanze di rimessione che richiamano detto parametro costituzionale.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, il principio di buon andamento è, infatti, applicabile esclusivamente all'attività della pubblica amministrazione. I rimettenti non hanno, invece, posto in discussione il contenuto di una disposizione avente ad oggetto la disciplina dell'azione della pubblica amministrazione, ma esclusivamente le modalità dello svolgimento della funzione legislativa, alla quale non è riferibile l'art. 97 Cost. (sentenze n. 372 e n. 241 del 2008).

7.6.- La questione sollevata in relazione agli artt. 24, 103 e 113 Cost. non è fondata.

Le norme censurate incidono su un numero determinato e limitato di destinatari e, avendo contenuto particolare e concreto, costituiscono leggi-provvedimento, di per sé ammissibili, poiché, come è stato sopra ricordato, non è vietata l'attrazione alla legge, anche regionale, della disciplina di oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa, purché siano osservati i principi di ragionevolezza e non arbitrarietà e dell'intangibilità del giudicato e non sia vulnerata la funzione giurisdizionale in ordine alla decisione delle cause in corso (tra le molte, sentenze n. 288 e n. 241 del 2008, n. 267 e n. 11 del 2007, n. 282 del 2005).

In riferimento all'eventuale interferenza delle norme con provvedimenti giurisdizionali, questa Corte, anche di recente, ha escluso che all'adozione di una determinata disciplina con norme di legge sia di ostacolo la circostanza che, in sede giurisdizionale, sia stata ritenuta illegittima quella contenuta in una fonte normativa secondaria o in un atto amministrativo. Anche in tal caso è escluso che sia compromessa la funzione giurisdizionale, poiché legislatore e giudice continuano a muoversi su piani diversi: il primo fornisce regole di carattere tendenzialmente generale e astratto; il secondo applica il diritto oggettivo ad una singola fattispecie (ordinanze n. 32 del 2008, n. 352 del 2006, sentenze n. 211 del 1998, n. 263 del 1994).

Sono, invece, censurabili le norme il cui intento non sia quello di stabilire una regola astratta, ma di incidere su di un giudicato, non potendo ritenersi consentito al legislatore di risolvere, con la forma della legge, specifiche controversie e di vanificare gli effetti di una pronuncia giurisdizionale divenuta intangibile, violando i principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e concernenti la tutela dei diritti e degli interessi legittimi (sentenza n. 374 del 2000).

Siffatti principi non sono vulnerati dalle norme censurate (il richiamo contenuto nell'ordinanza r.o. n. 176 del 2008 all'art. 97 Cost. in relazione ad essi è inconfidente, non concernendo detto parametro costituzionale il rapporto tra funzione legislativa e funzione giurisdizionale).

La sentenza del Consiglio di Stato (sez. IV, 29 marzo 2001, n. 1839), indicata quale giudicato asseritamente violato, indipendentemente dalla considerazione che neppure concerneva tutte le prestazioni in esame, ha reso infatti inapplicabile il d.m. 22 luglio 1996 alle prestazioni erogate nella vigenza di tale atto, nel quadro di un assetto caratterizzato dalla periodica revisione delle tariffe.

Le disposizioni censurate, peraltro emanate oltre sei anni dopo la pronuncia del Consiglio di Stato, si sono limitate a stabilire le tariffe applicabili esclusivamente a far data dalla loro entrata in vigore, quindi a prestazioni rese successivamente alla sentenza. Esse hanno stabilito una regolamentazione della remunerazione delle prestazioni che il legislatore ordinario ha ritenuto di attrarre, temporaneamente, alla sfera legislativa, in virtù di una scelta che, per le considerazioni sopra svolte, neppure può ritenersi irragionevole e manifestamente arbitraria, benché sia stato fatto riferimento a tariffe pregresse. Per questa considerazione, le norme in esame, prive di efficacia retroattiva, non hanno violato il giudicato e gli effetti della pronuncia, poiché hanno soltanto stabilito la disciplina applicabile per il futuro, con conseguente infondatezza delle censure.

7.7.- Non sono, infine, fondate le censure svolte in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost.

In linea preliminare, occorre ribadire che lo scopo perseguito dal legislatore, di evitare l'aumento incontrollato della spesa sanitaria, è compatibile con i principi espressi da detti parametri costituzionali, nella considerazione bilanciata – che appartiene all'indirizzo politico dello Stato, nel confronto con quello delle Regioni – della necessità di assicurare, ad un tempo, l'equilibrio della finanza pubblica e l'uguaglianza di tutti i cittadini nel godimento dei diritti fondamentali, tra cui indubbiamente va ascritto il diritto alla salute (sentenza n. 203 del 2008). Ed è appunto perché il diritto alla salute spetta ugualmente a tutti i cittadini e va salvaguardato sull'intero territorio nazionale che detta spesa, in considerazione degli obiettivi della finanza pubblica e delle costanti e pressanti esigenze di contenimento della spesa sanitaria, si presta ad essere tendenzialmente

manovrata, in qualche misura, dallo Stato (tra le tante, sentenze n. 203 del 2008, n. 193 e n. 98 del 2007).

L'autonomia finanziaria delle Regioni, delineata dal novellato testo dell'art. 119 Cost. si presenta, poi, in larga parte, ancora *in fieri*, con la conseguenza che le stesse Regioni sono legittimate a contestare interventi legislativi dello Stato, concernenti il finanziamento della spesa sanitaria, soltanto qualora lamentino una diretta ed effettiva incisione della loro sfera di autonomia finanziaria (sentenza n. 216 del 2008).

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, 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 del 2008, n. 412 e n. 169 del 2007; n. 88 del 2006) ed incidano temporaneamente su una complessiva e non trascurabile voce di spesa (sentenze n. 289 e n. 120 del 2008), mirando il legislatore statale a perseguire l'obiettivo di contenere entro limiti prefissati una frequente causa del disavanzo pubblico, quale la spesa sanitaria, che abbia rilevanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interno e concerna un non trascurabile aggregato della stessa spesa.

Nel quadro di detti principi, va osservato anzitutto che la norma statale censurata stabilisce lo sconto da operare sulle tariffe più volte richiamate, ma non ha escluso il potere delle Regioni di stabilire tariffe superiori, che restano a carico dei bilanci regionali (art. 1, comma 170, della legge n. 311 del 2004; art. 8-*sexies*, comma 5, del d.lgs. n. 502 del 1992).

Inoltre, nel protocollo di intesa tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano per un patto nazionale per la salute, sul quale la Conferenza delle regioni e delle province autonome, nella riunione del 28 settembre 2006, aveva espresso la propria condivisione, era stato concordato l'obiettivo di ridurre la spesa sanitaria, che è appunto lo scopo perseguito dal citato art. 1, comma 796, lettera o), nell'osservanza dei principi sopra richiamati, con una misura di carattere transitorio, che ha avuto ad oggetto un rilevante aggregato di spesa, lasciando anche un margine di autonomia alle Regioni, con conseguente infondatezza delle censure. Ed è significativa al riguardo la mancata impugnativa da parte delle Regioni.

La deduzione che lo Stato ha fissato le tariffe «attraverso un meccanismo, quello del decreto ministeriale che, nel caso del d.m. del 2006 [...], ha visto il parere contrario della Conferenza Stato-Regioni» (svolta nelle ordinanze del T.a.r. per la Calabria) e che la norma in esame avrebbe stabilito direttamente le tariffe, anziché limitarsi a fissare i criteri generali, è in parte inconferente, in parte infondata.

Relativamente al primo profilo, è sufficiente osservare che il richiamo contenuto nella norma al d.m. 22 luglio 1996 rende evidentemente non pertinente il riferimento fatto dai rimettenti al d.m. del 12 settembre 2006 ed al parere contrario reso su di esso.

In ordine al secondo profilo, va invece osservato che la disciplina della fissazione delle tariffe in esame stabilita da norme ordinarie non può essere evocata per inferirne l'illegittimità del citato art. 1, comma 796, lettera o), in relazione ai parametri costituzionali in esame, che, per le considerazioni sopra svolte in ordine al suo contenuto ed allo scopo con esso perseguito, non risultano affatto vulnerati.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 796, lettera o), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e

pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), sollevata in riferimento agli artt. 3, 24, 32, 41, 97, 103, 113, 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione distaccata di Lecce, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sede di Catanzaro, sezione I, dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, e dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia, con le ordinanze indicate in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 33, comma 2, della legge della Regione Puglia 16 aprile 2007 n. 10 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2007 e bilancio pluriennale 2007-2009 della Regione Puglia), nel testo sostituito dall'art. 2 della legge della stessa Regione 5 giugno 2007, n. 16 (Prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2007), sollevata in riferimento agli artt. 24, 32, 41, 97 e 113 della Costituzione dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione distaccata di Lecce, e dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'1 aprile 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 2 aprile 2009.

Sentenza del 2 aprile 2009, n. 99

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Veneto	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materia o materie	Governo del territorio Tutela della salute	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
art. 2, comma 280, lettere a) e b) della 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. principio di leale collaborazione	illegittimità costituzionale
art. 2, commi 279 e 280, lettera c) della l. 244/2007	artt. 3, 32 e 97 Cost.	inammissibilità delle questioni
art. 2, comma 279 della l. 244/2007	artt. 117, 118 e 119 Cost. principio di leale collaborazione	non fondatezza della questione
art. 2, comma 280, lettera c), della l. 244/2007	artt. 117, 118 e 119 Cost. principio di leale collaborazione	non fondatezza della questione
Sintesi		
<p>Le disposizioni impugnate apportano modifiche ad un articolo della legge finanziaria statale 2007, prevedendo un incremento dello stanziamento per la ristrutturazione edilizia e l’ammodernamento tecnologico in sanità di ulteriori tre miliardi di euro per raggiungere l’importo complessivo totale di 23 miliardi di euro; le disposizioni inoltre modificano ed integrano le previsioni di vincolo sulla destinazione delle risorse, nonché prevedono che in sede di sottoscrizione degli accordi di programma con le regioni, sia data priorità agli interventi relativi alla realizzazione di strutture sanitarie territoriali, residenziali e semiresidenziali.</p> <p>La ricorrente ritiene che le materie sulle quali incidono le norme impugnate siano quelle della tutela della salute, di potestà legislativa concorrente, e dell’edilizia sanitaria, che, non essendo prevista né al secondo né al terzo comma dell’art. 117 Cost., rientrerebbe nella competenza legislativa residuale delle regioni. La ricorrente osserva come la previsione di finanziamenti a destinazione vincolata in materie su cui la regione ha potestà legislativa esclusiva o concorrente, a seguito della riforma costituzionale del 2001 non sia più compatibile con il dettato degli articoli 117, 118 e 119 Cost., “dal momento che, ben lungi dall’essere una determinazione di principi fondamentali, si risolve in una penetrante violazione dell’autonomia legislativa, amministrativa-organizzativa e di spesa dell’ente regionale”.</p> <p>La Corte dichiara in via preliminare inammissibili le questioni sollevate con riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione, in quanto prospettate dalla Regione Veneto in relazione a parametri costituzionali diversi dalle norme che operano il riparto di competenze con lo Stato e non si risolvono in lesioni delle competenze regionali stabilite dalla Costituzione. Dichiara inammissibile anche la questione sollevata con riferimento all’articolo 32 Cost., in quanto carente di qualsiasi motivazione.</p> <p>Precisa quindi la Corte che le disposizioni censurate, in quanto disciplinano la ristrutturazione edilizia e l’ammodernamento tecnologico delle strutture sanitarie, possono essere ricondotte alle materie, entrambe di potestà legislativa concorrente, del governo del territorio e della tutela della</p>		

salute.

Proseguendo l'esame delle altre questioni, con riferimento al comma 279 che prevede l'incremento di tre miliardi di euro per l'attuazione del programma di edilizia sanitaria, la Corte afferma che tale aumento non può ritenersi lesivo delle competenze legislative delle regioni, "anche perché nessuna innovazione viene apportata alla precedente disciplina, ivi comprese le forme istituzionali di coinvolgimento delle regioni e di accordo con le stesse". Dichiarata pertanto non fondata la questione.

È dichiarata invece illegittima dalla Corte la disposizione di cui alla lettera a) del comma 280, che detta nuovi e puntuali vincoli di destinazione delle somme stanziare in un ambito materiale di potestà legislativa concorrente. Per le stesse ragioni la Corte dichiara illegittima la disposizione di cui alla lettera b) del comma 280, che prevede tra l'altro un vincolo già dichiarato illegittimo con riferimento a una norma corrispondente contenuto nella legge finanziaria 2007.

Relativamente alla lettera c) del comma 280, la Corte dichiara la questione non fondata in quanto la disposizione si limita a introdurre un criterio di priorità nella realizzazione degli interventi nel campo dell'edilizia sanitaria, la cui programmazione ed attuazione spetta alle regioni. Si tratta di principi fondamentali che lo Stato è competente a stabilire in una materia, come quella in questione, ascrivibile alla potestà legislativa concorrente.

Infine la questione promossa con riferimento al principio di leale collaborazione, in parte assorbita dalla dichiarazione di legittimità costituzionale delle lettere a) e b) del comma 280, viene ritenuta dalla Corte infondata alla luce dell'esplicito riferimento alle forme istituzionali di coinvolgimento delle regioni.

SENTENZA N.99
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, commi 279 e 280, 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 del 2008.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 10 marzo 2009 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;
uditi gli avvocati Luigi Manzi, Mario Bertolissi e Ezio Zanon per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Gabriella D'Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. – La Regione Veneto ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008).

Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nella legge n. 244 del 2007, vengono in esame in questa sede le questioni relative all'art. 2, commi 279 e 280, promosse in riferimento agli artt. 3, 32, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost. e 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

2. – Preliminarmente, deve essere dichiarata l'inammissibilità delle questioni sollevate con riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., in quanto prospettate dalla Regione Veneto in relazione a parametri costituzionali diversi dalle norme che operano il riparto di competenze con lo Stato e non si risolvono in lesioni delle competenze regionali stabilite dalla Costituzione (*ex plurimis*, sentenze n. 12 del 2009, n. 371 e n. 326 del 2008).

Parimenti inammissibile risulta la questione sollevata con riferimento all'art. 32 Cost., in quanto carente di qualsiasi motivazione (*ex plurimis*, sentenze n. 428, n. 387 e n. 326 del 2008).

3. – Occorre innanzitutto precisare che le disposizioni censurate, in quanto disciplinano la ristrutturazione edilizia e l'ammodernamento tecnologico delle strutture sanitarie, possono essere ricondotte alle materie, entrambe di potestà legislativa concorrente, del governo del territorio e della tutela della salute (sentenze n. 45 del 2008 e n. 105 del 2007).

Non si può pertanto condividere l'individuazione degli ambiti materiali prospettata dalla ricorrente, e cioè che l'edilizia sanitaria, non essendo prevista esplicitamente né nel secondo né nel terzo comma dell'art. 117 Cost., rientrerebbe nella potestà legislativa residuale delle Regioni, di cui al quarto comma del medesimo articolo. Parimenti inaccettabile è la ricostruzione operata dal resistente, secondo cui l'ambito materiale sarebbe quello dei livelli essenziali di assistenza (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.), appartenente alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

La prima ricostruzione trascura, da una parte, le rilevanti ricadute degli insediamenti edilizi sanitari sull'assetto del territorio, che viene ad essere inciso dalla realizzazione di nuove strutture, e, dall'altra, la destinazione di tali strutture al fine essenziale della tutela della salute. La seconda prospettazione confonde i livelli essenziali di assistenza, che attengono all'erogazione dei servizi in campo sanitario, e le strutture che strumentalmente vengono predisposte per la prestazione dei servizi stessi. Soltanto con riferimento a questi ultimi acquista, infatti, un senso la distinzione tra livelli essenziali e non essenziali.

4. – La questione di legittimità costituzionale del comma 279 dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007 non è fondata.

La disposizione citata prevede un incremento di tre miliardi di euro dell'importo fissato dall'art. 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 1988), per l'attuazione del programma di edilizia sanitaria. Il semplice aumento della cifra destinata ad investimenti nel suddetto settore non può ritenersi lesivo delle competenze legislative delle Regioni, anche perché nessuna innovazione viene apportata alla

precedente disciplina, ivi comprese le forme istituzionali di coinvolgimento delle Regioni e di accordo con le stesse (sentenza n. 45 del 2008).

È opportuno rilevare, peraltro, che, in data 21 dicembre 2006, 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) ha approvato il Quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo relativo al periodo 2007-2013. Successivamente, in linea con gli obiettivi del citato Quadro strategico, i Ministri dello sviluppo economico e della salute ed i Presidenti di otto Regioni meridionali ed insulari hanno siglato, il 17 aprile 2007, un Protocollo di intesa e un Memorandum, al fine di superare la separazione tra le politiche di finanziamento dei servizi sanitari e socio-sanitari e le politiche di investimento strutturale, anche in considerazione dell'esigenza di ridurre disuguaglianze territoriali tra Nord e Sud del Paese. Per il raggiungimento di tali obiettivi, il Memorandum ha definito un fabbisogno di tre miliardi di euro, che corrisponde all'aumento previsto dalla norma censurata.

5. – La questione di legittimità costituzionale del comma 280, lettera *a*), dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007 è fondata.

La citata disposizione impone che il maggiore importo di cui all'art. 1, comma 796, lettera *n*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007) sia vincolato per 100 milioni di euro al potenziamento delle unità di risveglio dal coma; per 7 milioni di euro al potenziamento e alla creazione di unità di terapia intensiva neonatale; per 3 milioni di euro all'acquisto di nuove metodiche analitiche, «basate sulla spettrometria di “massa tandem”, per effettuare screening neonatali allargati, per patologie metaboliche ereditarie, per la cui terapia esistono evidenze scientifiche efficaci».

Si tratta di nuovi e puntuali vincoli di destinazione delle somme stanziare in un ambito materiale di potestà legislativa concorrente: la norma censurata deve essere pertanto dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119, terzo comma, Cost., in conformità alla giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 168, n. 142, n. 63, n. 50 e n. 45 del 2008).

6. – La questione di legittimità costituzionale del comma 280, lettera *b*), dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007 è fondata.

La citata disposizione modifica la previsione e l'ammontare di un fondo a destinazione vincolata già esistente nell'originario testo del comma 796, lettera *n*), dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 e stabilisce che 150 milioni di euro sono vincolati ad interventi per la realizzazione di strutture residenziali e l'acquisizione di tecnologie per gli interventi territoriali dedicati alle cure palliative, ivi comprese quelle relative alle patologie degenerative neurologiche croniche invalidanti.

Si tratta, anche in questo caso, di vincoli puntuali alla destinazione di somme stanziare in un ambito materiale di potestà legislativa concorrente. Peraltro lo stesso vincolo era già stato dichiarato costituzionalmente illegittimo con riferimento ad una norma corrispondente contenuta nella legge finanziaria 2007 (sentenza n. 45 del 2008).

7. – La questione di legittimità costituzionale del comma 280, lettera *c*), dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007 non è fondata.

La disposizione in esame introduce un'ulteriore previsione dopo il secondo comma della già ricordata lettera *n*) dell'art. 1, comma 796, della legge n. 296 del 2006, secondo cui, nella sottoscrizione di accordi di programma con le Regioni, è data priorità – tenuto conto delle esigenze della programmazione sanitaria nazionale e regionale – alla realizzazione di strutture sanitarie territoriali, residenziali e semiresidenziali. Il Ministero della salute, attraverso la valutazione preventiva dei programmi di investimento e il monitoraggio della loro attuazione, assicura il raggiungimento dei predetti obiettivi prioritari, verificando nella programmazione regionale la copertura del fabbisogno relativo anche attraverso i precedenti programmi di investimento.

La norma censurata si limita ad introdurre un criterio di priorità nella realizzazione degli interventi nel campo dell'edilizia sanitaria, la cui programmazione ed attuazione spetta alle Regioni. Si tratta di principi fondamentali che lo Stato è competente a stabilire in una materia, come quella in questione, ascrivibile alla potestà legislativa concorrente.

8. – Infine, la questione promossa, «in via subordinata», con riferimento al principio di leale collaborazione, in parte risulta assorbita dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale delle lettere *a*) e *b*) del comma 280 nei termini sopra esposti e, per la parte relativa alle rimanenti norme censurate, deve essere ritenuta infondata alla luce dell'esplicito riferimento alle forme istituzionali di coinvolgimento delle Regioni ricordate nei paragrafi 4 e 7.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse, nei confronti della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 280, lettere *a*) e *b*), della legge n. 244 del 2007;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 279 e 280, lettera *c*), della legge n. 244 del 2007, promosse, in riferimento agli artt. 3, 32 e 97 Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 279 e 280, lettera *c*), della legge n. 244 del 2007, promosse, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost. ed al principio di leale collaborazione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'1 aprile 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 2 aprile 2009.

Sentenza del 2 aprile 2009, n. 104

Tipo di giudizio	Conflitto di attribuzione	
Ricorrente	Regione Marche	
Resistente	Presidente del Consiglio dei Ministri	
Materie	Funzioni amministrative Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 aprile 2008 “Aggiornamento delle disposizioni generali in materia di cerimoniale e di precedenze tra le cariche pubbliche.	articoli 117, quarto e sesto comma, e 118 Cost.	Riconosciuta competenza dello Stato ad adottare l’atto impugnato

Sintesi

Il conflitto di attribuzione, sollevato dalla Regione Marche nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, riguarda il decreto 16 aprile 2008 adottato dallo stesso per “l’aggiornamento delle disposizioni generali in materia di cerimoniale e di precedenza tra le cariche pubbliche”.

Secondo la ricorrente, l’atto impugnato, nel disciplinare la posizione protocollare degli organi della Regione o degli enti da essa dipendenti nonché quella degli organi degli enti autonomi territoriali, avrebbe inciso in ambiti di concorrenza residuale regionale, essendo riservata alla competenza esclusiva dello Stato - ex articolo 117, secondo comma, lettera g) - la sola disciplina delle cerimonie “nazionali” ed “internazionali”. Il decreto, inoltre, avrebbe carattere innovativo rispetto alle disposizioni vigenti in materia (d.P.C.m. 14 aprile 2006) e natura di mero atto amministrativo di indirizzo e coordinamento di funzioni amministrative regionali e pertanto risulterebbe, sempre a giudizio della difesa regionale, illegittimo sia perché non idoneo a condizionare le materie di competenza concorrente e residuale delle Regioni, sia perché assunto senza il rispetto del principio di leale collaborazione ovvero in assenza di una preventiva intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni e del parere preventivo della Commissione per le questioni regionali; volendo negare poi la natura di atto di indirizzo e coordinamento è comunque da rinvenire, insiste la Regione ricorrente, una violazione degli articoli 117, sesto comma, e 118 Cost., non potendo lo Stato adottare norme a contenuto regolamentare in materie attribuite alla competenza legislativa residuale.

L’Avvocatura, intervenendo nel giudizio, ha eccepito l’inammissibilità del ricorso, risultando l’atto impugnato privo di “sostanziale contenuto innovativo” rispetto al d.P.C.M. del 2006 e ha, nel merito, rivendicato, al fine di garantire l’unitarietà, la competenza esclusiva dello Stato in tema di disciplina dell’ordine delle precedenze nelle cerimonie pubbliche; a tal proposito ha precisato che “se si dovesse riconoscere alle Regioni il potere di intervenire nella disciplina della materia in esame si giungerebbe al risultato di avere tante distinte definizioni dell’ordine delle precedenze tra le cariche pubbliche della Repubblica quante sono le stesse autonomie territoriali”.

La Corte Costituzionale, nel dichiarare inammissibili le eccezioni presentate dalla difesa erariale, ha precisato il carattere innovativo dell’atto impugnato ed ha poi nel merito, dichiarato non fondato il conflitto di attribuzione, ribadendo perentoriamente quanto già affermato pochi mesi prima nella pronuncia 311 del 2008 ovvero “che la determinazione dell’ordine delle precedenze nelle cerimonie pubbliche, ivi comprese quelle a carattere locale, rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione” e che “l’atto impugnato...si

SENTENZA N. 104
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	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 aprile 2008, recante «Aggiornamento delle disposizioni generali in materia di cerimoniale e di precedenze tra le cariche pubbliche», promosso dalla Regione Marche con ricorso notificato il 7 luglio 2008, depositato in cancelleria l'11 luglio 2008 ed iscritto al n. 12 del registro conflitti tra enti 2008.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 10 febbraio 2009 il Giudice relatore Maria Rita Saulle;

uditi l'avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. – Il conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Marche nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri concerne il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 aprile 2008 recante «Aggiornamento delle disposizioni generali in materia di cerimoniale e di precedenze tra le cariche pubbliche», del quale viene chiesto l'annullamento.

Ad avviso della ricorrente, l'atto impugnato, nel disciplinare la posizione protocollare degli organi della Regione, degli enti da essa dipendenti, nonché degli organi di altri enti autonomi territoriali, violerebbe l'art. 117, quarto comma, della Costituzione, in quanto sarebbe riservata alla competenza esclusiva dello Stato la sola disciplina delle cerimonie "nazionali" ed "internazionali".

Sempre secondo la difesa regionale, il d.P.C.m del 2008 sarebbe un mero atto amministrativo di indirizzo e di coordinamento di funzioni amministrative regionali e,

pertanto, sarebbe illegittimo in quanto la suddetta funzione non può essere esercitata nelle materie di competenza concorrente e residuale delle Regioni, avendo, peraltro, la giurisprudenza costituzionale affermato che gli atti in questione necessitano di un fondamento legislativo esplicito nel caso di specie mancante.

Ad avviso della Regione ricorrente, inoltre, l'atto impugnato sarebbe stato adottato senza il rispetto del principio di leale collaborazione, poiché non sarebbe stata raggiunta una preventiva intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, né acquisito il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali, previsto dai commi 1 e 2 dell'art. 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59. Infine, anche a voler negare la natura di atto di indirizzo e di coordinamento al d.P.C.m. impugnato, esso violerebbe gli artt. 117, sesto comma, e 118 della Costituzione poiché lo Stato non potrebbe adottare norme a contenuto regolamentare in materie attribuite alla competenza legislativa residuale delle Regioni; inoltre, la scelta di allocazione di funzioni amministrative ad un livello diverso da quello comunale dovrebbe essere accompagnata da un'analisi dell'effettiva rispondenza della scelta ai parametri indicati dalla norma costituzionale.

2. – Anzitutto occorre affrontare alcune questioni preliminari sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

2.1 – Secondo la difesa erariale il ricorso sarebbe inammissibile perché l'atto impugnato sarebbe privo «di sostanziale contenuto innovativo» rispetto al d.P.C.m. del 2006; inoltre, le censure sarebbero formulate in modo generico.

L'eccezione dell'Avvocatura generale dello Stato non può essere accolta, dal momento che l'atto impugnato non si è limitato a correggere errori materiali contenuti nel precedente d.P.C.m. del 2006. Con tale atto sono state, infatti, modificate la disciplina dell'ordine delle precedenze tra le varie autorità e quella del cerimoniale: in particolare, sono state inserite nuove posizioni protocollari ed è stata ampliata la nozione di cerimonia nazionale. La seconda eccezione di inammissibilità deve essere del pari disattesa in quanto, come rilevato dalla stessa difesa regionale, riguarda in realtà il merito del conflitto. È, infine, infondato il rilievo di genericità delle censure per mancata individuazione da parte della ricorrente delle disposizioni asseritamente lesive delle prerogative regionali, poiché esse sono facilmente identificabili, per i termini in cui sono state prospettate, e risultano riferite all'intero d.P.C.m.

3. – Nel merito, il conflitto non è fondato.

4. – Questa Corte, con la recente sentenza n. 311 del 2008, ha già chiarito che la determinazione dell'ordine delle precedenze nelle cerimonie pubbliche, ivi comprese quelle a carattere locale, rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione.

Orbene, l'atto impugnato, con il quale sono state apportate modifiche alla disciplina dell'ordine delle precedenze stabilita dal d.P.C.m. del 2006, si configura come diretta espressione della cennata competenza esclusiva dello Stato.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che spettava allo Stato, e per esso al Presidente del Consiglio dei ministri, adottare il d.P.C.m. 16 aprile 2008 recante «Aggiornamento delle disposizioni generali in materia di cerimoniale e di precedenze tra le cariche pubbliche».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'1 aprile 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Maria Rita SAULLE, Redattore
Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Sentenza del 9 aprile 2009, n. 107

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Veneto	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materia	Tutela della salute	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
art. 2, commi 46, 47, 48, 49, legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2008)	artt. 3, 32, 97, 117, 118 e 119 Cost., principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. ed all' art. 11 legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).	inammissibilità della questione

Sintesi

La Regione Veneto ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, commi da 46 a 49 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2008) sostenendo la violazione degli articoli artt. 3, 32, 97, 117, 118 e 119 Cost., nonché del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. ed all' art. 11 legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Le disposizioni impugnate disciplinano le modalità con le quali alcune regioni possono beneficiare del finanziamento statale per ripianare i propri debiti sanitari. La materia "tutela della salute" è oggetto della competenza legislativa concorrente ai sensi dell'articolo 117, terzo comma: lo Stato fissa i principi fondamentali e le regioni provvedono con la normativa di dettaglio. La Regione Veneto lamenta proprio la violazione di tale riparto di competenza: lo Stato, infatti, ha individuato, con una disciplina dettagliata, minuziosa e autoapplicativa, "quali Regioni e secondo quali modalità potranno beneficiare del finanziamento statale per ripianare i propri debiti sanitari". Tale disciplina risulta, secondo la ricorrente, adottata anche in violazione del principio di uguaglianza dal momento che le regioni che hanno improntato l'organizzazione e l'erogazione del servizio sanitario ai criteri di efficacia e efficienza vengono costrette ad imporre ai propri residenti sacrifici di natura fiscale o una maggiore partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie per far fronte alla carenza di finanziamenti in materia sanitaria.

La lamentata violazione dell'articolo 119 della Costituzione deriverebbe dall'impossibilità di istituire finanziamenti a destinazione vincolata in materie riservate alla competenza legislativa concorrente, mentre il mancato coinvolgimento delle regioni nella disciplina di tali finanziamenti integrerebbe un autonomo vizio di illegittimità costituzionale per violazione del principio di leale collaborazione.

La Corte ha dichiarato l'inammissibilità della questione per la mancanza di un interesse concreto e attuale in capo alla ricorrente: la Regione Veneto non potrebbe trarre nessuna utilità diretta ed immediata, dal punto di vista sostanziale, da una declaratoria di illegittimità costituzionale della legge impugnata. Nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale la regione ricorrente deve, infatti, lamentare una violazione del riparto costituzionale delle competenze, che si concretizza in una lesione della propria sfera di competenza.

SENTENZA N. 107
ANNO 2009
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	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi da 46 a 49, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2008) 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 24 febbraio 2009 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

uditi gli avvocati Mario Bertolissi e Luigi Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— La Regione Veneto ha promosso – nell'ambito di una più vasta impugnativa – questione di legittimità costituzionale, tra l'altro, dell'articolo 2, commi da 46 a 49, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2008), per violazione degli artt. 3, 32, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost. ed all'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

2.— In particolare, la ricorrente – sul presupposto che i conflitti relativi al ripiano dei disavanzi di gestione del Servizio sanitario nazionale debbano essere valutati, secondo quanto affermato da questa Corte, «nel quadro della competenza legislativa regionale concorrente in materia di tutela della salute» e «specialmente nell'ambito di quegli obiettivi di finanza pubblica e di contenimento della spesa, al cui rispetto sono tenute Regioni e Province autonome» (sono citate le sentenze n. 98 del 2007 e n. 36 del 2005) – ipotizza, in primo luogo, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Il legislatore, difatti, avrebbe ecceduto dalla propria competenza a dettare, in tale materia, «solo i principi fondamentali»; la disciplina impugnata «si segnala, invece, per il suo carattere minuzioso, dettagliato, autoapplicativo, dal momento che indica quali Regioni e secondo quali modalità potranno beneficiare del finanziamento statale per ripianare i propri debiti sanitari».

Viene dedotto, in secondo luogo, il contrasto con l'art. 119 Cost., essendo stati previsti «finanziamenti a destinazione vincolata in materie di potestà legislativa concorrente».

Ed invero, nell'evidenziare che «lo Stato può istituire e disciplinare fondi a destinazione vincolata solo nelle materie di sua competenza legislativa esclusiva» (sono richiamate le sentenze n. 118 del 2006; n. 107 e n. 77 del 2005; n. 423, n. 49 e n. 16 del 2004; n. 370 del 2003), la ricorrente deduce che, in linea generale, «solamente due tipologie di fondi possono essere considerate rispettose del dettato dell'art. 119 Cost.». Infatti, è consentito, da un lato, dare vita a «un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante» (art. 119, terzo comma, Cost.), fondo che – «insieme ad entrate e tributi propri e compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibile al proprio territorio» (art. 119, secondo comma, Cost.) – «serve a finanziare integralmente le funzioni attribuite a Regioni ed enti locali» (art. 119, quarto comma, Cost.); dall'altro, invece, è possibile stanziare «risorse aggiuntive» e realizzare «interventi speciali», entrambi – sottolinea sempre la ricorrente – «in favore di determinate Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni, al fine di “promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, (...) rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni”» (art. 119, quinto comma, Cost.).

Nessuna di tali evenienze – secondo la ricorrente – sarebbe, però, ipotizzabile nel caso di specie.

Infine, vengono dedotti altri profili di incostituzionalità delle censurate disposizioni, come di seguito precisati.

In primo luogo, si assume che per nessuno dei finanziamenti, contemplati dalla disciplina in contestazione, le Regioni siano state interpellate, ciò che integrerebbe un autonomo vizio di legittimità costituzionale per violazione del principio di leale collaborazione.

In secondo luogo, viene dedotta la violazione dell'art. 3 Cost., «sia sotto il profilo del rispetto del principio di eguaglianza, sia sotto quello dell'irragionevolezza delle scelte del legislatore statale».

Ed invero, in relazione al primo di tali profili, si pone in evidenza come la contestata disciplina venga a discriminare le Regioni cosiddette “virtuose”, cioè quelle «che hanno informato l'organizzazione e l'erogazione del servizio sanitario a criteri di efficacia e di efficienza», facendo fronte alla carenza di finanziamenti in materia sanitaria attraverso l'imposizione, ai cittadini residenti nei rispettivi territori, di sacrifici o «di natura prettamente fiscale», ovvero «nei termini di maggiore partecipazione al costo delle prestazioni erogate». Inoltre, la contestata disciplina sarebbe irragionevole, in quanto «decide di dare nuovamente a chi ha già ricevuto in abbondanza e non ha dimostrato di saper gestire le risorse provenienti dalla fiscalità generale»; essa, poi, sarebbe irrazionale, perché la rinnovata elargizione non risulta accompagnata né «da misure capaci di incidere, eliminandole, sulle cause dei disavanzi», né «da adeguate forme di controllo sull'utilizzo delle risorse elargite».

La scelta compiuta, d'altra parte, nella misura in cui «toglie a chi ha gestito oculatamente, talvolta con rigore, le finanze pubbliche», dando, viceversa, «a chi ha male amministrato», si porrebbe – secondo la ricorrente – in contrasto anche con il «principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost.»; senza tacere, poi, del fatto che lo «scialacquamento dei già scarsi mezzi finanziari a disposizione» determinerà – si legge sempre nel ricorso – «una contrazione dei livelli essenziali delle prestazioni» sanitarie, con un «evidente danno riflesso sulla tutela della salute garantita dall'art. 32 Cost.».

Infine, interventi del tipo di quelli previsti dalle norme censurate – conclude la Regione Veneto – «si risolvono in un'indebita interferenza nella gestione più propriamente organizzativa della sanità, ossia, in concreto, nell'esercizio delle funzioni amministrative che l'art. 118 Cost. vuole distribuire

tra i diversi enti territoriali “sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”».

3.— Le questioni proposte sono inammissibili.

4.— Ad identica conclusione questa Corte è già pervenuta nel decidere una questione di legittimità costituzionale – promossa, tra l’altro, anche dall’odierna ricorrente – che presentava più di un elemento di analogia con quella oggi al vaglio.

Nel giudicare, infatti, della legittimità costituzionale del decreto-legge 20 marzo 2007, n. 23 (Disposizioni urgenti per il ripiano selettivo dei disavanzi pregressi nel settore sanitario, nonché in materia di quota fissa sulla ricetta per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale), impugnato dalle Regioni Veneto e Lombardia, sia nel testo originario, che in quello risultante all’esito delle modifiche apportate dalla relativa legge di conversione 17 maggio 2007, n. 64, si è ritenuta inammissibile, con sentenza n. 216 del 2008, l’iniziativa assunta dalle ricorrenti, per carenza in capo ad esse dell’interesse ad agire.

Questa Corte ritiene – non senza rilevare che il ripetersi di simili interventi legislativi statali di ripiano dei bilanci regionali in materia mal si concilia con il principio del «parallelismo fra responsabilità di disciplina e di controllo e responsabilità finanziaria» enunciato dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 355 del 1993) – che le motivazioni poste a fondamento della citata decisione vadano ribadite anche nel presente caso.

4.1.— In primo luogo, quanto alla dedotta violazione degli artt. 3, 32 e 97 Cost., va confermata – sulla scorta di un più che consolidato orientamento giurisprudenziale di questa Corte – la «inammissibilità delle questioni prospettate con riferimento ai parametri diversi da quelli ricavabili dal titolo V della parte seconda della Costituzione non attinenti specificamente alla produzione di fonti normative, poiché la loro evocazione non risulta, *prima facie*, destinata a far valere una menomazione delle attribuzioni costituzionalmente spettanti» alla Regione ricorrente (sentenza n. 216 del 2008, punto 4, del *Considerato in diritto*).

4.2.— Il medesimo esito processuale si impone, in secondo luogo, in relazione all’ipotizzato contrasto con l’art. 117 Cost.

Anche nel censurare la disciplina di cui ai commi da 46 a 49 dell’art. 2 della legge n. 244 del 2007, la ricorrente non ha lamentato alcuna «presunta ingerenza dello Stato» nell’esercizio della potestà legislativa regionale. Non si è, infatti, dedotta – come già in occasione dell’impugnativa definita dalla citata sentenza n. 216 del 2008 – «la menomazione» di alcuna prerogativa della stessa ricorrente «nella materia della tutela della salute», né si è contestata l’assenza, in capo allo Stato, di «alcuna legittimazione a dettare la normativa impugnata». La Regione Veneto si è limitata a dolersi del contenuto della impugnata disciplina, «senza l’affermazione» di un proprio «autonomo titolo ad emanare quella stessa normativa».

Conseguentemente, sussistono gli elementi per pervenire ad una pronuncia di inammissibilità, per difetto di interesse, delle censure proposte, atteso che la ricorrente «nessuna utilità diretta ed immediata» potrebbe «trarre, sul piano sostanziale, da una eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della contestata disciplina legislativa statale, per violazione del parametro in questione» (sentenza n. 216 del 2008, punto 7, del *Considerato in diritto*).

Giova, invero, rammentare che nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale deve necessariamente sussistere, nel soggetto ricorrente, un interesse attuale e concreto a proporre l’impugnazione, in mancanza del quale il ricorso stesso è inammissibile.

Questa Corte, infatti, ha già sottolineato che «ai sensi dell’art. 127, secondo comma, Cost., la Regione è legittimata a promuovere questione di legittimità costituzionale quando una legge o un atto avente forza di legge, dello Stato o di altra Regione, “leda la *sua* sfera di competenza”. Allo stesso modo l’art. 2, primo comma, della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, dispone che quando una Regione “ritenga che una legge od atto avente forza di legge della Repubblica invada la sfera della competenza ad *essa* assegnata dalla Costituzione”, può “promuovere l’azione di legittimità costituzionale davanti alla Corte”. E nella medesima prospettiva si pone l’art. 32 della

legge 11 marzo 1953, n. 87, secondo il quale la “questione della legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge dello Stato può essere promossa dalla Regione che ritiene dalla legge o dall’atto invasa la sfera della competenza assegnata alla Regione *stessa* dalla Costituzione e da leggi costituzionali. Analoga previsione, nei giudizi per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni è contenuta nell’art. 39 della medesima legge n. 87 del 1953» (sentenza n. 216 del 2008, punto 6, del *Considerato in diritto*).

Deve, dunque, ribadirsi che dall’esame delle suddette disposizioni «emerge come l’unico interesse che le Regioni sono legittimate a far valere sia quello alla salvaguardia del riparto delle competenze delineato dalla Costituzione; esse, pertanto, hanno titolo a denunciare soltanto le violazioni che siano in grado di ripercuotere i loro effetti, in via diretta ed immediata, sulle prerogative costituzionali loro riconosciute dalla Costituzione. Da ciò consegue che è in tale quadro – caratterizzato dalla necessità che l’iniziativa assunta dalle Regioni ricorrenti sia oggettivamente diretta a conseguire l’utilità propria, ovviamente, del tipo di giudizio che, di volta in volta, venga in rilievo – che deve essere valutata la sussistenza dell’interesse ad agire, da postulare soltanto quando esso presenti le caratteristiche della concretezza e dell’attualità, consistendo in quella utilità diretta ed immediata che il soggetto che agisce può ottenere con il provvedimento richiesto al giudice» (sentenza n. 216 del 2008, punto 6, del *Considerato in diritto*).

L’assenza, pertanto, in capo all’odierna ricorrente di un interesse avente simili caratteristiche comporta la declaratoria di inammissibilità della censura formulata a norma dell’art. 117 Cost.

4.3.— Considerazioni analoghe a quelle appena svolte debbono ripetersi con riferimento alla dedotta violazione degli artt. 118 e 119 Cost.

4.3.1.— Quanto, in particolare, al primo di tali parametri, il riconoscimento che, anche in relazione alla disciplina oggi in contestazione, «si versi non in un’ipotesi di allocazione a livello statale di funzioni regionali o di altri enti territoriali, bensì di un intervento diretto dello Stato, a livello legislativo, destinato ad interessare soggetti diversi» dalla Regione ricorrente, porta a concludere che lo stesso risulta «privo di un’incidenza – se non mediata – sulle funzioni» amministrative della ricorrente (sentenza n. 216 del 2008, punto 7, del *Considerato in diritto*).

4.3.2.— In merito, invece, alla pretesa violazione dell’art. 119 Cost., deve essere, del pari, esclusa la sussistenza di «una astratta idoneità della disciplina in contestazione ad influire sull’autonomia finanziaria delle Regioni», e ciò, in particolare, «limitando il reperimento di risorse da destinare alla gestione del servizio sanitario regionale».

Anche quello previsto dalle norme ora impugnate, infatti, «è un intervento che, da un lato, favorisce altre Regioni», rispetto alla ricorrente, «e, dall’altro, è effettuato con oneri a carico della fiscalità generale, sicché la eventuale caducazione di tali norme non comporterebbe» – stante l’assenza di un fondo sanitario nazionale destinato esclusivamente al finanziamento della spesa sanitaria – «la redistribuzione di maggiori risorse in favore di tutte le Regioni» (sentenza n. 216 del 2008, sempre al punto 7, del *Considerato in diritto*).

Il tutto senza, peraltro, tacere come «nell’attuale fase di perdurante inattuazione della citata disposizione costituzionale» (art. 119 Cost.), «le Regioni siano legittimate a contestare interventi legislativi dello Stato, concernenti il finanziamento della spesa sanitaria, soltanto qualora lamentino una diretta ed effettiva incisione della loro sfera di autonomia finanziaria; evenienza, questa, neppure dedotta in giudizio».

4.4.— Infine, la descritta situazione di carenza di interesse al ricorso comporta *ex se* anche l’inammissibilità della censura formulata con riferimento al principio di leale collaborazione, e ciò a prescindere dal rilievo – più volte espresso da questa Corte – «che l’esercizio dell’attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione» (sentenze n. 371, n. 222, n. 159 del 2008, sentenza n. 401 del 2007).

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale, promosse sempre dalla Regione Veneto con il ricorso n. 19 del 2008,

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 2, commi da 46 a 49, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2008), promosse dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 3, 32, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost. ed all'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'1 aprile 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Alfonso QUARANTA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 aprile 2009.

Sentenza del 24 aprile 2009, n. 114		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Veneto	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materia	Ordinamento e organizzazione amministrativa statale	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
art. 2, commi, 458, 459 e 460 legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2008)	artt. 117 terzo comma, 118 e 119 Cost., in via subordinata artt. 5 e 120 Cost. ed art. 11 legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).	non fondatezza della questione
Sintesi		
<p>La Regione Veneto ha considerato che la disciplina degli asili nido, oggetto delle norme impugnate, rientri nell'ambito applicativo della materia "istruzione" oggetto di potestà legislativa concorrente e ha pertanto ritenuto che le norme impugnate fossero in contrasto con l'articolo 117, terzo comma Cost., in quanto lo Stato non si è limitato a fissare i principi della materia, ma è intervenuto con una normativa di dettaglio. Le stesse risulterebbero lesive, altresì, dell'articolo 119 Cost. poiché, come affermato dalla Corte in precedenti pronunce, nelle materie oggetto di potestà legislativa concorrente o residuale lo Stato non può istituire e disciplinare finanziamenti a destinazione vincolata.</p> <p>In subordine la ricorrente, riconoscendo che potrebbero ravvisarsi delle interferenze con la materia di potestà legislativa esclusiva "difesa e forze armate", ha ravvisato, altresì, la violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regione; nelle ipotesi in cui ricorra una concorrenza di competenze la Costituzione non prevede espressamente un criterio di composizione delle interferenze e pertanto la Regione ha ritenuto che in tal caso lo Stato, nel rispetto del principio di leale collaborazione, avrebbe dovuto predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle regioni.</p> <p>La Corte ha dichiarato non fondata la questione poiché le norme impugnate, in quanto funzionali ad una migliore organizzazione dei servizi a favore dei dipendenti del Ministero della Difesa, rientrano nella competenza esclusiva statale "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato".</p>		

SENTENZA N. 114
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, commi 458, 459 e 460, 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 10 marzo 2009 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro;

uditi gli avvocati Luigi Manzi, Mario Bertolissi e Ezio Zanon per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Gabriella D'Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. – La Regione Veneto dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 458, 459 e 460, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008), nella parte in cui istituisce un fondo per l'organizzazione e il funzionamento di servizi socio-educativi per la prima infanzia destinati ai minori di età fino a 36 mesi presso enti e reparti del Ministero della difesa, per violazione: *a*) dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione stante la loro natura di norme di dettaglio, poiché, come affermato dalle sentenze n. 370 del 2003 e n. 320 del 2004 della Corte costituzionale, la disciplina in materia di asili-nido deve essere ricondotta a materie (prevalentemente alla materia «istruzione», ma in parte anche alla materia «tutela del lavoro»), rientranti tra quelle di potestà legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.), materie, dunque, in relazione alle quali spetta allo Stato la determinazione dei principi fondamentali e alle Regioni la fissazione della normativa di dettaglio; *b*) degli artt. 118 e 119 della Costituzione, in quanto quest'ultima norma non consentirebbe allo Stato di istituire e disciplinare finanziamenti a destinazione vincolata nelle materie di potestà legislativa concorrente, poiché «il ricorso a finanziamenti *ad hoc* rischierebbe di divenire uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, e di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza» (sentenza n. 16 del 2004 della Corte costituzionale): dalla violazione dell'art. 119 Cost. conseguirebbe, *de plano*, la violazione dell'art. 118 Cost.

La Regione ricorrente, in subordine, deduce che qualora si ritenesse che nel caso di specie siano coinvolte anche materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato quali, per esempio, «difesa e Forze armate» (art. 117, comma 2, lettera *d*), la normativa impugnata sarebbe incostituzionale per violazione degli artt. 5 e 120 della Costituzione e 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), norme che costituirebbero

espressione del principio di «leale collaborazione», in quanto in presenza di una concorrenza di competenze e in assenza di una sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, si deve ricorrere al canone della «leale collaborazione».

2. – La questione non è fondata.

2.1. – Le disposizioni impugnate prevedono: al comma 458, che «Per l'organizzazione e il funzionamento di servizi socio-educativi per la prima infanzia destinati ai minori di età fino a 36 mesi, presso enti e reparti del Ministero della difesa, è istituito un fondo con una dotazione di 3 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008, 2009 e 2010»; al comma 459, che «La programmazione e la progettazione relativa ai servizi di cui al comma 458, nel rispetto delle disposizioni normative e regolamentari vigenti nelle regioni presso le quali sono individuate le sedi di tali servizi, viene effettuata in collaborazione con il Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri, sentito il comitato tecnico-scientifico del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia e l'adolescenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 103»; al comma 460, che «I servizi socio-educativi di cui al comma 458 sono accessibili anche da minori che non siano figli di dipendenti dell'Amministrazione della difesa e concorrono ad integrare l'offerta complessiva del sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia e del relativo Piano straordinario di intervento di cui all'art. 1, comma 1259, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, come modificato dal comma 457».

La Regione sostiene che gli asili-nido rientrano in una materia – l'istruzione – compresa tra quelle di competenza concorrente tra Stato e Regioni (art. 117, comma 3, Cost.) e dunque, in base all'art. 119 Cost., lo Stato non avrebbe competenza a legiferare e a “gestire denaro” in una materia di competenza concorrente.

L'Avvocatura dello Stato replica che gli asili-nido rientrerebbero nella materia «norme generali sull'istruzione» (art. 117, comma 2, lettera n), da non confondersi con la materia «istruzione» di cui al comma 3 dell'art. 117 Cost.) e che pertanto lo Stato avrebbe tutto il diritto di legiferare istituendo fondi in tale materia e di gestirli.

Questa Corte, con varie decisioni (sentenze n. 320 del 2004, n. 370 del 2003), ha negato che la disciplina degli asili-nido possa essere ricondotta alle materie di competenza residuale delle Regioni ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost., ma ha ritenuto – sulla base di una ricostruzione dell'evoluzione normativa del settore – che, utilizzando un criterio di prevalenza, la relativa disciplina ricada nell'ambito della competenza legislativa concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, fatti salvi, naturalmente, gli interventi del legislatore statale che trovino legittimazione nei titoli “trasversali” di cui all'art. 117, secondo comma, della Costituzione.

Dagli enunciati principi deriva che le norme impugnate, poiché sono funzionali ad una migliore organizzazione dei servizi a favore dei dipendenti del Ministero della Difesa, non sono invasive delle competenze regionali, rientrando nella materia dell'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato, riservata alla competenza esclusiva di quest'ultimo, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera g) della Costituzione.

Tale competenza si estende, con riferimento in particolare a quanto dispone il comma 458 – che prevede, per l'organizzazione e il funzionamento dei servizi socio-educativi per la prima infanzia ai minori di età fino a trentasei mesi, presso enti e reparti del Ministero della Difesa l'istituzione di un fondo con la relativa dotazione – anche al potere di istituire fondi destinati all'organizzazione e al funzionamento dei relativi servizi.

Inoltre, quanto alle censure prospettate nei confronti dei commi successivi, deve anche tenersi presente, con riferimento al comma 459, che la programmazione e la progettazione relativa ai servizi socio-educativi per la prima infanzia viene effettuata «nel rispetto delle disposizioni normative e regolamentari vigenti nelle regioni presso le quali sono individuate le sedi di tali servizi» e, quindi, con salvaguardia delle relative competenze regionali.

Il comma 460, poi, oltre ad affermare il diritto di accesso ai servizi socio-educativi da parte di minori che non siano figli di dipendenti dell'Amministrazione della difesa, dispone che tali servizi «concorrono ad integrare l'offerta complessiva del sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia e del relativo Piano straordinario di intervento di cui all'articolo 1, comma 1259, della legge 27 dicembre 2006, n. 206, come modificato dal comma 457», con richiamo, cioè, all'intesa fra Stato e Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997, che realizza il pieno coinvolgimento delle Regioni nella programmazione e progettazione dei servizi.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce ogni decisione sulle ulteriori 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), sollevate dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 458, 459 e 460 della legge n. 244 del 2007, sollevata dalla Regione Veneto, per violazione degli art. 5, 117, comma terzo, 118, 119 e 120 della Costituzione e dell'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 aprile 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Alfio FINOCCHIARO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 aprile 2009.

Sentenza del 30 aprile 2009, n. 124		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Veneto	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materia o materie	Politiche sociali Trasporti pubblici non locali	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
art. 2, comma, 474 legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2008)	artt.5, 117 quarto comma, 118 e 119 e 120 Cost.	Illegittimità costituzionale
Sintesi		
<p>L'istituzione di un fondo per la mobilità dei disabili, diretto a finanziare interventi specifici destinati alla realizzazione di un parco ferroviario per il trasporto in Italia e all'estero dei disabili rientra nella materia politiche sociali, attribuito alla competenza legislativa residuale delle regioni e pertanto la ricorrente sostiene che la disposizione impugnata si ponga in contrasto con l'articolo 117, quarto comma della Costituzione nonché con l'articolo 119 Cost., essendo preclusa allo Stato la possibilità di istituire e disciplinare finanziamenti a destinazione vincolata in materie di potestà legislativa concorrente o residuale.</p> <p>La Corte ha riconosciuto la competenza regionale residuale in materia, alla cui disciplina concorre, altresì, la competenza statale in materia di trasporti pubblici non locali; ha dichiarato pertanto l'illegittimità della disposizione impugnata nella parte in cui non prevede la partecipazione delle regioni nell'intervento statale: il decreto di funzionamento del fondo avrebbe dovuto infatti essere adottato previa intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni.</p>		

SENTENZA N. 124
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, comma 474, 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 di ministri;

udito nell'udienza pubblica del 10 marzo 2009 il Giudice relatore Maria Rita Saulle;

uditi gli avvocati Luigi Manzi, Mario Bertolissi e Ezio Zanon per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Gabriella D'Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

La Regione Veneto ha proposto questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge 24 dicembre 2007, n. 244 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008) e, tra queste, dell'art. 2, comma 474, in riferimento agli artt. 5, 117, quarto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione.

La ricorrente ritiene che la norma impugnata, nell'istituire presso il Ministero dei trasporti il "Fondo per la mobilità dei disabili" e nell'assegnare ad esso le relative somme da destinarsi alla realizzazione di un parco ferroviario per il trasporto in Italia e all'estero dei disabili, secondo le modalità da determinarsi con decreto del Ministro dei trasporti, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e della salute e della solidarietà sociale, violerebbe gli indicati parametri costituzionali.

La Regione ritiene, infatti, che tale disciplina ha ad oggetto le materie «assistenza e beneficenza pubblica» e «politiche sociali», attribuite alla competenza legislativa residuale delle Regioni e, pertanto, si pone in contrasto con l'art. 117, quarto comma, della Costituzione.

Individuato in tal modo l'ambito applicativo della disposizione censurata, la ricorrente ritiene che essa violi anche l'art. 119 della Costituzione, non potendo lo Stato adottare norme che istituiscono e disciplinano finanziamenti a destinazione vincolata in materie di potestà legislativa concorrente o residuale delle Regioni.

In subordine, la Regione osserva che, anche a voler ritenere che nel caso di specie siano coinvolte materie attribuite alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, quali la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», la disposizione impugnata violerebbe il principio di leale collaborazione desumibile dagli artt. 5 e 120, secondo comma, della Costituzione, il quale, in presenza di una concorrenza di competenze e in assenza di una prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, impone al legislatore statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni a salvaguardia delle loro competenze.

2. – Il presente giudizio ha ad oggetto esclusivamente l'impugnazione proposta avverso l'art. 2, comma 474, della legge n. 244 del 2007, dovendosi riservare a separata trattazione la decisione concernente le ulteriori norme impuginate con il medesimo ricorso.

3. – La questione è fondata nei termini di seguito esposti.

3.1 – La norma impugnata, nel prevedere un Fondo a favore della mobilità dei disabili, si pone l'obiettivo di realizzare tale finalità attraverso l'idoneo adattamento e l'utilizzo del mezzo ferroviario.

Questa Corte ha affermato che tutte le attività, come quella in esame, «relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario», rientrano nel più generale ambito dei servizi sociali attribuito alla competenza legislativa residuale delle Regioni (sentenza n. 287 del 2004).

Il riconoscimento sopra indicato della competenza legislativa regionale non esclude che alla disciplina del Fondo in esame concorra l'esercizio della competenza dello Stato in materia di trasporti pubblici non locali, appagando le esigenze unitarie inerenti alla specifica destinazione del Fondo stesso.

Queste esigenze vanno tuttavia soddisfatte senza trascurare quelle locali, in materia di assistenza, in ottemperanza al principio di leale cooperazione.

Nel caso di specie l'intervento statale in esame non contempla alcuna partecipazione delle Regioni; con la conseguenza che deve essere dichiarata la illegittimità costituzionale del comma 474, limitata alla parte in cui non prevede che il decreto del Ministro dei trasporti, che disciplina le modalità di funzionamento del cennato Fondo, sia adottato previa intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separati provvedimenti la decisione delle questioni sollevate con il ricorso indicato in epigrafe relative ad altre disposizioni della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008);

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 474, della legge n. 244 del 2007 nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro dei trasporti, emanato di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze, della salute e della solidarietà sociale, sia adottato previa intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 aprile 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Maria Rita SAULLE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 aprile 2009.

Sentenza dell' 8 maggio 2009, n. 137

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via incidentale	
Rimettente	Tribunale amministrativo regionale del Lazio	
Materia	Principi generali e costituzionali	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
art. 17 e tabella B della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2006, n. 28 (Bilancio di previsione della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2007)	articoli 3, 97 e 117 Cost.	illegittimità costituzionale

Sintesi

La pronuncia della Corte ha per oggetto la legittimità costituzionale dell' articolo 17 della legge di bilancio regionale 28 dicembre 2006, n. 28 che prevede il concorso della Regione Lazio alla promozione ed al sostegno delle iniziative sociali, culturali e sportive di carattere locale, nonché della tabella B, a cui la stessa disposizione rinvia e che contiene l'elenco dettagliato dei destinatari degli interventi, i progetti finanziati e gli importi da ripartire.

La questione di legittimità costituzionale è stata sollevata dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio nel corso del giudizio promosso dall'Associazione Codacons – Coordinamento di associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti di consumatori e utenti - contro la Regione e nei confronti di altre associazioni, per l'annullamento della determinazione regionale del 18 luglio 2007 di rigetto del progetto presentato dal sodalizio ricorrente al fine di poter fruire dei contributi di cui all'articolo 17 della legge regionale citata. Il giudice rimettente, in ordine alla non manifesta infondatezza, ha osservato che le disposizioni impugnate, da qualificare come norme-provvedimento, in quanto incidono su un numero indeterminato di destinatari ed hanno un contenuto particolare e concreto, sarebbero lesive dei principi di cui agli articoli 3, 97 e 117 della Costituzione: Infatti, il legislatore regionale avrebbe previsto “una disciplina lesiva del principio di uguaglianza (che postula la par condicio), disponendo a monte di ripartire i contributi disponibili tra enti individuati in assenza di ogni procedura idonea ad assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa regionale. La scelta così operata, ovvero in deroga al principio della par condicio, sarebbe caratterizzata da arbitrarietà ed irragionevolezza, nonché in contrasto con i principi, che ne costituiscono un corollario, di buon andamento ed imparzialità e con quello che impone alla potestà legislativa regionale concorrente il rispetto dei principi generali cui si informa la legislazione dello Stato. In relazione a quest'ultimo il TAR rimettente ha richiamato l'articolo 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241 “secondo cui la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione ed alla pubblicazione, da parte delle amministrazioni procedenti (incluse a norma dell'art. 29 della stessa legge, le Regioni), nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi. Tanto la predeterminazione di detti criteri quanto la dimostrazione del loro rispetto da parte delle singole amministrazioni in sede di concessione dei relativi benefici, sono rivolte - osserva il giudice a quo – ad assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa e si atteggiano a principio generale. La norma impugnata avente carattere provvedimentale, confliggerebbe con tale principio generale, rappresentando un modo surrettizio per sottrarre pubblici denari alla procedura, ex lege prescritta, per la loro assegnazione e ripartizione tra i soggetti più meritevoli.”. Nel giudizio dinanzi alla Corte sono

interventuti la Regione Lazio e la Codacons.

La Corte fa il punto della propria giurisprudenza in materia di leggi-provvedimento, ricordando che non è preclusa alla legge ordinaria, statale e regionale, la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa, non sussistendo un divieto di adozione di leggi a contenuto particolare e concreto (sentenze 248 e 347 del 1995), ma che le stesse sono ammissibili, entro limiti sia specifici, qual è quello del rispetto della funzione giurisdizionale in ordine alla decisione delle cause in corso, sia generali, quale il principio di ragionevolezza e non arbitrarietà. La legittimità costituzionale di questo tipo di leggi è, in considerazione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare o derogatorio, quindi valutata di volta in volta dalla Corte in relazione al loro specifico contenuto ed il sindacato deve essere tanto più rigoroso quanto più marcata sia la natura provvedimentale dell'atto legislativo sottoposto a controllo. La mancata previsione costituzionale di una riserva di amministrazione e la conseguente possibilità per il legislatore di svolgere un'attività a contenuto amministrativo, non può giungere a violare l'eguaglianza tra i cittadini; se pone in essere tale attività, devono risultare i criteri ai quali sono ispirate le scelte e le relative modalità di attuazione. Poiché, nella fattispecie concreta, né dal testo della norma, che contiene, con il rinvio alla tabella, un mero elenco dettagliato di destinatari, di progetti finanziati e di importi ripartiti, né dai lavori preparatori della legge, risulta che il Consiglio regionale abbia osservato criteri, obiettivi e trasparenti, nella scelta dei beneficiari dei contributi o nella programmazione e pianificazione degli interventi di sostegno, la norma - provvedimento impugnata, conclude la Corte, deve ritenersi illegittima in quanto in contrasto con l'articolo 3 della Costituzione, non avendo rispettato il principio di eguaglianza nel suo significato di parità di trattamento e risolvendosi così in un percorso privilegiato per la distribuzione di contratti in danaro, con prevalenza degli interessi di taluni soggetti collettivi rispetto a quelli, parimenti meritevoli di tutela, di altri enti esclusi, e a scapito, quindi dell'interesse generale.

SENTENZA N. 137

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. 17 e della tabella B della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2006, n. 28 (Bilancio di previsione della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2007), promosso dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, nel procedimento vertente tra il Codacons – Coordinamento di associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti di utenti e consumatori e la Regione Lazio ed altri, con ordinanza del 31 luglio 2008, iscritta al n. 381 del registro ordinanze 2008 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2008.

Visti gli atti di costituzione del Codacons e della Regione Lazio;

udito nell'udienza pubblica del 31 marzo 2009 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

udito l'avvocato Carlo Rienzi per il Codacons.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. — La questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio investe l'art. 17 e la tabella B della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2006, n. 28 (Bilancio di previsione della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2007), i quali dispongono il concorso della Regione alle iniziative sociali, culturali e sportive di carattere locale attraverso la diretta previsione tanto dei soggetti destinatari di contributi quanto, con riferimento a ciascun beneficiario, dell'importo del contributo assegnato.

Ad avviso del TAR del Lazio, le disposizioni denunciate – da qualificare come legge-provvedimento – sarebbero lesive del principio di eguaglianza, perché disporrebbero la ripartizione dei contributi disponibili tra enti individuati in assenza di qualsiasi procedura idonea ad assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa regionale, e perché la scelta legislativa sarebbe caratterizzata da arbitrarietà ed irragionevolezza, non essendo desumibili le particolari ragioni suscettibili di giustificare la deroga operata al principio della *par condicio*.

Il giudice rimettente prospetta, altresì, il contrasto con l'art. 97 Cost., sul rilievo che la violazione dei principi di buon andamento ed imparzialità costituirebbe un corollario dell'arbitrarietà e manifesta irragionevolezza della disciplina impugnata; e con l'art. 117 della Costituzione, sotto il profilo del mancato rispetto del principio fondamentale dettato dall'art. 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), ai cui sensi la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione ed alla pubblicazione da parte delle amministrazioni precedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi.

2. — La questione è fondata.

La questione ha ad oggetto la valutazione, alla stregua dei parametri sopra indicati, della conformità alla Costituzione di una disposizione che può essere qualificata come legge-provvedimento, in quanto incide su un numero determinato di destinatari ed ha contenuto particolare e concreto, attribuendo a ben precisi soggetti collettivi sovvenzioni in danaro per iniziative e progetti.

Al riguardo, va ricordato che, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte (sentenze nn. 248 e 347 del 1995), non è preclusa alla legge ordinaria, e neppure alla legge regionale, la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti o materie

normalmente affidati all'autorità amministrativa, non sussistendo un divieto di adozione di leggi a contenuto particolare e concreto.

Tuttavia, come di recente ribadito da questa Corte nelle sentenze n. 94 del 2009 e n. 267 del 2007, queste leggi sono ammissibili entro limiti non solo specifici, qual è quello del rispetto della funzione giurisdizionale in ordine alla decisione delle cause in corso, ma anche generali, e cioè quello del rispetto del principio di ragionevolezza e non arbitrarietà (sentenze n. 143 del 1989, n. 346 del 1991 e n. 492 del 1995). La legittimità costituzionale di questo tipo di leggi deve, quindi, essere valutata in relazione al loro specifico contenuto (sentenza n. 241 del 2008).

In considerazione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare o derogatorio (sentenze n. 153 del 1997 e n. 185 del 1998), la legge-provvedimento è, conseguentemente, soggetta ad uno scrutinio stretto di costituzionalità (sentenze nn. 2 e 153 del 1997, n. 364 del 1999 e n. 429 del 2002), essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore. Ed un tale sindacato deve essere tanto più rigoroso quanto più marcata sia, come nella specie, la natura provvedimentale dell'atto legislativo sottoposto a controllo (sentenza n. 153 del 1997).

Dalla giurisprudenza costituzionale si ricava che, se è vero che non è configurabile, in base alla Costituzione, una riserva di amministrazione, è pur vero che lo stesso legislatore, qualora emetta leggi a contenuto provvedimentale, deve applicare con particolare rigore il canone della ragionevolezza, affinché il ricorso a detto tipo di provvedimento non si risolva in una modalità per aggirare i principi di eguaglianza ed imparzialità. In altri termini, la mancata previsione costituzionale di una riserva di amministrazione e la conseguente possibilità per il legislatore di svolgere un'attività a contenuto amministrativo, non può giungere fino a violare l'eguaglianza tra i cittadini. Ne consegue che, qualora il legislatore ponga in essere un'attività a contenuto particolare e concreto, devono risultare i criteri ai quali sono ispirate le scelte e le relative modalità di attuazione. In questa prospettiva, la norma-provvedimento impugnata deve ritenersi in contrasto con l'art. 3 Cost., non avendo rispettato il principio di eguaglianza nel suo significato di parità di trattamento.

Difatti, né dal testo della norma – che contiene, con il rinvio alla tabella, un mero elenco dettagliato di destinatari, di progetti finanziati e di importi ripartiti – né dai lavori preparatori della legge emerge la *ratio* giustificatrice del caso concreto, non risultando che il Consiglio regionale abbia osservato criteri, obiettivi e trasparenti, nella scelta dei beneficiari dei contributi o nella programmazione e pianificazione degli interventi di sostegno.

In tal modo la norma denunciata si risolve in un percorso privilegiato per la distribuzione di contributi in danaro, con prevalenza degli interessi di taluni soggetti collettivi rispetto a quelli, parimenti meritevoli di tutela, di altri enti esclusi, e a scapito, quindi, dell'interesse generale.

Resta assorbito l'esame del dedotto contrasto con gli artt. 97 e 117 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17 e della tabella B della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2006, n. 28 (Bilancio di previsione della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2007).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 maggio 2009.

F.to:
Francesco AMIRANTE, Presidente
Paolo MADDALENA, Redattore
Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere
Depositata in Cancelleria l'8 maggio 2009.

Sentenza del 8 maggio 2009 n. 138

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Emilia Romagna	
Materia	Professioni	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
artt. 2, commi 1, lettera b), e 2, 4, comma 1, 5 e 7, comma 4, della legge della Regione Emilia-Romagna 19 febbraio 2008, n. 2 (Esercizio di pratiche ed attività bionaturali ed esercizio delle attività dei centri benessere).	art.117, terzo comma Cost.	illegittimità costituzionale

Sintesi

La Corte costituzionale con la sentenza in esame dichiara l'illegittimità degli artt. 2, commi 1, lettera b), e 2, 4, comma 1, 5 e 7, comma 4, della legge della Regione Emilia-Romagna 19 febbraio 2008, n. 2 (Esercizio di pratiche ed attività bionaturali ed esercizio delle attività dei centri benessere), nonché, in via consequenziale, di tutte le restanti disposizioni legislative contenute nel Titolo I della predetta legge, dell'art. 6, limitatamente alla lettera c) del comma 2, dell'art. 7, limitatamente alla lettera b) del comma 1, e dell'art. 9, limitatamente alle parole «e dalla presente legge» con le quali si chiude il comma 1, della medesima legge.

La Corte, preliminarmente, ricorda, come, chiamata a pronunciarsi in ordine a disposizioni legislative regionali aventi ad oggetto la regolamentazione di attività di tipo professionale, abbia più volte 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. 153 del 2006, nonché, *ex plurimis*, sentenze n. 57 del 2007 e n. 424 del 2006). Non è, pertanto, nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali (sentenze n. 179 del 2008 e n. 300 del 2007).

La stessa Corte precisa, poi, che, in forza di un consolidato orientamento giurisprudenziale, «l'istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per la iscrizione in esso hanno, già di per sé, una funzione individuatrice della professione, preclusa alla competenza regionale» (sentenze n. 93 del 2008, n. 300 e n. 57 del 2007 e n. 355 del 2005).

La Consulta, applicando i ricordati principi al caso in esame, ritiene, quindi, di dover accogliere le proposte censure poiché la legge regionale impugnata prevede, ai fini dell'accesso allo svolgimento delle pratiche bionaturali, un percorso di formazione professionale, la cui concreta definizione, ai sensi dell'art. 4, commi 4 e 5, dovrà avvenire tramite deliberazione della Giunta regionale, assunta su proposta del Comitato regionale per l'esercizio di pratiche ed attività bionaturali. Tale deliberazione, in particolare, deve tener conto dei diversi ambiti ai quali sono correlate le singole pratiche, al fine di valorizzarne le specificità in sede di formazione dei rispettivi operatori.

La legge impugnata, all'art. 5, inoltre, prevede l'istituzione di un elenco regionale delle pratiche bionaturali suddiviso in due sezioni. Nella sezione *a*) sono iscritte le scuole di formazione professionale e nella sezione *b*) sono iscritti, suddivisi nelle sottosezioni relative ad ogni specializzazione, gli operatori delle suddette pratiche. A regime, questi ultimi per ottenere tale iscrizione devono essere in possesso, secondo quanto testualmente prevede il comma 3 dell'art. 5, «dell'attestato di qualifica rilasciato dalle scuole di cui al comma 2», cioè da quelle inserite nella ricordata sezione *a*) dell'elenco regionale in questione. E', infine, punita con sanzioni amministrative pecuniarie la condotta di chi, gestendo un centro benessere, consenta che i trattamenti in esso erogati siano eseguiti da persone prive «dei requisiti professionali richiesti» (art. 12).

SENTENZA N. 138
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. 2, commi 1, lettera *b*), e 2, 4, comma 1, 5 e 7, comma 4, della legge della Regione Emilia-Romagna 19 febbraio 2008, n. 2 (Esercizio di pratiche ed attività bionaturali ed esercizio delle attività dei centri benessere), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17 aprile 2008, depositato in cancelleria il 28 aprile 2008 ed iscritto al n. 22 del registro ricorsi 2008.

Visto l'atto di costituzione della Regione Emilia-Romagna;

udito nell'udienza pubblica del 31 marzo 2009 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri 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 degli artt. 2, commi 1, lettera *b*), e 2, 4, comma 1, 5 e 7, comma 4, della legge della Regione Emilia-Romagna 19 febbraio 2008, n. 2 (Esercizio di pratiche ed attività bionaturali ed esercizio delle attività dei centri benessere), chiedendo, altresì, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), che la dichiarazione di illegittimità sia estesa a tutte le restanti disposizioni di detta legge regionale, in quanto funzionalmente ed inscindibilmente collegate alle norme impugnate.

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

2. – Prima di esaminare il merito della presente questione di legittimità costituzionale, la Corte ritiene opportuno precisare che la impugnata legge regionale n. 2 del 2008 consta di 14 articoli, i primi cinque dei quali sono riuniti sotto il Titolo I, rubricato «Pratiche ed attività bionaturali», mentre i restanti nove sono a loro volta riuniti sotto il Titolo II, rubricato «Centri benessere».

3. – La questione è fondata, con riferimento alle disposizioni contenute nel Titolo I ed a quelle del Titolo II specificamente impugnate o la cui illegittimità deriva dalla presente decisione.

3.1. – Riguardo alle disposizioni contenute nel Titolo I, questa Corte ricorda, infatti, che più volte, scrutinando disposizioni legislative regionali aventi ad oggetto la regolamentazione di attività di tipo professionale ha affermato che «la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle “professioni” deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale. Tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale» (sentenza n. 153 del 2006, nonché, *ex plurimis*, sentenze n. 57 del 2007 e n. 424 del 2006). Da ciò deriva che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali (sentenze n. 179 del 2008 e n. 300 del 2007).

A tale considerazione di carattere generale la Corte ha aggiunto, quale indice sintomatico della istituzione di una nuova professione, quello costituito dalla previsione di appositi elenchi, disciplinati dalla Regione, connessi allo svolgimento della attività che la legge regolamentava. Si è, infatti, chiarito che «l'istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per la iscrizione in esso hanno, già di per sé, una funzione individuatrice della professione, preclusa alla competenza regionale» (sentenze n. 93 del 2008, n. 300 e n. 57 del 2007 e n. 355 del 2005).

3.2. – Applicando tali principi al caso in esame, si rileva come la legge censurata sia caratterizzata dalla individuazione – da essa, dapprima, presupposta, secondo quanto previsto dall'art. 2, comma 2, e, quindi, specificata, secondo quanto previsto dall'art. 3 – ai fini dell'accesso allo svolgimento delle pratiche bionaturali, di un percorso di formazione professionale, la cui concreta definizione, ai sensi del successivo art. 4, commi 4 e 5, dovrà avvenire tramite deliberazione della Giunta regionale, assunta su proposta del Comitato regionale per l'esercizio di pratiche ed attività bionaturali, istituito ai sensi del comma 1 del citato art. 4 della medesima legge regionale n. 2 del 2008. Tale deliberazione deve anche tener conto dei diversi ambiti ai quali sono

correlate le singole pratiche, al fine di valorizzarne le specificità in sede di formazione dei rispettivi operatori.

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

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

3.3. – È, pertanto, indubbio che, per effetto delle ricordate previsioni legislative, la censurata parte della legge regionale n. 2 del 2008 della Regione Emilia-Romagna abbia quella funzione individuatrice della nuova professione che, invece, è inibita alla potestà legislativa regionale, travalicandone i limiti.

3.4. – Né ha un qualche rilievo indagare sul fatto che le attività riconducibili alle pratiche bionaturali esulino o meno dal settore della «tutela della salute», così come affermato dalla difesa della Regione resistente.

Questa Corte ha, infatti, già avuto occasione di chiarire che, «quale che sia il settore in cui una determinata professione si espliciti, la determinazione dei principi fondamentali della relativa disciplina spetta sempre allo Stato, nell'esercizio della propria competenza concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.» (sentenza n. 222 del 2008).

4. – Deve, pertanto, essere dichiarata la illegittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1, lettera *b*), e 2, 4, comma 1, 5 e 7, comma 4, della legge regionale n. 2 del 2008 della Regione Emilia-Romagna.

4.1. – Questa pronuncia va estesa, in via consequenziale, sia a tutte le restanti disposizioni legislative contenute nel Titolo I della predetta legge, stante l'inscindibile legame funzionale sussistente fra le disposizioni direttamente impugnate e le altre ora indicate, sia, per lo stesso motivo, all'art. 6, limitatamente alla lettera *c*) del comma 2, all'art. 7, limitatamente alla lettera *b*) del comma 1, e all'art. 9, limitatamente alle parole «e dalla presente legge» con le quali si chiude il comma 1.

5. – Il ricorso è, invece, inammissibile per ciò che riguarda la restante parte del Titolo II.

5.1. – Il ricorrente, nella parte conclusiva del suo atto, afferma che, poiché «le restanti disposizioni della legge regionale in esame si pongono in inscindibile connessione con quelle specificamente censurate, tale che senza queste ultime, le medesime restano prive di autonoma portata normativa, si ritiene che l'illegittimità costituzionale debba estendersi, di conseguenza, all'intero testo della legge regionale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87/1953».

Al riguardo, è necessario sottolineare che il richiamato art. 27 della legge n. 87 del 1953, nel prevedere che la Corte «dichiara, altresì, quali sono le altre disposizioni legislative

la cui illegittimità deriva come conseguenza dalla decisione adottata» non viene a sottrarre il ricorrente, o il rimettente – laddove il presunto oggetto dell’illegittimità consequenziale non fuoriesca, rispettivamente, dal perimetro della normativa impugnabile, o di cui deve fare applicazione – dall’onere di fornire un’adeguata motivazione in ordine a ciascuna delle disposizioni legislative che venga a censurare. Si tratta, cioè, di una attribuzione che viene prevista per evitare che una pronuncia di questa Corte possa determinare palesi incongruenze, facendo permanere nell’ordinamento disposizioni legislative strettamente consequenziali rispetto a quelle dichiarate illegittime, ma che non può essere invocata dal ricorrente, o dal rimettente, per esonerarlo dal motivare – eventualmente anche richiamando in modo sintetico quanto già affermato con riguardo ad altre disposizioni o riferendo a più norme la medesima argomentazione – le ragioni che lo inducono a sospettare dell’esistenza dell’illegittimità costituzionale.

Nella specie ciò non è avvenuto e, in ogni caso, la restante parte del Titolo II dell’impugnata legge regionale contiene una disciplina diversa, non incisa dalle censure formulate dal ricorrente. Tali disposizioni, infatti, a differenza di quanto potrebbe suggerire l’unità topografica, regolamentano il distinto argomento dei «Centri benessere»: pertanto sono caratterizzate da una autonomia oggettiva rispetto alle altre disposizioni di cui al Titolo I.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1, lettera *b*), e 2, 4, comma 1, 5 e 7, comma 4, della legge della Regione Emilia-Romagna 19 febbraio 2008, n. 2 (Esercizio di pratiche ed attività bionaturali ed esercizio delle attività dei centri benessere), nonché, in via consequenziale, di tutte le restanti disposizioni legislative contenute nel Titolo I della predetta legge, dell’art. 6, limitatamente alla lettera *c*) del comma 2, dell’art. 7, limitatamente alla lettera *b*) del comma 1, e dell’art. 9, limitatamente alle parole «e dalla presente legge» con le quali si chiude il comma 1, della medesima legge;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale di tutte le altre disposizioni legislative contenute nel Titolo II della medesima legge della Regione Emilia-Romagna n. 2 del 2008.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 maggio 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l’8 maggio 2009.

Sentenza dell'8 maggio 2009, n.139		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Veneto	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materia	Coordinamento della finanza pubblica	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
art. 2, commi 35 e 36, legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008)	art. 117 e art. 118 Cost. principio di leale collaborazione	non fondatezza della questione
art. 27, decreto legge 31 dicembre 2007, n.248 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria) convertito con modifiche dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31	art. 117, 118 e 119 Cost. principio di leale collaborazione	non fondatezza della questione
Sintesi		
<p>La normativa statale impugnata dal Veneto prevede, sinteticamente, che le regioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> - provvedano, entro un anno di tempo, a ridurre il numero dei componenti dei consigli di amministrazione e degli organi esecutivi dei consorzi tra i comuni compresi nei bacini imbriferi montani nonché dei consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario (art. 2, comma 35 della l. 244/2007); - possano procedere, in alternativa a quanto previsto al comma 35 ma entro il medesimo termine e d'intesa con lo Stato, alla soppressione o al riordino dei consorzi stessi (art.2, comma 36 della l. 244/2007). <p>Le premesse dalle quali prendono il via le censure della regione ricorrente sono le seguenti: i consorzi vanno annoverati tra gli enti pubblici locali operanti nelle materie di competenza regionale ovvero tra gli enti amministrativi dipendenti dalla regione; essi, inoltre, operano prevalentemente nella materia "agricoltura e foreste", già di competenza legislativa concorrente delle regioni ed oggi, dopo la riforma del Titolo V Cost., ricompresa nella potestà residuale regionale.</p> <p>Ne segue che l'intervento legislativo statale impugnato sarebbe intervenuto in un ambito materiale nel quale la competenza legislativa spetterebbe esclusivamente alle regioni.</p> <p>La regione contesta, altresì, la possibilità di ricondurre le norme impugnate alla materia "coordinamento della finanza pubblica" (come fatto dalla stessa legge 244/2007) e, quindi, alla competenza concorrente Stato-regione: in primo luogo, infatti, i commi 35 e 36 non si limitano a dettare principi fondamentali; in secondo luogo, l'ambito della suddetta materia "non può essere esteso al punto da ricoprire qualsivoglia previsione legislativa dello Stato centrale con ripercussioni indirette sulla finanza pubblica".</p>		

Rileva, ancora, la regione che, anche laddove si volesse ravvisare nel “coordinamento della finanza pubblica” la ragione giustificatrice dell’intervento legislativo statale, ci si troverebbe comunque di fronte non ad un unico e prevalente ambito materiale ma ad una concorrenza tra materie; nel qual caso sarebbe stato auspicabile l’avvio di un coinvolgimento regionale in nome del canone della leale collaborazione.

Infine, la normativa impugnata, laddove imporrebbe un drastico taglio dei componenti dei consorzi o la loro soppressione o riordino, determinerebbe “un’inaccettabile ingerenza nell’autonomia amministrativa-organizzativa regionale, garantita dall’art.118 Cost.”.

Con un successivo ricorso, la regione Veneto ha provveduto ad impugnare anche l’articolo 27 del decreto legge 248/2007, che ha dettato una disciplina parzialmente modificativa di quanto previsto dal suddetto comma 36.

La Corte costituzionale dichiara non fondate le questioni sollevate dalla Regione Veneto.

A detta della stessa, è preliminarmente necessario porsi il problema dell’esatta individuazione della materia alla quale ricondurre le disposizioni impuginate e, a tal fine, come ribadito in precedenti pronunce, individuare l’oggetto della relativa disciplina ovvero l’interesse che attraverso la stessa si è inteso tutelare.

Se si procede all’applicazione di tali criteri, emerge come l’oggetto della disciplina delle disposizioni statali riguardi non tanto la materia “agricoltura e foreste” ma proprio quella del coordinamento della finanza pubblica, assegnata alla competenza concorrente di Stato e regioni. Depone in tal senso l’obiettivo perseguito dalle norme impuginate, che è quello del contenimento della spesa pubblica in relazione all’organizzazione dei consorzi di bonifica. Le disposizioni impuginate sono tutte caratterizzate, infatti, non tanto dall’esigenza di una riorganizzazione dei consorzi ma da quella di contenerne i costi di esercizio. Tant’è che, come precisato dall’art. 27 del decreto legge 248/2007, l’esigenza della riduzione del numero dei componenti “non si applica ai membri eletti dai consorziati utenti che partecipano agli organi a titolo gratuito”.

Così ricostruito il quadro delle competenze, si tratta, ancora, di valutare se le norme statali impuginate siano qualificabili come di principio o di dettaglio. Secondo la Corte, la mera previsione normativa relativa alla riduzione dei componenti dei consorzi “non eccede dal carattere di norma di principio, lasciando ampiamente alla regione il compito di svolgerne la portata”.

Parimenti non eccede dai confini della norma di principio neanche la previsione relativa alla facoltà di procedere al riordino dei consorzi, mediante accorpamento o soppressione, giacchè rimane alla competenza delle regioni la determinazione del contenuto di tale riordino, tra l’altro in base a criteri generali da individuare d’intesa con lo Stato in sede di Conferenza permanente.

SENTENZA N. 139
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	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 35 e 36, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), e dell'art. 27 del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, promossi dalla Regione Veneto con ricorsi notificati il 26 febbraio e il 29 aprile 2008, depositati in cancelleria il 5 marzo e il 7 maggio 2008 ed iscritti ai numeri 19 e 24 del registro ricorsi 2008.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 24 febbraio 2009 il Giudice relatore Paolo Maddalena;
uditi gli avvocati Mario Bertolissi e Luigi Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. — La Regione Veneto, con ricorso iscritto al n. 19 del registro ricorsi del 2008, ha proposto distinte questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), e, tra queste, dell'art. 2, commi 35 e 36, denunciandone il contrasto con gli artt. 117 e 118 della Costituzione «e, in via subordinata, per contrasto con il principio di leale collaborazione tra Stato e regione, principio desumibile, in particolare, dagli artt. 5 e 120, secondo comma, della Costituzione e dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3».

Con successivo ricorso, iscritto al n. 24 del registro ricorsi del 2008, la stessa Regione Veneto ha impugnato l'art. 27 del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, prospettandone il contrasto con i suddetti parametri e, inoltre, con l'art. 119 della Costituzione.

Le norme denunciate, come reso palese dalla loro formulazione in precedenza trascritta, dispongono, in estrema sintesi, che le Regioni debbano provvedere, in un termine prefissato, alla riduzione del numero dei componenti dei consigli di amministrazione e degli organi esecutivi dei consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario, nonché dei consorzi tra Comuni compresi in bacini imbriferi montani; si prevede, inoltre, che le Regioni possano procedere al riordino, anche mediante accorpamento o eventuale soppressione, di singoli consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario.

Secondo la ricorrente, dette disposizioni – sulla premessa che i “consorzi” vadano annoverati tra gli «enti pubblici locali operanti nelle materie di competenza regionale», ovvero tra gli «enti amministrativi dipendenti dalla regione» (sentenza n. 326 del 1998 della Corte costituzionale), e che siano quindi destinati ad operare prevalentemente nell'ambito della materia “agricoltura e foreste”, ricompresa nella potestà residuale delle Regioni – violerebbero, anzitutto, l'art. 117 Cost., «dal momento che, tramite esse, il

legislatore statale ha inteso intervenire in un ambito materiale su cui la competenza della regione è esclusiva».

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

Inoltre, ove si ritenesse di ravvisare la sussistenza della competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., le norme denunciate integrerebbero una lesione del principio di leale collaborazione, non essendo stati predisposti strumenti adeguati di coinvolgimento regionale.

Infine, quanto al censurato art. 27 del decreto-legge n. 248 del 2007, sussisterebbe anche la violazione dell'art. 119 Cost., giacché detta disposizione finirebbe «con il vincolare la regione nella scelta sul “se” e “quanto” spendere per i consorzi che si trovano nel proprio territorio», così da vulnerarne l'autonomia finanziaria di spesa.

2. — I giudizi promossi dalla Regione Veneto vanno riuniti e decisi con un'unica pronuncia, giacché i ricorsi che li hanno originati sollevano questioni tra loro connesse, sia sotto il profilo della disciplina recata dalle norme denunciate, che dei profili di censura sviluppati.

2.1. — In via preliminare, quanto alla censura, proposta con il ricorso iscritto al n. 19 del registro ricorsi del 2008, del comma 36 dell'art. 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, concernente la previsione sulla soppressione o sul riordino dei consorzi, deve osservarsi che detta disposizione è stata abrogata dall'art. 27 del d.l. n. 248 del 2007, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 31 del 2008, a sua volta impugnato con il ricorso iscritto al n. 24 del registro ricorsi del 2008.

In ragione della mancata attuazione *medio tempore* della norma impugnata e successivamente abrogata – quale circostanza che trova conforto non solo dall'assenza di rilievi contrari da parte della Regione ricorrente, ma anche, e soprattutto, dal fatto che emanazione ed abrogazione della disposizione censurata si sono prodotte in un lasso di tempo assai ravvicinato – deve dichiararsi cessata la materia del contendere in ordine alla specifica denuncia del citato comma 36 (tra le tante, v. sentenza n. 438 del 2008).

2.2. — Sempre in via preliminare, va altresì rilevato che, successivamente alla proposizione del ricorso iscritto al n. 24 del registro ricorso del 2008 (notificato il 29 aprile 2008 e depositato il successivo 7 maggio), l'art. 27 del d.l. n. 248 del 2007 è stato oggetto di modificazione da parte dell'art. 4-*bis*, comma 14, 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, che ha provveduto a sostituire il termine del “30 giugno 2008”, posto alle Regioni per procedere al riordino dei consorzi di bonifica, con il termine del “31 dicembre 2008”. Analogo intervento modificativo era stato peraltro disposto in base all'art. 10 del decreto-legge 30 giugno 2008, n. 113, che però non è stato convertito in legge, confluendo le relative disposizioni nel citato art. 4-*bis* del d.l. n. 97 del 2008.

Alla luce di quanto evidenziato in ordine alla rispettiva portata delle anzidette disposizioni succedutesi nel tempo e dovendo, quindi, ravvisarsi una sostanziale identità del contenuto precettivo della norma modificata rispetto a quella che è stata oggetto di modifica, lo scrutinio di costituzionalità deve essere trasferito sulla norma modificata, sebbene essa non sia stata impugnata (tra le altre, v. sentenze nn. 289 e 168 del 2008).

3. — Nel merito, le questioni proposte con entrambi i ricorsi non sono fondate.

3.1. — Si pone, anzitutto, il problema di determinare quale sia la materia nella quale iscrivere le disposizioni impugnate e, a tal fine, occorre, come più volte è stato ribadito da questa Corte, individuare l'oggetto della disciplina stessa, ovvero l'interesse che essa tutela. E deve affermarsi che l'oggetto della disciplina delle disposizioni statali impugnate dalla Regione Veneto non è riferibile alla materia "agricoltura e foreste", né a quella dell'"ordinamento dei consorzi", che la Regione ricorrente ascrive alla propria competenza legislativa residuale, bensì a quella del coordinamento della finanza pubblica, assegnata alla competenza concorrente di Stato e Regioni (art. 117, terzo comma, Cost.).

Depone in tal senso non tanto l'autoqualificazione di cui all'art. 3, comma 162, della stessa legge n. 244 del 2007, ma quanto emerge dal contenuto delle norme denunciate, caratterizzato dall'obiettivo di un contenimento della spesa pubblica in relazione all'organizzazione dei consorzi di bonifica. Sempre in siffatta direzione, conferma ulteriore giunge dal fatto che l'art. 27 del d.l. n. 248 del 2007 (ma, analogamente, già il comma 37 dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007, poi abrogato dal citato art. 27) impone che «dall'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica», là dove tra dette disposizioni è compresa anche quella di cui al censurato comma 35 dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007.

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

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

Detta ultima disposizione, unitamente ad altre norme della stessa legge n. 296 del 2006 (commi da 721 a 735 dello stesso art. 1), è stata già oggetto di scrutinio con la sentenza n. 159 del 2008, nella quale si è ritenuto che in essa prevalessero le esigenze ordinamentali delle modalità partecipative dell'ente alla società. Nondimeno, la stessa norma è stata comunque valutata in un più ampio contesto in cui trovava rilievo l'esigenza di contenimento della spesa pubblica, rivolta anche in direzione della riduzione del numero dei componenti degli organismi politici e degli apparati rappresentativi; riduzione che, in linea più generale, è stata ascritta alla competenza concorrente del coordinamento della finanza pubblica, salvo poi verificarne l'effettivo contenuto di principio che, se sussistente come tale, consentirebbe la compressione parziale degli spazi di autonomia spettanti alle Regioni.

In siffatta prospettiva, risulta quindi decisivo verificare se la norma statale, emanata nell'esercizio della competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, sia di principio ovvero di dettaglio, dovendosi considerare soltanto in quest'ultimo caso illegittima. Né, ove fosse di principio, sarebbe necessaria la previsione di un meccanismo di coinvolgimento regionale nella scelta dei contenuti della relativa disciplina.

Come è noto, la portata di principio fondamentale va riscontrata con riguardo alla peculiarità della materia. Poiché, come si è detto, questa è identificata nel coordinamento della finanza pubblica, ciò che viene in particolare evidenza è la finalità cui la disciplina tende, da individuare – nella specie – nella riduzione, da parte delle Regioni, dei costi di organizzazione di enti regionali, quali sono i consorzi in oggetto.

3.2. — Venendo, quindi, alle singole censure, non è fondata, anzitutto, quella proposta in riferimento al comma 35 dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007, giacché la mera previsione di una riduzione dei componenti dei consigli di amministrazione e degli organi esecutivi dei consorzi di bonifica e consorzi BIM non eccede dal carattere di norma di principio, lasciando ampiamente alla Regione il compito di svolgerne la portata. E ciò anche ove si abbia riguardo alla precisazione recata dall'art. 27 del d.l. n. 248 del 2007 sulla esclusione dei componenti partecipanti a titolo gratuito dal novero di quelli oggetto della riduzione. Né vulnera i parametri evocati l'inciso che intende conformare detta riduzione alla previsione recata dal comma 729 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, in quanto la disposizione, correlandosi alla disciplina sopra richiamata, completa il principio fondamentale, essendo evidente che l'obiettivo di realizzare il disegno di coordinamento della finanza pubblica non sarebbe altrimenti raggiungibile ove si lasciasse alla Regione la facoltà di scegliere il numero dei componenti dei predetti organismi, senza alcuna determinazione del loro numero minimo e massimo. Anche la disposizione di cui all'art. 27 del d.l. n. 248 del 2007, nell'attribuire alle Regioni la facoltà di procedere al riordino dei consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario, anche mediante accorpamento o eventuale soppressione di singoli consorzi, detta una norma di principio che abilita le Regioni stesse a determinare i contenuti di tale riordino, peraltro in base a criteri generali individuati d'intesa con lo Stato in sede di Conferenza permanente, ferme restando le funzioni ed i compiti attualmente svolti dai consorzi, nonché le relative risorse.

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 iscritto al n. 19 del registro ricorsi dell'anno 2008;

riuniti i giudizi,

dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 36, della anzidetta legge 24 dicembre 2007, n. 244, sollevata, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, nonché agli artt. 5 e 120, secondo comma, della Costituzione, e all'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte II della Costituzione), con il ricorso iscritto al n. 19 del registro ricorsi del 2008;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 35, della stessa legge n. 244 del 2007, sollevata, in riferimento ai medesimi parametri, con il ricorso iscritto al n. 19 del registro ricorsi del 2008;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 27 del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, nel testo modificato dall'art. 4-*bis*, comma 14, 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, sollevata, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost., nonché agli artt. 5 e 120 della Costituzione e 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, con il ricorso iscritto al n. 24 del registro ricorsi del 2008.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4

maggio 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Sentenza dell'8 maggio 2009, n. 148

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Veneto	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materie	Tutela della concorrenza Ordinamento e organizzazione amministrativa regionale Principio di leale collaborazione	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
art. 3, commi da 30 a 32, legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008)	artt. 117 e 118, Cost. nonché principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost. e 11 l. cost. 3/2001	inammissibilità della questione
art. 3, commi da 27 a 29, l. 244/2007	artt. 117 e 118, Cost. nonché principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost. e 11 l. cost. 3/2001	non fondatezza della questione

Sintesi

La Regione Veneto ha impugnato le norme della legge finanziaria per il 2008 che disciplinano la costituzione di società da parte delle amministrazioni pubbliche nonché la partecipazione ad esse, perché le ha considerate aventi ad oggetto la materia dell'organizzazione amministrativa della Regione di competenza legislativa residuale regionale: ad avviso della Regione ricorrente, anche ritenendole norme relative alla tutela della concorrenza, quindi di competenza esclusiva statale, esse inciderebbero comunque sulla materia dell'organizzazione amministrativa regionale e si porrebbero in contrasto con il principio di leale collaborazione, per non aver previsto adeguati strumenti di coinvolgimento delle regioni, a salvaguardia delle loro competenze.

La Corte ha ritenuto inammissibili le questioni aventi ad oggetto i commi da 30 a 32 dell'articolo 3 della legge finanziaria 2008, relativi al trasferimento di risorse umane e finanziarie, alle dotazioni organiche e a forme di controllo centrale in caso di costituzione di società o enti o di assunzione di partecipazioni in essi da parte delle amministrazioni pubbliche, perché le censure sono state formulate in modo troppo generico rispetto alla specificità delle disposizioni impugnate.

Sono state considerate, invece, legittime le norme che stabiliscono il divieto per le amministrazioni pubbliche di costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali e di assumere o mantenere direttamente o indirettamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società, con l'unica deroga per le società che producono servizi di interesse generale. La Corte ha, infatti, ritenuto che si tratta di norme rientranti nella materia "tutela della concorrenza", di competenza legislativa esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera e), Cost., che, come evidenziato nella sua precedente giurisprudenza, comprende sia misure di tutela in senso proprio, relative ad atti e comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, sia misure di promozione, dirette a favorire l'apertura dei mercati, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese. Le norme impugnate sono, appunto, dirette ad evitare che soggetti dotati di privilegi, in quanto pubblici, svolgano attività economica al di fuori dei casi in cui ciò sia

necessario per il perseguimento dei propri fini istituzionali ovvero per la produzione di servizi di interesse generale, al fine di eliminare possibili distorsioni della concorrenza. In base al criterio della prevalenza, la Corte ha, infine, ritenuto appartenente alla materia della tutela della concorrenza il nucleo essenziale della disciplina impugnata, con conseguente infondatezza della denuncia di violazione del principio di leale collaborazione.

SENTENZA N. 148
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. 3, commi da 27 a 32 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), 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 Giuseppe Tesauro;

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.– La Regione Veneto ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune norme della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008).

Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nella legge n. 244 del 2007, vengono in esame in questa sede le questioni relative all'art. 3, commi da 27 a 32, promosse in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione ed al principio di leale

collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost. ed 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

2.– L'art. 3, commi da 27 a 29, della legge n. 244 del 2007 dispone che, «al fine di tutelare la concorrenza e il mercato, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente o indirettamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. È sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi di interesse generale e l'assunzione di partecipazioni in tali società da parte» di dette amministrazioni nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza (comma 27); inoltre, stabilisce le modalità per l'assunzione di nuove partecipazioni ed il mantenimento di quelle già possedute, nel caso di sussistenza dei presupposti del comma 27 (comma 28), nonché della dismissione delle partecipazioni detenute in violazione del comma 27 (comma 29).

I successivi commi da 30 a 32 del citato art. 3 recano le direttive in tema di trasferimento delle risorse umane e finanziarie e di determinazione delle dotazioni organiche, nel caso di costituzione di società o enti, ovvero di assunzione di partecipazioni in società, consorzi o altri organismi, effettuate nel rispetto del comma 27 (commi 30 e 31) e dispongono che i collegi dei revisori e gli organi di controllo interno delle amministrazioni e dei soggetti interessati dai processi di cui ai commi 30 e 31 devono asseverare il trasferimento delle risorse umane e finanziarie, trasmettendo una relazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica – e al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – e segnalando eventuali inadempimenti anche alle sezioni competenti della Corte dei conti (comma 32).

Secondo la Regione Veneto, dette norme avrebbero ad oggetto la materia «organizzazione amministrativa della Regione», riconducibile alla competenza legislativa di tipo residuale delle Regioni, quindi violerebbero gli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost. e gli ulteriori parametri sopra indicati.

Inoltre, ad avviso della ricorrente, anche ritenendo che le norme impugnate abbiano ad oggetto la «tutela della concorrenza», spettante alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), nondimeno esse inciderebbero sulla materia «organizzazione amministrativa della Regione» e si porrebbero in contrasto con il principio di leale collaborazione, poiché non sono stati previsti adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze.

3.– Le questioni aventi ad oggetto l'art. 3, commi da 30 a 32, della legge n. 244 del 2007 sono inammissibili.

Le relative censure sono, infatti, formulate in modo generico (tra le più recenti, sentenze n. 54 del 1999 e n. 326 del 2008), dato che, in considerazione della specificità della disciplina contenuta in detti commi, le argomentazioni svolte nel ricorso sono riferibili soltanto ai commi 27-29 del citato art. 3.

4.– Le questioni concernenti l'art. 3, commi da 27 a 29, della legge n. 244 del 2007 non sono fondate.

4.1.– La norma in esame dispone che le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 «non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente o indirettamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società» e stabilisce una deroga al divieto in relazione alle società che producono servizi di interesse generale ed all'assunzione di partecipazioni in tali società da parte di dette amministrazioni, nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza, disciplinando la modalità di assunzione e di mantenimento delle partecipazioni consentite, nonché la dismissione di quelle vietate.

Successivamente alla proposizione del ricorso, il comma 27 dell'articolo impugnato è stato, in parte, modificato dal comma 4-*octies* dell'art. 18 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), aggiunto dalla legge di conversione 28 gennaio 2009, n. 2. La relativa modifica, pur influendo sui termini delle censure, non è tale da determinare la cessazione della materia del contendere (sentenza n. 326 del 2008).

4.2.– Posta questa premessa, occorre anzitutto identificare la materia nella quale si collocano le norme impugnate, con riguardo all'oggetto ed alla disciplina dalle stesse stabilita, per ciò che dispongono, alla luce della loro *ratio*, così da identificare correttamente e compiutamente l'interesse tutelato (sentenze n. 368, n. 326 e n. 320 del 2008).

In proposito, va osservato che la Relazione al disegno di legge poi divenuto legge n. 244 del 2007, dopo avere indicato che «la creazione di enti e società per lo svolgimento di compiti di rilevanza pubblica è e rimane uno strumento utilissimo per perseguire maggiore efficienza a vantaggio della collettività», espone che «scopo della norma è quello di evitare forme di abuso (la cui esistenza è verosimile, tenuto conto che sono circa tremila, ad esempio, le società partecipate dalle pubbliche amministrazioni, che sottraggono l'agire amministrativo ai canoni della trasparenza e del controllo da parte degli enti pubblici e della stessa opinione pubblica)» e di «tutelare la concorrenza e il mercato».

In coerenza con questo obiettivo, le norme censurate, come già accaduto in passato con disposizioni di contenuto omologo, che pure hanno costituito oggetto di scrutinio da parte di questa Corte (sentenza n. 326 del 2008), definiscono il proprio ambito di applicazione esclusivamente in relazione all'oggetto sociale delle società e mirano, da un canto, a rafforzare la distinzione tra attività amministrativa in forma privatistica (posta in essere da società che operano per una pubblica amministrazione) ed attività di impresa di enti pubblici, dall'altro, ad evitare che quest'ultima possa essere svolta beneficiando dei privilegi dei quali un soggetto può godere in quanto pubblica amministrazione.

Questa essendo la finalità delle norme, la disciplina in esame va ricondotta alla materia «tutela della concorrenza», attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), anziché, come sostenuto dalla ricorrente, alla materia dell'organizzazione e del funzionamento della Regione, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. (sentenza n. 159 del 2008).

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, la prima di dette materie comprende, infatti, «le misure legislative di tutela in senso proprio, che hanno ad oggetto gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione» e quelle «di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, in generale i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche» (sentenze n. 63 del 2008 e n. 430 del 2007).

Ed è questo lo scopo delle norme censurate, le quali, in considerazione del loro contenuto, sono appunto dirette ad evitare che soggetti dotati di privilegi svolgano attività economica al di fuori dei casi nei quali ciò è imprescindibile per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, ovvero per la produzione di servizi di interesse generale (casi compiutamente identificati dal citato art. 3, comma 27), al fine di eliminare eventuali distorsioni della concorrenza, quindi sono preordinate a scongiurare una commistione che il legislatore statale ha reputato pregiudizievole della concorrenza (sentenza n. 326 del 2008). Inoltre, esse mirano a realizzare detta finalità con modalità non irragionevoli, siccome il divieto stabilito dalle disposizioni censurate e l'obbligo di dismettere le partecipazioni possedute in violazione del medesimo non hanno carattere di generalità, ma riguardano esclusivamente i casi nei quali non sussista una relazione necessaria tra società, costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche, e perseguimento delle finalità istituzionali.

Ricondotte le norme in esame all'ambito della tutela della concorrenza, il legislatore statale aveva titolo a porre in essere una disciplina dettagliata (sentenze n. 411 e n. 320 del 2008); inoltre, in virtù del criterio della prevalenza, è anche palese l'appartenenza a detta materia del nucleo essenziale della disciplina dalle stesse stabilita (sentenze n. 411, n. 371 e n. 326 del 2008), con conseguente infondatezza della denuncia di violazione del principio di leale collaborazione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse, nei confronti della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi da 30 a 32, della legge n. 244 del 2007, promosse, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost. ed 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi da 27 a 29, della legge n. 244 del 2007, promosse, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost. ed al principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost. ed 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 maggio 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'8 maggio 2009.

Sentenza del 22 maggio 2009, n. 160

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Campania	
Materia	Appalti e gare	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
art. 27, comma 1, lettere l), p), t), punti 1 e 5, della legge della Regione Campania 30 gennaio 2008, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – legge finanziaria 2008	art. 117, secondo comma, lettere e) ed l) della Costituzione	illegittimità costituzionale
art. 20, comma 2 della legge della Regione Campania 27 febbraio 2007, n. 3 (Disciplina dei lavori pubblici, dei servizi e delle forniture in Campania);	Principio di leale collaborazione	illegittimità costituzionale consequenziale
artt. 6; 7 comma 3; 14 commi 2, 3 e 4; 18; 33; 36 commi 7 e 8; 53 comma 2; 58 comma 4; 59 comma 5; 60 comma 4 della l.r. Campania 3/2007	Principio di leale collaborazione	inammissibilità della questione

Sintesi

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'articolo 27, comma 1, lettere l), p), t), punti 1 e 5, della legge della Regione Campania 30 gennaio 2008, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – legge finanziaria 2008), prospettando la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l); nonché gli articoli 6, 7, comma 3, 14, commi 2, 3 e 4, 18, 20, comma 2, 33, 36, commi 7 e 8, 53, comma 2, 58, comma 4, 59, comma 5, 60, comma 4, della legge della Regione Campania 27 febbraio 2007, n. 3 (Disciplina dei lavori pubblici, dei servizi e delle forniture in Campania), adducendo la violazione del principio di leale collaborazione.

In particolare la suddetta violazione sussisterebbe, ad avviso del ricorrente, in quanto in data 14 maggio 2007 si era tenuta una «riunione tecnica» in cui «la Regione si era impegnata a modificare alcune disposizioni» della legge regionale 3/2007 «in modo da superare i profili di illegittimità costituzionale già rilevati dal Dipartimento affari regionali, nonché dal Ministero delle infrastrutture e dall'Autorità di vigilanza dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture».

Sul punto la Corte afferma che “in mancanza di disposizioni che consentano di attribuire rilevanza sul piano costituzionale ad eventuali accordi normativi diretti a determinare il contenuto di testi legislativi”, la censura di violazione del principio di leale collaborazione non può trovare ingresso

nel giudizio di costituzionalità. Né può ritenersi ammissibile l'impugnazione diretta delle disposizioni della legge 3/2007, in quanto il termine per proporre ricorso risulta ampiamente scaduto.

Per quanto concerne, complessivamente, la legge regionale 1/2008, la Corte, confermando in sostanza il proprio orientamento, rileva come l'attività contrattuale della pubblica amministrazione non costituisca una materia a sé ma rappresenti una attività che inerisce, di volta in volta, alle singole materie sulle quali essa si esplica.

A partire da questa premessa la Corte individua gli ambiti di competenza statale e regionale con riguardo, da un lato, alla fase procedimentale che precede la stipulazione del contratto e, dall'altro lato, a quella successiva, di esecuzione del contratto. In linea con le proprie pronunce precedenti in materia, ed in sintesi, la Corte afferma, che per la fase cd. di evidenza pubblica, prodromica alla scelta del contraente, il titolo di legittimazione prevalente è rappresentato dalla tutela della concorrenza, in quanto tale fase è volta ad assicurare la massima apertura al mercato ed alla partecipazione degli operatori; per quanto riguarda la fase successiva alla stipulazione del contratto, essa rientra nella materia "ordinamento civile": ciò in quanto in tale fase la pubblica amministrazione opera, salvo eccezioni, come un privato ed è necessario garantire l'uniformità su tutto il territorio nazionale della disciplina relativa ai momenti di conclusione ed esecuzione del contratto.

La disciplina dei contratti della pubblica amministrazione si colloca quindi, in prevalenza, in ambiti di materia di competenza esclusiva statale. In particolare nella fase di evidenza pubblica la tutela della concorrenza determina il prevalere della disciplina statale su ogni altra fonte normativa, lasciando alle Regioni limitatissimi spazi di intervento.

Alla luce di tale impostazione di fondo, la Corte procede poi all'esame delle singole norme impugnate.

In primo luogo viene censurato l'art. 27 comma 1 lett. l) che, in difformità dalle previsioni del codice dei contratti, limita il ricorso all'istituto dell'avvalimento ai soli contratti di importo pari o superiore alla soglia comunitaria.

Sul punto, la Corte afferma che il rispetto dei principi comunitari relativi, per quanto di specifico interesse, all'esigenza di tutela della concorrenza, non è correlato al valore economico del contratto, cosicché anche al di sotto della soglia comunitaria possono essere rilevate esigenze che giustificano un intervento unitario da parte dello Stato. Pertanto la soglia comunitaria non può costituire, di per sé, il criterio da utilizzare per individuare l'ambito di materia della tutela della concorrenza e sul quale, quindi, basare la differenza di competenza legislativa tra Stato e Regioni.

Del pari illegittimo viene ritenuto l'art. 27 comma 2 lett. p) l.r. 1/2008 che disciplina in modo diverso rispetto al codice dei contratti un caso di procedura negoziata senza preventiva pubblicazione di bando. Secondo la Corte, infatti, anche la disciplina delle procedure negoziate rientra nell'ambito della tutela della concorrenza e spetta al legislatore statale individuare i rigorosi presupposti al ricorrere dei quali è consentita la deroga agli ordinari metodi di gara.

Viene quindi esaminato l'articolo 27 comma 1 lett. t) punto 1 della l.r. 1/2008. Tale norma prevede, nel caso di aggiudicazione col criterio del massimo ribasso, l'esclusione automatica delle offerte che presentano un ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia. Ciò a fronte di una previsione statale che prevede la facoltà di procedere all'esclusione, rimessa ad una valutazione discrezionale della stazione appaltante.

La disposizione regionale, secondo la Corte, viene a restringere in modo aprioristico la possibilità di partecipazione delle imprese ed interferisce, ancora una volta, con la materia di competenza legislativa statale della tutela della concorrenza.

Infine, con riguardo all'articolo 27 comma lett. t) punto 5, l.r. 1/2008, relativo ai requisiti di qualificazione dei concorrenti, viene confermato che anch'essi sono riservati alla competenza dello Stato, al fine di garantire una disciplina unitaria a livello nazionale e la parità di trattamento degli operatori economici.

SENTENZA N.160
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. 27, comma 1, lettere *l*), *p*), e *t*), punti 1 e 5, della legge della Regione Campania 30 gennaio 2008, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – legge finanziaria 2008) e degli articoli 6; 7, comma 3; 14, commi 2, 3 e 4; 18; 20, comma 2; 33; 36, commi 7 e 8; 53, comma 2; 58, comma 4; 59, comma 5; 60, comma 4, della legge della Regione Campania 27 febbraio 2007, n. 3 (Disciplina dei lavori pubblici, dei servizi e delle forniture in Campania), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 3 aprile 2008, depositato in cancelleria il 10 aprile 2008 ed iscritto al n. 21 del registro ricorsi 2008.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica del 31 marzo 2009 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

uditi l'avvocato dello Stato Danilo Del Gaizo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Vincenzo Coccozza per la Regione Campania.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 27, comma 1, lettere *l*), *p*), *t*), punti 1 e 5, della legge della Regione Campania 30 gennaio 2008, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – legge finanziaria 2008), prospettando la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*); nonché gli articoli 6, 7, comma 3, 14, commi 2, 3 e 4, 18, 20, comma 2, 33, 36, commi 7 e 8, 53, comma 2, 58, comma 4, 59, comma 5, 60, comma 4, della legge della

Regione Campania 27 febbraio 2007, n. 3 (Disciplina dei lavori pubblici, dei servizi e delle forniture in Campania), adducendo la violazione del principio di leale collaborazione.

2.— In via preliminare, devono essere esaminate le censure formulate nei confronti delle disposizioni, da ultimo indicate, contenute nella citata legge regionale n. 3 del 2007.

Nella prospettiva del ricorrente, tali norme sarebbero costituzionalmente illegittime, in quanto la Regione avrebbe violato il principio di leale collaborazione che deve caratterizzare i rapporti tra i diversi livelli di governo. In particolare, si assume che in data 14 maggio 2007 si era tenuta una «riunione tecnica» in cui «la Regione si era impegnata a modificare alcune disposizioni» della legge in questione «in modo da superare i profili di illegittimità costituzionale già rilevati dal Dipartimento affari regionali, nonché dal Ministero delle infrastrutture e dall’Autorità di vigilanza dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture».

Orbene, sul punto deve rilevarsi come, in mancanza di disposizioni che consentano di attribuire rilevanza sul piano costituzionale ad eventuali “accordi normativi” diretti a determinare il contenuto di testi legislativi (cfr., *ex multis*, sentenze nn. 371 e 222 del 2008; n. 401 del 2007), non può trovare ingresso nel giudizio di costituzionalità la censura che si fonda sulla violazione del principio di leale collaborazione.

Del pari, non può ritenersi ammissibile l’impugnazione diretta delle disposizioni della legge regionale n. 3 del 2007, con deduzione di vizi di costituzionalità che le inficerebbero, essendo ormai da tempo scaduto il termine perentorio per l’impugnazione diretta di tale legge ad opera del Governo.

Le censure rivolte nei confronti delle citate norme della legge regionale n. 3 del 2007 devono, pertanto, essere dichiarate inammissibili.

3.— Prima di esaminare i motivi di ricorso formulati con riferimento alla legge regionale n. 1 del 2008, è opportuno richiamare gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale relativi al riparto di competenze legislative statali e regionali in materia di contratti pubblici di appalto.

In particolare, la Corte, – pronunciandosi con la sentenza n. 401 del 2007 su alcune disposizioni contenute nel decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE) – ha chiarito che l’attività contrattuale della pubblica amministrazione «non può identificarsi in una materia a sé, ma rappresenta, appunto, un’attività che inerisce alle singole materie sulle quali essa si esplica».

Sulla base di tale premessa si è proceduto ad individuare gli ambiti materiali di competenza statale e regionale in relazione sia alla fase procedimentale che precede la stipulazione del contratto di appalto sia alla fase successiva inerente all’attuazione del rapporto contrattuale. Con riferimento alla procedura di evidenza pubblica, la Corte, con la citata sentenza, ha affermato che, in relazione a tale momento procedimentale, 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.

Più precisamente, in tale ambito si possono ricomprendere: a) «le misure legislative di tutela in senso proprio, che hanno ad oggetto gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull’assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione» (sentenza n. 430 del 2007): si tratta, in sintesi, di misure *antitrust*; b) le disposizioni legislative «di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l’apertura, eliminando barriere all’entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese» (citata sentenza n. 430 del 2007): si tratta, in sintesi, di misure volte ad assicurare la concorrenza “nel mercato”; c) le disposizioni legislative che perseguono il fine di assicurare procedure concorsuali di garanzia mediante la strutturazione di tali procedure

in modo da garantire «la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici» (sentenza n. 401 del 2007): si tratta, in sintesi, di interventi mirati ad assicurare la concorrenza “per il mercato”.

Nello specifico settore degli appalti possono certamente venire in rilievo disposizioni che perseguono fini riconducibili all’esigenza sia di evitare comportamenti delle imprese idonei ad alterare le regole concorrenziali, sia di garantire la progressiva liberalizzazione dei mercati in cui sono ancora presenti barriere all’entrata o altri impedimenti all’ingresso di nuovi operatori economici.

In questa sede assumono, però, rilevanza, in particolare, le norme che, disciplinando la fase procedimentale prodromica alla stipulazione del contratto, si qualificano per la finalità perseguita di assicurare la concorrenza “per il mercato”. Si tratta di disposizioni che, sul piano comunitario, tendono a tutelare essenzialmente i principi della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi; sul piano interno, le norme in esame sono funzionali, tra l’altro, a garantire il rispetto dei principi di buona amministrazione, di imparzialità, nonché il perseguimento dell’interesse pubblico sotteso alle specifiche procedure di gara (citata sentenza n. 401 del 2007).

Inoltre, con riferimento alla fase negoziale, che ha inizio con la stipulazione del contratto, questa Corte ha avuto modo di rilevare come l’amministrazione si ponga in una posizione di tendenziale parità con la controparte ed agisca non nell’esercizio di poteri amministrativi, bensì nell’esercizio della propria autonomia negoziale. Ne consegue che la disciplina della predetta fase deve essere ascritta prevalentemente all’ambito materiale dell’ordinamento civile. Sussiste, infatti, l’esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l’uniformità di trattamento, nell’intero territorio nazionale, della disciplina dei momenti di conclusione ed esecuzione dei contratti di appalto. Ciò non significa, però, si è puntualizzato con la sentenza richiamata, che, in relazione a peculiari esigenze di interesse pubblico, non possano residuare in capo alla autorità procedente poteri pubblici riferibili, tra l’altro, a specifici aspetti organizzativi afferenti alla stessa fase esecutiva.

Individuati gli ambiti di materie in cui, in prevalenza, si colloca la disciplina dell’attività contrattuale della amministrazione nel settore dei pubblici appalti, è necessario verificare, ai fini della risoluzione delle questioni poste all’esame della Corte, quali siano gli spazi riconosciuti alla competenza regionale, in particolare, in relazione alla disciplina della procedura di evidenza pubblica che di volta in volta viene in rilievo.

Sul punto, la Corte, con la citata sentenza n. 401 del 2007, ha posto in evidenza come nello specifico settore degli appalti la materia della tutela della concorrenza, nella parte in cui essa è volta ad assicurare procedure di garanzia, si connota per un particolare modo di operare della sua trasversalità: infatti, la interferenza con le competenze regionali «si attegga in modo peculiare non realizzandosi normalmente un intreccio in senso stretto con ambiti materiali di pertinenza regionale, bensì la prevalenza della disciplina statale su ogni altra fonte normativa». Ne consegue che «la fase della procedura di evidenza pubblica, riconducibile alla tutela della concorrenza, potrà essere interamente disciplinata», nei limiti del rispetto dei principi di proporzionalità ed adeguatezza, dal legislatore statale.

In questa prospettiva, le singole Regioni sono legittimate a regolare, da un lato, quelle fasi procedimentali che afferiscono a materie di propria competenza; dall’altro, i singoli settori oggetto della predetta procedura e rientranti anch’essi in ambiti materiali di pertinenza regionale.

Questa Corte ha poi affermato che, «al fine di evitare che siano vanificate le competenze delle Regioni», è consentito che norme regionali riconducibili a tali competenze possano produrre «effetti proconcorrenziali», purché 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; si veda anche sentenza n. 322 del 2008).

4.— Alla luce di quanto sopra, va osservato che lo Stato, con il ricorso in esame, ha, innanzitutto, impugnato l'art. 27, comma 1, lettera l), della legge della Regione Campania n. 1 del 2008, il quale, nel modificare l'art. 30, comma 5, della precedente legge n. 3 del 2007, consente il ricorso all'istituto dell'avvalimento soltanto in relazione agli appalti di importo uguale o superiore alla soglia comunitaria. Ciò contrariamente a quanto previsto dagli art. 49 e 121 del d.lgs. n. 163 del 2006, i quali legittimano invece il ricorso a tale istituto anche in relazione ai contratti aventi per oggetto lavori, servizi e forniture di importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria, con conseguente violazione della competenza statale in materia di ordinamento civile.

La censura è fondata.

Innanzitutto, deve rilevarsi come questa Corte, con la sentenza n. 401 del 2007, abbia già avuto modo di affermare come, «pur in presenza di un appalto sotto-soglia, debbano essere comunque rispettati i principi fondamentali del Trattato idonei a consentire l'esercizio di un potere conforme, tra l'altro, ai canoni della parità di trattamento, della trasparenza e della pubblicità, al fine di garantire un assetto concorrenziale del mercato». Si è, inoltre, posto in evidenza che «la stessa direttiva comunitaria 2004/18, al considerando numero 2, ha previsto, in generale per tutti gli appalti, che l'aggiudicazione negli Stati membri per conto dello Stato, degli enti pubblici territoriali e di altri organismi di diritto pubblico è subordinata al rispetto dei principi del Trattato ed in particolare ai principi della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, nonché ai principi che ne derivano, quali i principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di riconoscimento reciproco, di proporzionalità e di trasparenza». Ciò implica, si è puntualizzato con la medesima sentenza, «che la distinzione tra contratti sotto-soglia e sopra-soglia non può essere, di per sé, invocata quale utile criterio ai fini della individuazione dello stesso ambito materiale della tutela della concorrenza. Tale ambito ha, infatti, una portata che trascende ogni rigida e aprioristica applicazione di regole predeterminate dal solo riferimento, come nella specie, al valore economico dell'appalto. Anche un appalto che si pone al di sotto della rilevanza comunitaria può giustificare un intervento unitario da parte del legislatore statale». E se si riconosce, nello specifico, la sussistenza di tale esigenza, in relazione ovviamente a finalità di tutela della concorrenza, deve conseguentemente ammettersi la legittimazione statale a disciplinare l'istituto secondo le modalità proprie degli appalti di rilevanza comunitaria.

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

A tale proposito, il primo comma dell'art. 49 del Codice degli appalti stabilisce che il concorrente, singolo o consorziato o raggruppato, in relazione ad una specifica gara per l'affidamento di lavori, servizi, forniture, «può soddisfare la richiesta relativa al possesso dei requisiti di carattere economico, finanziario, tecnico, organizzativo, ovvero di attestazione della certificazione SOA, avvalendosi dei requisiti di un altro soggetto o dell'attestazione SOA di altro soggetto», in presenza delle condizioni puntualmente indicate nel secondo comma del medesimo articolo 49.

Dalla indicazione delle caratteristiche dell'istituto emerge come la finalità perseguita dal legislatore statale, in linea con le prescrizioni comunitarie, sia quella di consentire a soggetti, che non posseggono determinati requisiti di partecipazione, di concorrere egualmente mediante l'ausilio di un'altra impresa, che sia in possesso dei necessari requisiti, purché ricorrano le condizioni indicate dal citato art. 49. Si ottiene, pertanto, il risultato di ampliare potenzialmente la partecipazione delle imprese alle procedure concorsuali, assicurando così una maggiore tutela delle libertà comunitarie e degli stessi

principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa. L'analisi del dato finalistico consente, dunque, di fare rientrare la normativa in esame nell'ambito della tutela della concorrenza.

Deve, però, precisarsi che alcuni aspetti della disciplina dell'avvalimento – relativi, in particolare, da un lato, agli obblighi assunti dall'impresa ausiliaria «verso il concorrente e verso la stazione appaltante a mettere a disposizione per tutta la durata dell'appalto le risorse necessarie di cui è carente il concorrente» (art. 49, comma 2, lettera *d*); dall'altro, al «contratto in virtù del quale l'impresa ausiliaria si obbliga nei confronti del concorrente a fornire i requisiti e a mettere a disposizione le risorse necessarie per tutta la durata dell'appalto» (art. 49, comma 2, lettera *f*) – sono riconducibili alla materia dell'ordinamento civile, anch'essa di competenza esclusiva dello Stato *ex* art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. Si tratta, infatti, di profili di disciplina che afferiscono, a prescindere dalla loro esatta qualificazione giuridica, a vicende comunque di natura essenzialmente privatistica.

L'individuazione dei predetti titoli di legittimazione statali – che rilevano, per le considerazioni già esposte, anche in presenza di un appalto di rilevanza non comunitaria e che consentono di ritenere non fondata l'eccezione di inammissibilità proposta dalla difesa regionale sulla base della circostanza che lo Stato avrebbe evocato soltanto la materia dell'ordinamento civile – esclude che la Regione possa adottare una disciplina diversa da quella prevista a livello nazionale.

Deve, pertanto, dichiararsi la illegittimità costituzionale dell'art. 27, comma 1, lettera *l*), della legge regionale n. 1 del 2008 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*) Cost.

Tale declaratoria deve essere estesa, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, all'art. 20, comma 2, della legge regionale n. 3 del 2007, il quale, con norma inscindibilmente connessa a quella dichiarata costituzionalmente illegittima, stabilisce che «le stazioni appaltanti, nella predisposizione degli atti di gara relativi a contratti di importo inferiore alla soglia comunitaria, escludono la possibilità di ricorso all'istituto dell'avvalimento di cui agli artt. 49 e 50 del Codice e successive modificazioni».

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

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

La censura è fondata.

La competenza statale in materia di tutela della concorrenza ricomprende anche la disciplina delle procedure negoziate. La indicazione, infatti, 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 consenta la deroga ai normali metodi di gara soltanto in presenza delle condizioni puntualmente individuate dal legislatore statale.

La norma in esame, intervenendo in un ambito di competenza esclusiva statale, ha un contenuto diverso rispetto a quanto stabilito a livello nazionale. Il Codice degli appalti

autorizza, infatti, il ricorso al metodo di gara in esame nei tre anni successivi alla stipulazione del contratto iniziale; il legislatore regionale, invece, consente l'applicazione di tale metodo «solo nell'anno successivo alla stipulazione del contratto iniziale così da permettere alla stazione appaltante di verificare il servizio reso e riavviare la procedura di gara».

Ne consegue che la norma impugnata deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., senza che possa assumere rilievo, in mancanza di un autonomo titolo di legittimazione regionale, la circostanza, adottata dalla parte resistente, secondo cui tale norma sarebbe legittima in ragione della sua idoneità a produrre effetti proconcorrenziali.

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

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, tale disposizione violerebbe la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, tenuto conto che l'art. 122, comma 9, del d.lgs. n. 163 del 2006 stabilisce, ricorrendo le condizioni sopra indicate, che la stazione appaltante ha la facoltà e non l'obbligo di procedere all'esclusione automatica.

Anche tale censura è fondata.

Sul punto, questa Corte – in relazione al procedimento di verifica e di esclusione delle offerte «anormalmente basse» fondato, nel settore degli appalti di rilevanza comunitaria di cui agli articoli 86 e ss. del d.lgs. n. 163 del 2006, sul rispetto del principio del contraddittorio – ha già avuto modo di rilevare che tale principio «imposto dal diritto comunitario, è finalizzato, da un lato, a verificare se, in ipotesi, l'impresa non si trovi nelle condizioni di garantire in maniera efficace il risultato perseguito dall'amministrazione ad un prezzo più basso rispetto a quello che sono in grado di offrire le altre imprese; dall'altro, non consentendo provvedimenti di esclusione automatica (...), a perseguire l'obiettivo della più ampia partecipazione degli operatori economici alle procedure di gara» (sentenza n. 401 del 2007).

Si è, pertanto, concluso che nel predetto procedimento di verifica in contraddittorio delle offerte anomale «assume preminenza la finalità di informare il procedimento stesso alle regole della concorrenza nella fase di scelta del contraente», con conseguente competenza legislativa esclusiva statale *ex* art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

Sulla base di tale premessa, deve ritenersi che siffatta competenza sussista anche in relazione alla disciplina della procedura di verifica delle offerte anomale nell'ambito degli appalti sotto la soglia di rilevanza comunitaria, al fine di assicurare, tra l'altro, il rispetto dei principi generali di matrice comunitaria stabiliti nel Trattato e, in particolare, il principio di non discriminazione (in questo senso, da ultimo, nella materia in esame, Corte di giustizia 15 maggio 2008, C-147/06 e C-148/06).

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

quale ora prevede che la facoltà di esclusione automatica «non è esercitabile quando il numero delle offerte ammesse è inferiore a dieci».

Il legislatore regionale ha dettato una disciplina diversa da quella statale, prevedendo che la stazione appaltante è obbligata a procedere sempre ed in ogni caso all'esclusione automatica delle offerte anomale in presenza di un contratto di appalto di rilevanza non comunitaria. Tale previsione, eliminando radicalmente qualunque potere di valutazione tecnica in capo all'amministrazione mediante l'attivazione di procedure di verifica in contraddittorio, viola i principi della concorrenza. La previsione, infatti, di un potere vincolato di esclusione automatica restringe aprioristicamente la possibilità di partecipazione di un numero più elevato di operatori economici, ledendo le regole concorrenziali sancite a livello comunitario e nazionale.

La norma impugnata deve, pertanto, essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

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

Anche tale censura è fondata.

La norma impugnata – inserita nel testo di una disposizione relativa ai «criteri di individuazione e di verifica delle offerte anormalmente basse» (art. 46 della legge regionale n. 3 del 2007) – prevede che, nell'ambito dei «requisiti per la qualificazione» degli esecutori, a qualsiasi titolo, di lavori pubblici di cui all'art. 22, comma 2, della medesima legge regionale, «devono essere considerate anche le informazioni fornite dallo stesso soggetto interessato relativamente all'avvenuto adempimento, all'interno della propria azienda, degli obblighi di sicurezza previsti dalla vigente normativa e quelle fornite dai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza se sono stati istituiti. Tale norma ha valore anche in corso d'opera».

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

Chiarito ciò, deve rilevarsi come sia la disciplina del procedimento di verifica delle offerte anomale, sia il sistema di qualificazione delle imprese partecipanti alle procedure di gara rientrano nella competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza (sentenza n. 401 del 2007). Spetta, dunque, esclusivamente allo Stato, sempre nei limiti del rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità, individuare i "requisiti per la qualificazione" rilevanti nell'ambito della procedura di valutazione tecnica dell'anomalia delle offerte, al fine di garantire una disciplina unitaria a livello nazionale e di assicurare, tra l'altro, parità di trattamento agli operatori economici del settore.

8.— Infine, deve rilevarsi come la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle riportate norme contenute nella legge della Regione Campania n. 1 del 2008 non possa comportare – ad eccezione di quanto già affermato (punto 4) in relazione all'art. 20, comma 2, della legge regionale n. 3 del 2007 – la declaratoria di illegittimità consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, degli articoli 6, 7, comma 3, 14, commi 2, 3 e 4, 18, 20, comma

2, 33, 36, commi 7 e 8, 53, comma 2, 58, comma 4, 59, comma 5, 60, comma 4, della citata legge regionale n. 3 del 2007, richiesta dalla difesa dello Stato.

Tale pronuncia è possibile unicamente nel caso in cui sussista tra le norme dichiarate illegittime e le altre non impugnate un rapporto di inscindibile connessione. Nel caso in esame detto rapporto non sussiste. Le disposizioni oggetto della legge n. 3 del 2007, sopra richiamate, presentano un contenuto che non si pone in stretta connessione con le norme ora dichiarate costituzionalmente illegittime; con la conseguenza che, come si è innanzi precisato, esse avrebbero dovuto formare oggetto di rituale impugnazione nel rispetto dei termini perentori prescritti dall'art. 31 della legge n. 87 del 1953.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

a) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli articoli 27, comma 1, lettere *l*), *p*), *t*), punti 1 e 5, della legge della Regione Campania 30 gennaio 2008, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – legge finanziaria 2008);

b) *dichiara*, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, dell'art. 20, comma 2, della legge della Regione Campania 27 febbraio 2007, n. 3 (Disciplina dei lavori pubblici, dei servizi e delle forniture in Campania);

c) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 6, 7, comma 3, 14, commi 2, 3 e 4, 18, 20, comma 2, 33, 36, commi 7 e 8, 53, comma 2, 58, comma 4, 59, comma 5, 60, comma 4, della legge regionale n. 3 del 2007, promosse, in riferimento al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 maggio 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Alfonso QUARANTA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 maggio 2009.

Sentenza del 29 maggio 2009, n. 166

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via incidentale	
Rimettente	Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata	
Materia	Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia Tutela dell'ambiente	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
art. 6, legge della Regione Basilicata 26 aprile 2007, n. 9 (Disposizioni in materia di energia)	artt. 3 e 117, secondo comma, lettera s) Cost.	illegittimità costituzionale
art. 3, l. r. 9/2007	artt. 3, 41, primo comma, 97, primo comma, e 117, terzo comma Cost.	non fondatezza della questione

Sintesi

La Corte riunisce in un'unica decisione i giudizi relativi a tre distinte ordinanze del Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata, con le quali vengono sollevate questioni di legittimità costituzionale di due articoli della legge in materia di energia, aventi ad oggetto questioni analoghe.

Con le prime due ordinanze il tribunale ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6 della legge 3/2007, nella parte in cui prevede che "Le procedure autorizzative in atto che non abbiano concluso il procedimento per l'autorizzazione unica sono sottoposte alla valutazione di sostenibilità ambientale e paesaggistica secondo quanto previsto dall'atto di indirizzo di cui alla delibera G: R. 13 dicembre 2004, n. 2920". Tale disposizione, ad avviso del remittente, nel richiamare la delibera di Giunta con la quale vengono fissati i criteri per il corretto inserimento di impianti eolici nel paesaggio, violerebbe la competenza legislativa statale in materia di tutela del paesaggio e dell'ambiente, in quanto non sono state ancora adottate, ex art. 12, comma 10, del d.lgs. 387/2003, le relative linee guida da parte della Conferenza unificata. Sarebbe inoltre violato l'articolo 3 della Costituzione in quanto l'atto di indirizzo regionale richiamato dall'articolo 6 estenderebbe la tutela prevista per particolari territori connotati da elevata valenza paesaggistica ad aree ad essi esterni, rendendo quasi impossibile l'installazione di impianti eolici nella Regione Basilicata, stante la sua limitata estensione. La Corte dichiara la questione fondata. Ritiene la disposizione di cui all'art. 12 del d. lgs. 387/2003 espressione della competenza legislativa statale in materia di tutela dell'ambiente, avente quale precipua finalità quella di proteggere il paesaggio. La presenza nella disposizione in esame di altre competenze legislative quali quella in materia di produzione, trasporto e distribuzione di energia o governo del territorio, giustifica il richiamo alla Conferenza Unificata, ma non consente alla regioni, proprio per la prevalenza dell'interesse di tutela ambientale perseguito dalla disposizione statale, di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa., cosa che è avvenuta per effetto del richiamo operato dall'articolo 6 all'atto di indirizzo di cui alla deliberazione della giunta regionale 13 dicembre 2004, n. 2920.

Con la terza ordinanza il tribunale ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge 3/2007, nella parte in cui prevede che "fino all'approvazione del PIEAR (Piano di indirizzo energetico ambientale regionale), non è consentita l'autorizzazione di tutti gli impianti che non rientrino nei limiti e non siano conformi alle procedure e alle valutazioni di cui al Piano energetico regionale della Basilicata approvato con Delib. C. R. 26 giugno 2001, n. 220". Poiché

il suddetto piano energetico regionale prevede limiti di crescita delle potenze degli impianti eolici fino al 31 dicembre 2010, tale disciplina, a giudizio del remittente, determinerebbe la sospensione *sine die* dei procedimenti volti ad ottenere l'autorizzazione per nuovi impianti eolici, non essendo previsto il termine entro il quale il nuovo PIEAR deve essere approvato; dal momento che tali procedimenti rientrano nella materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia la disposizione impugnata violerebbe l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione e, in particolare il principio fondamentale di cui all'articolo 12, comma 4, del d. lgs. 387/2003, secondo il quale il procedimento per il rilascio delle suddette autorizzazioni deve concludersi entro centottanta giorni. L'articolo 3 violerebbe inoltre l'articolo 41 della Costituzione in quanto la sospensione a tempo indeterminato del rilascio delle autorizzazioni in esame impedisce alle imprese operanti nel settore dell'energia eolica lo svolgimento della relativa attività, nonché gli articoli 3 e 97 della Costituzione, non essendo prescritta alcuna misura di salvaguardia per le istanze che si trovano in uno stato di avanzata istruttoria. La Corte dichiara la questione non fondata; nega che nella fattispecie in esame vi sia una sospensione *sine die* dei procedimenti autorizzatori e richiama i principi generali di cui all'articolo 2 della l. 241/1990, applicabili anche al procedimento in esame; in particolare quello che obbliga la pubblica amministrazione a determinare per ciascun tipo di procedimento il termine entro il quale esso deve essere concluso, applicandosi, in mancanza del suddetto termine, quello previsto al comma 3 dello stesso articolo 2.

SENTENZA N. 166
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. 3 e 6 della legge della Regione Basilicata 26 aprile 2007, n. 9 (Disposizioni in materia di energia), promossi dal Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata con due ordinanze del 14 aprile 2008 e con una ordinanza del 27 maggio 2008, rispettivamente iscritte ai nn. 203, 204 e 279 del registro ordinanze 2008 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 28 e 39, prima serie speciale, dell'anno 2008.

Visti gli atti di costituzione della Bluvento S.r.l., della Energia Sud S.r.l., dell'A.P.E.R. – Associazione Produttori Energia da Fonti Rinnovabili, della Fri-El S.p.a ed altra e della Regione Basilicata;

udito nell'udienza pubblica del 21 aprile 2009 il Giudice relatore Maria Rita Saulle;

uditi gli avvocati Francesco Saverio Bertolini per la Bluvento S.r.l., Mario Bucello per la Energia Sud S.r.l., Simona Viola per l'A.P.E.R. – Associazioni Produttori Energia da Fonti Rinnovabili, Angelo Clarizia, Valerio Di Gravio e Germana Cassar per la Fri-El S.p.a. ed altra.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata con tre distinte ordinanze ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3 e 6 della legge della Regione Basilicata 26 aprile 2007, n. 9 (Disposizioni in materia di energia), per violazione degli artt. 3, 41, primo comma, 97, primo comma e 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, della Costituzione.

2. – Le tre ordinanze di rimessione propongono analoghe questioni, onde i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con un'unica decisione.

3. – Con una prima ordinanza (R.O. n. 279 del 2008) il Tribunale ritiene che l'art. 3 della legge della Regione Basilicata n. 9 del 2007, nella parte in cui prevede che «Fino all'approvazione del PIEAR, non è consentita l'autorizzazione di tutti gli impianti che non rientrino nei limiti e non siano conformi alle procedure e alle valutazioni di cui al Piano energetico regionale della Basilicata approvato con Delib.C.R. 26 giugno 2001, n. 220», violi l'art. 117, terzo comma, della Costituzione e, in particolare, il principio fondamentale di cui all'art. 12, comma 4, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), secondo il quale il procedimento per il rilascio delle suddette autorizzazioni deve concludersi entro centottanta giorni.

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

Tale disposizione, oltre a violare l'indicato parametro costituzionale, contrasterebbe anche con gli artt. 3, 41 e 97 della Costituzione, in quanto, in modo irragionevole, non prevede nessuna misura di salvaguardia per i procedimenti già avviati e, quindi, una adeguata ponderazione degli interessi pubblici ad essi sottostanti, con conseguente lesione dei diritti delle imprese operanti nel settore dell'energia eolica.

Oggetto del giudizio principale è la domanda di annullamento della delibera della Giunta regionale n. 605 del 4 maggio del 2007, con la quale la Regione ha negato alla società ricorrente, anche sulla base della previsione contenuta nel censurato art. 3, il rilascio della autorizzazione unica ex art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003.

Si è costituita la Fri-El S.p.a., ricorrente nel giudizio principale, chiedendo, con motivazioni sostanzialmente coincidenti con quelle espresse dal rimettente, l'accoglimento della sollevata questione di legittimità costituzionale.

4. – La questione non è fondata.

Il giudice *a quo* muove da un presupposto interpretativo errato secondo il quale l'art. 3 comporterebbe la sospensione *sine die* dei procedimenti volti ad ottenere l'autorizzazione unica per l'installazione di impianti eolici prevista dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003.

In realtà, la disposizione censurata non provoca alcuna sospensione dei suddetti procedimenti, ma si limita ad indicare i presupposti che legittimano l'amministrazione a rilasciare il provvedimento autorizzativo e che, se non rispettati, comportano il rigetto della relativa istanza.

Risulta, altresì, erroneo ritenere che la disposizione censurata, non indicando il termine entro il quale deve essere adottato il PIEAR, determina un blocco senza termine e generalizzato al rilascio delle autorizzazioni *ex art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003*, in quanto l'amministrazione sarebbe libera di approvare il suddetto Piano in ogni tempo.

Sul punto è sufficiente osservare che anche agli atti amministrativi generali di pianificazione e di programmazione, com'è quello richiamato dalla disposizione censurata, sono applicabili i principi generali di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) e, in particolare, quelli contemplati dall'art. 2, comma 2, che impone alla pubblica amministrazione di determinare, quando non sia la legge a stabilirlo, per ciascun tipo di procedimento il termine entro il quale esso deve essere concluso, applicandosi, nel caso in cui manchi tale indicazione, quello previsto dal successivo comma 3 (sentenze n. 176 del 2004 e n. 355 del 2002).

5. – Con due distinte ordinanze (R.O. nn. 203 e 204 del 2008) il Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata ritiene, poi, che l'art. 6 della legge della Regione Basilicata n. 9 del 2007, nella parte in cui prevede che «Le procedure autorizzative in atto che non abbiano concluso il procedimento per l'autorizzazione unica sono sottoposte alla valutazione di sostenibilità ambientale e paesaggistica secondo quanto previsto dall'atto di indirizzo di cui alla delibera G.R. 13 dicembre 2004, n. 2920», violi gli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

La disposizione censurata, nel richiamare la delibera con la quale vengono fissati i criteri per il corretto inserimento di impianti eolici nel paesaggio, lederebbe la competenza dello Stato in materia di tutela del paesaggio e dell'ambiente, in quanto non sono state ancora adottate, *ex art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003*, le relative linee guida da parte della Conferenza unificata.

L'art. 6 violerebbe, poi, l'art. 3 della Costituzione, in quanto le disposizioni contenute nell'atto di indirizzo da esso richiamato estendono, in assenza dei necessari presupposti, la protezione prevista per i Siti di Importanza Comunitaria (SIC) e per le Zone di Protezione Speciale (ZPS) alle fasce di territorio di 5 o 10 km ad essi esterne, così rendendo impossibile la realizzazione di impianti eolici nell'ambito della Regione Basilicata.

I rimettenti sono investiti della impugnativa della delibera richiamata dall'art 6, nonché di ulteriori atti relativi ai procedimenti promossi dai ricorrenti al fine di ottenere l'autorizzazione alla installazione di diversi impianti eolici.

Si sono costituite la Bluvento S.r.l. e la Energia Sud S.r.l., ricorrenti nei giudizi *a quibus*, nonché l'A.P.E.R. – Associazione Produttori Energia da Fonti Rinnovabili, parte interveniente in uno dei suddetti giudizi, chiedendo, con motivazioni pressoché identiche a quelle espresse dai rimettenti, l'accoglimento delle relative questioni.

In entrambi i giudizi si è costituita, con atti sostanzialmente uguali, la Regione Basilicata chiedendo che la Corte dichiari le questioni inammissibili o infondate.

In particolare, nel giudizio sollevato con l'ordinanza n. 204 del 2008, la Regione ritiene che la questione sia inammissibile per difetto di rilevanza, in quanto il procedimento di autorizzazione attivato dal ricorrente non si sarebbe concluso.

5.1. – In via preliminare, non merita accoglimento l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione, avendo il rimettente fornito una adeguata e condivisibile motivazione in ordine al rigetto della stessa nel corso del giudizio principale.

6. – Nel merito, la questione è fondata.

L'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 prevede che «In Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del Ministro per i beni e le attività culturali, si approvano le linee guida per lo

svolgimento del procedimento di cui al comma 3», relativo al rilascio dell'autorizzazione per l'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili.

Tale disposizione è da ritenersi espressione della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente, in quanto, inserita nell'ambito della disciplina relativa ai procedimenti sopra cennati, ha quale precipua finalità quella di proteggere il paesaggio.

Il legislatore, infatti, oltre a prevedere il coinvolgimento del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del Ministro per i beni e le attività culturali, ha espressamente sancito, nella medesima norma, che le linee guida «sono volte, in particolare, ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio».

La prevalenza della tutela paesaggistica perseguita dalla disposizione in esame, non esclude che essa, in quanto inserita nella più ampia disciplina di semplificazione delle procedure autorizzative all'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili, incida anche su altre materie (produzione trasporto e distribuzione di energia, governo del territorio) attribuite alla competenza concorrente.

La presenza delle indicate diverse competenze legislative giustifica il richiamo alla Conferenza unificata, ma non consente alle Regioni, proprio in considerazione del preminente interesse di tutela ambientale perseguito dalla disposizione statale, di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa, cosa che è avvenuta per effetto del richiamo, operato dall'art. 6 all'atto di indirizzo, di cui alla delibera della Giunta regionale 13 dicembre 2004, n. 2920, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Basilicata 26 aprile 2007, n. 9 (Disposizioni in materia di energia);

2) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Basilicata n. 9 del 2007, sollevata dal Tribunale amministrativo per la Basilicata, in riferimento agli artt. 3, 41, primo comma, 97, primo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 maggio 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Maria Rita SAULLE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 29 maggio 2009.

Sentenza del 29 maggio 2009, n. 167

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via incidentale	
Rimettente	Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria	
Materia	Valorizzazione dei beni ambientali	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
artt. 4 e 18 legge della Regione Umbria 26 maggio 2004, n. 8 (Ulteriori modificazioni ed integrazioni della legge regionale 28 febbraio 1994, n. 6 – Disciplina della raccolta, coltivazione, conservazione e commercio dei tartufi)	artt. 3, 41, 42 e 117, terzo comma, Cost.	non fondatezza della questione

Sintesi

Oggetto dell'impugnativa è la legge della Regione Umbria 26 maggio 2004, n. 8 concernente la disciplina della raccolta dei tartufi che il Tar Umbria ritiene, con tre diverse censure, illegittima nella parte in cui prevede limiti all'estensione territoriale delle tartufaie controllate o coltivate.

Come già rilevato in una precedente sentenza richiamata dalla Corte, l'ambito materiale nel quale è ricompresa la disciplina della raccolta dei tartufi è quello della valorizzazione dei beni ambientali in quanto "il patrimonio tartuficolo costituisce una risorsa ambientale della Regione, suscettibile di razionale sfruttamento, la cui valorizzazione compete perciò alla Regione medesima, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, nel rispetto dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale" (*sent. n. 212 del 2006*).

Nella prima delle censure sollevate, relativa alla violazione dell'art. 117, terzo comma Cost., il TAR Umbria ritiene che le disposizioni regionali in questione risulterebbero in contrasto con il principio fondamentale della materia posto dalla normativa quadro statale secondo il quale la raccolta libera dei tartufi non prevede limiti per l'individuazione delle tartufaie controllate o coltivate.

La Corte giudica la questione non fondata. Facendo propria l'interpretazione sulla portata di tale principio elaborata nella citata sentenza, la Corte ribadisce che il legislatore statale ha inteso limitare la raccolta libera dei tartufi "al solo ambito dei boschi e dei terreni non coltivati" al fine di costituire un giusto equilibrio tra le esigenze di coloro che raccolgono e ricercano i tartufi, da una parte e i diritti dei proprietari del fondo, dall'altra.

Alla luce di tali considerazioni ed in mancanza di una disposizione statale che fornisca una definizione precisa e puntuale di "tartufaia controllata" e una determinazione della relativa estensione, nulla vieta alle Regioni, secondo la Corte, di fissare limiti territoriali per l'estensione delle tartufaie controllate in base alle specifiche caratteristiche del territorio, proprio al fine di "evitare una eccessiva compressione del principio fondamentale della libera raccolta nei boschi e nei terreni non coltivati."

La disposizione regionale in esame è altresì censurata in riferimento alla violazione degli articoli 3, 41 e 42 Cost. in quanto, secondo il rimettente, determina una irragionevole ed illegittima compressione del diritto del proprietario e del diritto di libera iniziativa economica dei titolari delle tartufaie controllate.

Anche tali questioni sono ritenute non fondate.

Al riguardo la giurisprudenza della Corte formatasi in materia e richiamata nella sentenza in esame è concorde nel ritenere che non si verifica una violazione di tali diritti qualora i limiti apposti rispondano alla “funzione sociale” o di “utilità sociale” che i medesimi diritti devono, secondo costituzione, perseguire e le misure limitative previste dall’intervento legislativo non risultino irragionevoli ed arbitrarie.

Nel caso di specie la limitazione introdotta dal legislatore regionale evita, come già evidenziato, un’eccessiva compressione del principio fondamentale della libera raccolta dei tartufi, e pertanto risponde alla funzione sociale propria del medesimo principio di “salvaguardare un patrimonio ambientale di grande valore, specie a favore di quella parte della popolazione che nella ricerca e raccolta dei tartufi trova un motivo di distensione ed anche di integrazione del proprio reddito” (*sent. n. 328 del 1990*); inoltre la Corte giudica l’intervento regionale ragionevole e congruo in quanto compie un giusto “bilanciamento tra diritti dei proprietari o conduttori dei fondi e l’utilità sociale correlata alla possibilità di libera raccolta nei boschi e nei terreni coltivati”.

La violazione degli articoli 3, 41 e 42 Cost. è altresì richiamata nell’ultima censura relativa alla disposizione transitoria contenuta nella l.r. 8/2004 che prevede l’adeguamento entro un anno delle tartufaie esistenti alle nuove disposizioni.

La Corte ritiene anche tale questione non fondata.

Infatti, secondo la Corte tale disposizione risulta ragionevole ed opportuna in quanto risponde all’esigenza di non prolungare in modo irrazionale la disparità di trattamento tra le diverse situazioni che si sono venute a creare con l’entrata in vigore della legge regionale in esame, in modo da evitare che sussistano “*sine die* una duplicità di discipline diverse e parallele per le stesse disposizioni”, che potrebbero determinare anche “effetti distorsivi sul mercato, con lesione del principio della concorrenza”.

SENTENZA N. 167

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. 4 e 18 della legge della Regione Umbria 26 maggio 2004, n. 8 (Ulteriori modificazioni ed integrazioni della legge regionale 28 febbraio 1994,

n. 6 - Disciplina della raccolta, coltivazione, conservazione e commercio dei tartufi), promosso dal Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria nei procedimenti riuniti vertenti tra il Consorzio del tartufo di Roscetti ed altri e la Comunità Montana dell'Alto Tevere Umbro ed altri con ordinanza del 5 giugno 2008, iscritta al n. 311 del registro ordinanze 2008 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2008.

Visti gli atti di costituzione del Consorzio del tartufo di Roscetti ed altra, di Brofferio Diego ed altro e dell'Associazione Tartufai del Comprensorio Eugubino-Gualdese;
udito nell'udienza pubblica del 21 aprile 2009 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;
uditi gli avvocati Mario Rampini per il Consorzio del tartufo di Roscetti ed altra, Marco Massoli per Brofferio Diego ed altro.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria dubita della legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 41, 42 e 117 della Costituzione, dell'art. 4 della legge della Regione Umbria 26 maggio 2004, n. 8 (Ulteriori modificazioni ed integrazioni della legge regionale 28 febbraio 1994, n. 6 - Disciplina della raccolta, coltivazione, conservazione e commercio dei tartufi), nella parte in cui, aggiungendo i commi *2-quater* e *2-quinquies* all'art. 4 della legge della Regione Umbria 28 febbraio 1994, n. 6 (Disciplina della raccolta, coltivazione, conservazione e commercio dei tartufi), prevede limiti all'estensione territoriale delle tartufaie controllate o coltivate, nonché, in riferimento ai medesimi parametri, dell'art. 18 della medesima legge regionale, nella parte in cui estende l'applicazione delle nuove norme anche alle tartufaie già riconosciute.

Secondo il rimettente, le norme in oggetto violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto, rientrando nell'ambito della competenza concorrente relativa alla valorizzazione dei beni ambientali, si porrebbero in contrasto con il principio fondamentale recato dall'art. 3 della legge quadro statale, 16 dicembre 1985, n. 752 (Normativa quadro in materia di raccolta, coltivazione e commercio dei tartufi freschi o conservati destinati al consumo), per la disciplina della raccolta libera dei tartufi, che non prevede limiti per l'individuazione delle tartufaie controllate o coltivate.

Inoltre, l'introduzione dei suddetti limiti di estensione territoriale violerebbe gli artt. 3, 41 e 42 Cost., determinando una irragionevole disparità di trattamento fra il ricercatore e il proprietario del fondo, il primo dei quali si arricchirebbe ingiustamente a detrimento del secondo, potendo lucrare, oltre al giusto compenso per la propria opera di ricerca, anche il maggior valore inerente ad un bene economico alla cui produzione in nessun modo ha concorso, sottraendolo interamente al proprietario.

Il TAR dell'Umbria, sul presupposto che la raccolta dei tartufi sia un'attività produttiva, ritiene violato anche l'art. 41 Cost., in quanto le disposizioni introdotte dalla legge regionale, nel porre limiti estremamente restrittivi all'estensione delle tartufaie controllate, inciderebbero sulla libertà d'impresa, impedendo al proprietario di assumere iniziative economiche con investimenti e lavoro, a fronte della prospettiva di un utile.

In subordine, il rimettente ripropone le stesse censure nei confronti dell'art. 18 della legge regionale n. 8 del 2004 che, anziché far salve le tartufaie controllate riconosciute anteriormente alla sua entrata in vigore, ha ordinato la loro ripermimetrazione entro un anno dall'entrata in vigore della legge, assoggettandole così alla nuova disciplina in violazione degli artt. 3, 41 e 42 Cost.. La norma comprometterebbe le legittime aspettative dei titolari dei fondi, maturate per effetto non solo e non tanto degli atti amministrativi di riconoscimento, ma anche e soprattutto degli investimenti già effettuati e dei lavori compiuti.

2. – Le questioni non sono fondate.

Questa Corte ha già affermato che l'ambito materiale al quale si deve ascrivere la disciplina della raccolta dei tartufi, che è oggetto della legge regionale n. 8 del 2004, è quello della valorizzazione dei beni ambientali, di competenza concorrente, ciò in quanto «il patrimonio tartuficolo costituisce una risorsa ambientale della Regione, suscettibile di razionale sfruttamento, la cui valorizzazione compete perciò alla Regione medesima, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, nel rispetto dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale» (sentenza n. 212 del 2006).

In tale occasione la Corte ha anche delimitato la portata del principio fondamentale della materia, secondo il quale «la raccolta dei tartufi è libera nei boschi e nei terreni non coltivati» (art. 3 della legge n. 752 del 1985), precisando che, secondo il legislatore statale, coesistente all'affermazione di tale libertà è la sua limitazione al solo ambito dei boschi e dei terreni non coltivati, nell'ottica di un ragionevole bilanciamento tra le esigenze «di quella parte della popolazione che nella ricerca e raccolta dei tartufi trova un motivo di distensione ed anche di integrazione del proprio reddito» (sentenza n. 328 del 1990) e la necessità di difendere il patrimonio ambientale dal rischio di danni irreparabili e di tutelare altresì i diritti dei proprietari dei fondi» (sentenza n. 212 del 2006).

La Corte ha, poi, precisato che la legge quadro n. 752 del 1985, all'art. 3, quinto comma, si limita a definire le tartufaie controllate come «tartufaie naturali migliorate e incrementate con la messa a dimora di un congruo numero di piante tartufigene» e, che, stante l'evidente genericità di tale definizione, di per sé insuscettibile di pratica applicazione, non può che spettare alle Regioni, in base alle regole di riparto della competenza nelle materie di legislazione concorrente, la normativa di dettaglio diretta alla concreta individuazione dei requisiti per il riconoscimento di tartufaia controllata. In particolare, «in mancanza di qualsiasi enunciazione di principio, nella legge statale, riguardo alla estensione delle suddette tartufaie controllate, non può certamente ritenersi precluso alle medesime Regioni di fissare limiti massimi, in relazione alle specifiche caratteristiche del territorio regionale, onde evitare una eccessiva compressione del principio fondamentale della libera raccolta nei boschi e nei terreni non coltivati» (sentenza n. 212 del 2006).

In conclusione, con riferimento alla prima censura relativa alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., deve escludersi l'esistenza, nella legislazione statale, di un principio fondamentale, quale quello elaborato dal rimettente, secondo il quale sarebbe vietato al legislatore regionale prevedere limiti territoriali per l'estensione delle tartufaie controllate.

Quanto alle altre censure relative agli artt. 3, 41 e 42 Cost., con le quali si lamenta l'irragionevole e illegittima compressione del diritto di proprietà e del diritto di libera iniziativa economica dei titolari delle tartufaie controllate, va in primo luogo richiamata la sentenza di questa Corte n. 328 del 1990, con la quale si è negata la violazione dell'art. 42, secondo e terzo comma, della Costituzione, per la mancata previsione da parte del legislatore statale di un indennizzo o di un compenso a favore dei proprietari di terreni non coltivati o di boschi a fronte del mancato riconoscimento del loro diritto esclusivo di proprietà sui tartufi.

Con tale sentenza la Corte ha ribadito che «detta violazione non si verifica allorché, come nella fattispecie, i limiti posti alla proprietà privata si riferiscano ai modi di godimento di intere categorie di beni, specie nell'ambito della attuazione della funzione sociale che deve svolgere il diritto di proprietà per la tutela accordata ad interessi sociali e quindi pubblici che fanno capo alla generalità dei cittadini». La funzione sociale che persegue il principio della libera raccolta dei tartufi è, come già dianzi accennato, quella «di salvaguardare un patrimonio ambientale di grande valore, specie a favore di quella parte della popolazione che nella ricerca e raccolta dei tartufi trova un motivo di distensione ed anche di integrazione del proprio reddito» (sentenza n. 328 del 1990).

Le motivazioni ora riferite, che sono state poste a base del rigetto della questione relativa alla mancanza di indennizzo per i proprietari dei boschi e dei terreni non coltivati in violazione dell'art. 42, terzo comma, Cost., ben possono estendersi anche alla presunta violazione dell'art. 41 Cost., dovendosi ritenere non configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale. Ciò che conta è che, per un verso, l'individuazione dell'utilità sociale, come ora motivata, non appaia

arbitraria e che, per altro verso, gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue (sentenza n. 548 del 1990).

Va, altresì, considerato che l'espressione «boschi e terreni non coltivati», di cui all'art. 3 della legge quadro, richiamata anche dalle leggi regionali di attuazione, deve essere letta insieme alle norme del codice civile (artt. 841 e 842 cod. civ.) e alle leggi sulla caccia e che, pertanto, è vietato raccogliere liberamente i tartufi oltre che nei terreni coltivati (per i quali, peraltro, la censurata legge regionale non prevede limiti dimensionali) anche nei fondi chiusi e recintati, secondo le previsioni del codice civile e, comunque, nelle aziende faunistico-venatorie che sono chiuse con recinzioni, barriere o palizzate secondo le previsioni delle leggi regionali sulla caccia (sentenza n. 328 del 1990). In tali ultimi casi, dunque, il diritto di proprietà sui tartufi è riservato dal legislatore a tutti coloro che hanno diritti di godimento o di proprietà sul fondo, anche se non vi sia stata alcuna apposizione di tabelle recanti il divieto di raccolta di tartufi, non essendo consentita, secondo l'interpretazione che questa Corte ha dato delle norme applicabili, la libera raccolta.

La limitazione introdotta dal legislatore regionale all'estensione territoriale delle tartufoie controllate non risulta, quindi, né irragionevole né contrastante con gli artt. 41 e 42 Cost. in quanto, come si è detto, la stessa risponde all'esigenza di evitare una eccessiva compressione del principio fondamentale della libera raccolta nei boschi e nei terreni non coltivati e compie un non censurabile bilanciamento tra i diritti dei proprietari o conduttori dei fondi (che potranno escludere l'accesso agli estranei chiudendo il fondo) e l'utilità sociale correlata alla possibilità di libera raccolta nei boschi e nei terreni non coltivati così come sopra restrittivamente individuati.

Infine, anche l'ultima questione sollevata dal TAR in relazione all'art. 18 della legge della Regione Umbria n. 8 del 2004 che impone, entro un anno dall'entrata in vigore della legge, una ripermetrazione delle tartufoie controllate costituite precedentemente, non è fondata.

Il regime transitorio ora indicato non è irragionevole posto che «se da una parte il legislatore, per salvaguardare posizioni acquisite e temperare le conseguenze dell'impatto di una nuova normativa, può dettare norme transitorie intese a mantenere ferme disposizioni abrogate per situazioni precedenti l'entrata in vigore della nuova legge, dall'altra, per non cadere nell'irrazionalità e non ledere norme costituzionali, deve evitare che la disciplina differenziata si estenda a categorie così vaste e senza limiti di tempo con l'effetto di realizzare non il graduale e sollecito subentro della nuova normativa, ma un notevole svuotamento del contenuto di quest'ultima, lasciando nell'ordinamento *sine die* una duplicità di discipline diverse e parallele per le stesse disposizioni» (sentenza n. 378 del 1994).

D'altra parte, laddove fosse prevista per le tartufoie controllate già riconosciute la non applicabilità *sine die* dei nuovi limiti territoriali, si determinerebbe una evidente disparità di trattamento tra coloro che si sono avvalsi del regime più favorevole e coloro che, invece, devono subire il limite introdotto dalle norme censurate, con l'ulteriore effetto che il differente trattamento potrebbe determinare effetti distorsivi sul mercato, con lesione del principio della concorrenza.

Né può essere lamentata una sproporzione talmente marcata tra la normativa a regime e la disposizione transitoria da trasmodare in irragionevolezza, posto che il comma 5 dell'art. 9 della medesima legge regionale prevede che «il riconoscimento delle tartufoie controllate ha validità quinquennale» ed il censurato comma 2 dell'art. 18 della legge regionale n. 8 del 2004 prevede che la ripermetrazione debba avvenire entro il termine di un anno.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4 e 18 della legge della Regione Umbria 26 maggio 2004, n. 8 (Ulteriori modificazioni ed integrazioni della legge regionale 28 febbraio 1994, n. 6 - Disciplina della raccolta, coltivazione, conservazione e commercio dei

tartufi), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 41, 42 e 117, terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo dell'Umbria con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 maggio 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 29 maggio 2009.

Sentenza del 29 maggio 2009 n. 168

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Veneto	
Resistente	Presidente del Consiglio dei Ministri	
Materia	Politiche sociali	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
art. 2, comma 462, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008)	artt. 117, quarto comma, 118 e 119 Cost.	non fondatezza della questione

Sintesi

Ai fini dell'individuazione della materia alla quale devono essere ascritte le disposizioni di cui all'art. 1, comma 1251, lett. c-bis) e lett. c-ter) della legge 27 dicembre 2006, n. 296, introdotti dall'art. 2, comma 462, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, relative al Fondo per le politiche sociali della famiglia, non assume rilievo la qualificazione ad esse data dal legislatore, piuttosto occorre fare riferimento all'oggetto ed alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro *ratio* e tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato. Nel caso in cui una normativa si trovi all'incrocio di più materie, attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e a quella regionale, occorre individuare l'ambito materiale che possa considerarsi prevalente. 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, il quale deve, in ogni caso, permeare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie.

Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1251, lettera c- bis) , della legge 27 dicembre 2006, n. 296, introdotto dall'art. 2, comma 462, della suddetta legge n. 244/2007, censurato, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, 118 e 119 della Costituzione, nella parte in cui introduce, rispetto alle previsioni della legge finanziaria 2007, ulteriori attività dirette a favorire la permanenza o il ritorno in comunità di persone non autosufficienti. Nel caso in oggetto, l'esigenza del coinvolgimento delle Regioni da parte dello Stato è soddisfatta dalla previsione, nella norma impugnata, dello strumento dell'intesa con la Conferenza unificata per «la definizione dei criteri e delle modalità sulla base dei quali le Regioni, in concorso con gli enti locali, definiscono ed attuano un programma sperimentale di interventi al quale concorrono i sistemi regionali integrati dei servizi alla persona». La predetta disposizione, infatti, costituisce un ulteriore meccanismo di leale collaborazione rispetto all'intesa che il Ministro delle politiche per la famiglia deve acquisire per il riparto, con proprio decreto, degli stanziamenti del Fondo in questione.

Parimenti, non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1251, lettera c- ter) , della legge 27 dicembre 2006, n. 296, introdotto dall'art. 2, comma 462, della suddetta legge n. 244/2007, censurato, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, 118 e 119 della Costituzione, nella parte in cui introduce, rispetto alle previsioni della legge finanziaria 2007, ulteriori attività dirette a favorire l'informazione e l'educazione per la prevenzione di abusi sessuali nei confronti dei

minori. Anche in questo caso, l'esigenza del coinvolgimento delle Regioni da parte dello Stato è soddisfatta dalla previsione, effettuata al comma 1252 dello strumento dell'intesa con la Conferenza unificata per «la definizione dei criteri e delle modalità sulla base dei quali le Regioni, in concorso con gli enti locali, definiscono ed attuano un programma sperimentale di interventi al quale concorrono i sistemi regionali integrati dei servizi alla persona».

SENTENZA N. 168
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. 1, comma 1251, lettera *c-bis*) e lettera *c-ter*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), introdotte dall'art. 2, comma 462, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), 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 Alfonso Quaranta;

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.— La Regione Veneto, con il ricorso in epigrafe, ha impugnato, tra l'altro, l'art. 1, comma 1251, lettera *c-bis*) e lettera *c-ter*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), introdotte dall'art. 2, comma 462, della legge 24 dicembre 2007, n. 244

(Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), in riferimento agli artt. 117, quarto comma, 118 e 119 della Costituzione.

1.1.— Preliminarmente, deve essere riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con il medesimo ricorso, aventi ad oggetto distinte norme contenute in altri commi dello stesso art. 2 della legge finanziaria n. 244 del 2007.

2.— Le due disposizioni censurate prevedono, ampliando le finalità per le quali il Ministro delle politiche per la famiglia può avvalersi del Fondo per le politiche della famiglia – istituito dall'art. 19, comma 1, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 – che il suddetto Fondo può essere, altresì, destinato a:

«favorire la permanenza od il ritorno nella comunità familiare di persone parzialmente o totalmente non autosufficienti in alternativa al ricovero in strutture residenziali socio-sanitarie. A tal fine il Ministro delle politiche per la famiglia, di concerto con i Ministri della solidarietà sociale e della salute, promuove, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, una intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, avente ad oggetto la definizione dei criteri e delle modalità sulla base dei quali le regioni, in concorso con gli enti locali, definiscono ed attuano un programma sperimentale di interventi al quale concorrono i sistemi regionali integrati dei servizi alla persona» (citato art. 1, comma 1251, lettera *c-bis*);

«finanziare iniziative di carattere informativo ed educativo volte alla prevenzione di ogni forma di abuso sessuale nei confronti di minori, promosse dall'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile di cui all'articolo 17, comma 1-*bis*, della legge 3 agosto 1998, n. 269» (citato art. 1, comma 1251, lettera *c-ter*).

3.— La ricorrente ritiene che le norme in esame, poiché «intervengono con riguardo ad una materia, “politiche sociali”, che rientra tra quelle» rimesse alla «potestà legislativa residuale delle Regioni», violino l'art. 117, quarto comma, della Costituzione. Da ciò conseguirebbe la lesione della autonomia amministrativa (art. 118 Cost.) e dell'autonomia finanziaria (art. 119 Cost.) regionale.

4.— Come si può rilevare dall'esame delle censure proposte, la Corte è chiamata a vagliare la legittimità costituzionale di una disciplina che pone vincoli di destinazione a risorse finanziarie allocate in un Fondo statale.

4.1.— In proposito, secondo la giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 168, n. 142 e n. 50 del 2008), il legislatore statale non può emanare norme in contrasto con i criteri e i limiti che presiedono al sistema di autonomia finanziaria regionale delineato dal nuovo art. 119 Cost., i quali non consentono finanziamenti di scopo per finalità non riconducibili a funzioni di spettanza dello Stato. Nel sistema delineato dal nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione non è, quindi, di norma, consentito allo Stato di prevedere finanziamenti in materie di competenza residuale ovvero concorrente delle Regioni, né istituire Fondi settoriali di finanziamento delle attività regionali, in quanto ciò si risolverebbe in uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza, con violazione dell'art. 117 della Costituzione.

4.2.— Assume rilievo prioritario, pertanto, ai fini del richiesto vaglio di legittimità costituzionale, l'individuazione della materia alla quale afferisce il Fondo in questione e i relativi vincoli di destinazione oggetto di censura.

Orbene, questa Corte ha più volte affermato che, per l'individuazione della materia alla quale devono essere ascritte le disposizioni oggetto di censure, non assume rilievo la qualificazione che di esse dà il legislatore, ma occorre fare riferimento all'oggetto ed alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro *ratio* e tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (sentenze n. 430, n. 169 e n. 165 del 2007).

Inoltre, la giurisprudenza costituzionale ha precisato che, nel caso in cui una normativa si trovi all'incrocio di più materie, attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e a quella regionale, occorre individuare l'ambito materiale che possa considerarsi prevalente. 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.

5.— Tanto premesso, occorre partire dal contesto normativo in cui si collocano le disposizioni oggetto del presente giudizio.

Come si è accennato, l'art. 19, comma 1, del d.l. n. 223 del 2006, convertito dalla legge n. 248 del 2006, «al fine di promuovere e realizzare interventi per la tutela della famiglia, in tutte le sue componenti e le sue problematiche generazionali, nonché per supportare l'Osservatorio nazionale sulla famiglia, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri», ha istituito il Fondo per le politiche della famiglia.

Successivamente, l'art. 1, commi 1250, 1251 e 1252 della legge n. 296 del 2006 ha stabilito le finalità di impiego del suddetto Fondo e ha previsto, altresì, un incremento dello stesso rispetto alle originarie risorse.

6.— Ora, ancora prima della proposizione del ricorso in esame, questa Corte, con la sentenza n. 453 del 2007, si è pronunciata sulla questione di legittimità costituzionale del citato art. 19 del d.l. n. 223 del 2006, dichiarandone l'inammissibilità.

In particolare, con riguardo al parametro di cui all'art. 119 Cost., la suddetta pronuncia ha ritenuto la disposizione statale inidonea a ledere le competenze regionali, potendo la lesione derivare non già dall'enunciazione del proposito di destinare risorse per finalità indicate in modo ampio e generico, bensì eventualmente dalle norme nelle quali quel proposito si concretizzi, sia per entità delle risorse sia per modalità di intervento sia, ancora, per le materie direttamente o indirettamente implicate.

6.1.— Nelle more del presente giudizio, con la sentenza n. 50 del 2008 questa Corte ha, inoltre, preso in esame la questione di costituzionalità dell'art. 1, commi 1250, 1251 e 1252, della legge n. 296 del 2006.

Con detta sentenza è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 1252 (in riferimento ai precedenti commi 1250 e 1251) nella parte in cui non ha previsto il coinvolgimento delle Regioni nella fase di ripartizione degli stanziamenti del Fondo.

7.— La Corte ha posto in luce, in primo luogo, la finalità complessiva e unitaria che si è inteso perseguire con i citati commi 1250, 1251 e 1252 dell'art.1 della legge n. 296 del 2006. Tale finalità si sostanzia nella previsione di interventi di politica sociale volti a rimuovere o superare le situazioni di bisogno o di difficoltà che la persona incontra nel corso della sua vita, con la conseguente riconducibilità delle norme ivi previste all'ambito materiale dei servizi sociali di spettanza regionale.

In secondo luogo, si è rilevato «come nelle norme stesse siano presenti ulteriori specifiche finalità, che possono essere ricondotte anche ad ambiti materiali di competenza esclusiva dello Stato».

In particolare, la Corte ha statuito che, con riguardo alla previsione volta a sostenere l'attività dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia a danno dei minori, deve ritenersi che – trattandosi di misure finalizzate a prevenire la commissione di gravi fatti di reato – esse rinvengano una specifica legittimazione nella competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'ordine pubblico e sicurezza, nonché in quella dell'ordinamento penale (art. 117, secondo comma, lettere *h* e *l*, Cost.) (sentenza n. 50 del 2008).

7.1.— Alla luce del contenuto complessivo dei commi 1250, 1251 e 1252 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, nel testo originario, la citata sentenza n. 50 del 2008 ha, dunque, ritenuto che «la relativa normativa si trovi all'incrocio di materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e regionale, senza che sia individuabile un ambito materiale che possa considerarsi nettamente prevalente sugli altri». Si è così ritenuto che, in presenza di una concorrenza di competenze e in assenza di criteri contemplati in Costituzione, avendo riguardo alla natura unitaria e indivisa del Fondo, si giustifichi l'applicazione del principio di leale collaborazione.

Pertanto, per la natura degli interessi implicati, tale principio deve trovare attuazione con lo strumento dell'intesa con la Conferenza unificata rispetto «anche a quanto disposto dal comma 1250» (sentenza n. 50 del 2008). Di qui la conclusione della declaratoria di illegittimità costituzionale del comma 1252, sopra citato, nella parte in cui non conteneva, dopo le parole «con proprio decreto», le parole «da adottare d'intesa con 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).

8.— Tanto premesso, passando al vaglio di costituzionalità delle nuove disposizioni introdotte nel testo del comma 1251 dall'art. 2, comma 462, della legge n. 244 del 2007, occorre rilevare, preliminarmente, che l'eccezione della Avvocatura dello Stato circa il carattere di principio fondamentale della normativa impugnata si presenta generica, in quanto priva di un preciso riferimento all'ambito materiale che si sarebbe inteso richiamare. Essa, pertanto, deve essere disattesa.

9.— Nel merito, la questione non è fondata.

9.1.— Deve essere osservato, innanzitutto, che le norme ora impuginate si inseriscono, in piena coerenza logica e sistematica, nel preesistente quadro normativo costituito dai commi 1250, 1251 e 1252 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, già scrutinato da questa Corte (citata sentenza n. 50 del 2008).

Come si è innanzi ricordato, tale sentenza ha ravvisato nelle suddette disposizioni una generale finalità di politica sociale, così riconducendole, nel loro insieme, all'ambito materiale dei “servizi sociali” ed ha ritenuto, altresì, per alcuni specifici profili di disciplina, la sussistenza di potestà legislative esclusive dello Stato.

9.2.— Della medesima finalità di politica sociale partecipano anche le norme ora impuginate, in quanto, come si è innanzi precisato, esse, inserendosi nel suddetto contesto normativo, ne condividono la *ratio* mediante la previsione di ulteriori finalità alle quali deve essere destinato il Fondo per le politiche della famiglia.

9.3.— Orbene, per un verso è palese che la disposizione della lettera *c-bis*) prevede un intervento di politica sociale riconducibile alla materia dei “servizi sociali” che, per sua stessa natura, sfugge alla sola dimensione regionale ed è tale da giustificarne, a norma

dell'art. 118, primo comma, Cost., l'esercizio unitario, in base al principio di sussidiarietà (sentenze n. 63 del 2008, n. 242 del 2005).

Ciò comporta, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la necessità che lo Stato coinvolga le Regioni stesse attraverso attività concertative e di coordinamento che devono essere attuate in base al principio di leale collaborazione.

Nella specie, questa esigenza è già soddisfatta dalla previsione, nella norma impugnata, dello strumento dell'intesa con la Conferenza unificata per «la definizione dei criteri e delle modalità sulla base dei quali le Regioni, in concorso con gli enti locali, definiscono ed attuano un programma sperimentale di interventi al quale concorrono i sistemi regionali integrati dei servizi alla persona», che, quindi, viene a costituire un ulteriore meccanismo di leale collaborazione rispetto all'intesa che il Ministro delle politiche per la famiglia deve acquisire per il riparto, con proprio decreto, degli stanziamenti del Fondo in questione, in ragione della sentenza n. 50 del 2008.

9.4.— Per altro verso, per quanto attiene alle disposizioni della lettera *c-ter*) relative all'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia a danno dei minori, insieme alla richiamata finalità di politica sociale, sussiste la potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'ordine pubblico e sicurezza, nonché in quella dell'ordinamento penale (art. 117, secondo comma, lettere *h* e *l*, Cost.). Ed infatti, le pur diverse attività demandate a tale organismo – alle quali la suddetta lettera *c-ter*), ora oggetto di impugnazione, aggiunge «iniziative di carattere informativo ed educativo» – trovano un comune, indefettibile, denominatore nella finalità di prevenzione della commissione di gravi fatti di reato.

Si è, quindi, in presenza di un incrocio di materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e regionale che giustifica – non essendo individuabile la prevalenza dell'una sull'altra – l'applicazione del principio di leale collaborazione (sentenze n. 50 del 2008, n. 201 e n. 24 del 2007; n. 234 e n. 50 del 2005).

Peraltro, come si è sopra precisato, in forza della citata sentenza n. 50 del 2008, tale principio ha già trovato ingresso nel comma 1252, mediante lo strumento dell'intesa con la Conferenza unificata, in sede di adozione, da parte del Ministro competente, del decreto di riparto delle risorse del Fondo tra le diverse finalità di cui ai commi 1250 e 1251 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006.

9.5.— Pertanto, le doglianze ora prospettate nel ricorso della Regione Veneto, con riferimento alle nuove disposizioni introdotte dall'art. 2, comma 462, della legge n. 244 del 2007, devono ritenersi già soddisfatte congruamente, tenuto conto, da un lato, dell'intesa prevista dalla lettera *c-bis*); dall'altro, dell'integrazione effettuata al citato comma 1252, il quale ultimo richiama entrambi i commi che lo precedono (integrazione, dunque, che investe anche le modificazioni successivamente apportate al comma 1251, oggetto ora dell'impugnazione regionale).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori 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 Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1251, lettera *c-bis*) e lettera *c-ter*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), introdotte dall'art. 2, comma 462, della suddetta legge n. 244 del 2007, promossa, in

riferimento agli artt. 117, quarto comma, 118 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 18 maggio 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Alfonso QUARANTA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 29 maggio 2009.