



Consiglio Regionale del Lazio

Servizio Legislativo

**SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE DI INTERESSE
REGIONALE**

II SEMESTRE 2007



Pubblicazione a cura
del Servizio Legislativo

Supervisione

Dr. Costantino Vespasiano (Direttore del Servizio Legislativo)

Coordinamento:

Dr. Giovanni Lavitola

Elaborazione:

Dr. Fabrizio Cecere, Dr. Francesco Drago, Avv. Enrico Laurenti, Avv. Teresa Malavenda, Dr.ssa Alessandra Tartaglia

Redazione grafica:

Dr. Daniele Coriddi

INDICE CRONOLOGICO

- ◆ **Sentenza del 13 luglio 2007 n. 275** pag. 3
in materia di finanza regionale

- ◆ **Sentenza del 17 luglio 2007 n. 288** pag. 8
in materia di elezioni - incompatibilità ed ineleggibilità (cause di)

- ◆ **Sentenza del 20 luglio 2007 n. 300** pag. 13
in materia di professioni

- ◆ **Sentenza del 20 luglio 2007 n. 303** pag. 18
in materia di radiotelevisione e servizi radioelettrici

- ◆ **Sentenza del 20 luglio 2007 n. 314** pag. 27
in materia di edilizia e urbanistica

- ◆ **Sentenza del 12 ottobre 2007 n. 339** pag. 32
in materia di agricoltura - turismo

- ◆ **Sentenza del 19 ottobre 2007 n. 344** pag. 40
in materia di demanio

- ◆ **Sentenza del 7 novembre 2007 n. 365** pag. 44
in materia di autonomia regionale

- ◆ **Sentenza del 7 novembre 2007 n. 367** pag. 51
in materia di ambiente

- ◆ **Sentenza del 9 novembre 2007 n. 373** pag. 61
in materia di legislazione elettorale

- ◆ **Sentenza del 9 novembre 2007 n. 374** pag. 67
in materia di camere di commercio

- ◆ **Sentenza del 14 novembre 2007 n. 378** pag. 73
in materia di ambiente energia

- ◆ **Sentenza del 23 novembre 2007 n. 401** pag. 84
in materia di contratti della P.A. - edilizia e urbanistica

- ◆ **Sentenza del 23 novembre 2007 n. 402** pag. 120
in materia di edilizia e urbanistica

- ◆ **Sentenza del 23 novembre 2007 n. 412** pag. 124
in materia di finanza pubblica

- ◆ **Sentenza del 23 novembre 2007 n. 430** pag. 131
in materia di tutela della concorrenza e tutela della salute

♦ Sentenza del 10 dicembre 2007 n. 431	pag. 141
in materia di appalti pubblici - tutela della concorrenza - ordinamento civile	
♦ Sentenza del 12 dicembre 2007 n. 443	pag. 148
in materia di tutela della concorrenza - professioni	
♦ Sentenza del 12 dicembre 2007 n. 451	pag. 154
in materia di tributi	
♦ Sentenza del 21 dicembre 2007 n. 452	pag. 158
in materia di trasporto pubblico locale - tutela della concorrenza	
♦ Sentenza del 21 dicembre 2007 n. 453	pag. 163
in materia di istituzione fondi speciali in materie riservate alla competenza residuale delle Regioni	
♦ Sentenza del 21 dicembre 2007 n. 454	pag. 167
in materia di turismo - ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali - attività internazionale delle Regioni	

Sentenza del 13 luglio 2007 n. 275

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Rimettente	Regione Sardegna	
Interveniente	Presidente del Consiglio dei Ministri	
Materia	Finanza regionale	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
legge della regione Sardegna 24/02/2006 n. 1 art. 1 co. 4 e 9 (legge finanziaria per il 2006)	Costituzione artt. 117 co. 3 e art. 119 co. 2 e 6 statuto regione Sardegna artt. 7 e 11	non fondatezza della questione
legge della regione Sardegna 24/02/2006 n. 1 art. 1 co. 4 (legge finanziaria per il 2006)	Costituzione art. 117 co. 2 lettere a) ed e)	cessata la materia del contendere

Nota di sintesi

E' cessata la materia del contendere relativa alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge della Regione Sardegna 24 febbraio 2006, n. 1 (legge finanziaria per il 2006), sollevata in riferimento all'art. 119, sesto comma, della Costituzione e all'art. 11 dello statuto speciale per la Sardegna. La disposizione censurata, la quale stabilisce che la copertura del «disavanzo di amministrazione» a tutto il 31 dicembre 2005 avvenga mediante ricorso all'indebitamento, non ha avuto attuazione, non essendosi provveduto nel corso del 2006 ad alcuna contrazione dei mutui ivi autorizzati. Inoltre, con la nuova disposizione di cui all'art. 1, comma 3, della legge regionale 29 maggio 2007, n. 2 (legge finanziaria 2007), è previsto che l'Amministrazione regionale provveda a dare copertura al disavanzo di amministrazione a tutto il 31 dicembre, mediante rinnovo, anche per quota parte, delle autorizzazioni alla contrazione dei mutui o prestiti obbligazionari medesimi; ma, diversamente da quanto previsto nella norma censurata, precisa che tale disavanzo sia esclusivamente quello derivante dalla mancata contrazione dei mutui già autorizzati. Lo Stato non ha pertanto alcun residuo interesse a coltivare il ricorso avente ad oggetto il citato comma 4 dell'art. 1.

Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 9, della legge della Regione Sardegna 24 febbraio 2006, n. 1, sollevata in riferimento agli artt. 117, terzo comma, ultimo periodo, 119, secondo comma, della Costituzione e all'art. 7 dello statuto speciale per la Regione Sardegna. Tale norma stabilisce, per gli enti locali operanti nella Regione Sardegna, un sistema di calcolo del tetto massimo delle spese in conto capitale delle spese sostenibili da detti enti locali diverso da quello previsto dall'art. 1, comma 148, della legge statale 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), in quanto, nel disciplinare autonomamente due categorie di spese deducibili, aventi carattere aggiuntivo e non sostitutivo rispetto all'elencazione contenuta nella disposizione di legge statale invocata come parametro, prevede un sistema alternativo di calcolo del tetto massimo non previsto dalla citata legge statale. Orbene l'effetto pratico della disposizione censurata è quello di contenere ulteriormente la finanza locale, con effetti "peggiorativi" per i Comuni sardi rispetto agli altri enti locali italiani. Né può dirsi che qualsiasi interferenza regionale nella determinazione del tetto massimo di crescita della spesa pubblica sarebbe lesiva della

prerogativa statale di determinare, in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, tale tetto, perché la competenza statale concorrente in materia di finanza pubblica regionale e locale, sancita dall'art. 119, secondo comma, Cost. e, per la Regione sarda, dall'art. 7 dello statuto speciale, se legittima la possibilità di stabilire dei limiti massimi, non si traduce anche in una preclusione alle Regioni di adottare norme che, nell'ambito di tali limiti di crescita, siano finalizzate ad attuare gli stessi obiettivi di contenimento.

SENTENZA N. 275

ANNO 2007

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 4 e 9, della legge della Regione Sardegna 24 febbraio 2006, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – legge finanziaria 2006), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 28 aprile 2006, depositato in cancelleria il 2 maggio 2006 ed iscritto al n. 57 del registro ricorsi 2006.

Visto l'atto di costituzione della Regione Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 19 giugno 2007 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi l'avvocato dello Stato Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Graziano Campus e Paolo Carrozza per la Regione Sardegna.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

Con ricorso depositato il 2 maggio 2006, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale dei commi 4 e 9 dell'art. 1 della legge della Regione Sardegna 24 febbraio 2006, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione - legge finanziaria 2006), con riferimento rispettivamente agli artt. 117, secondo comma, lettere a) ed e), e 119, sesto comma, della Costituzione e 11 dello statuto speciale per la Regione Sardegna ed agli artt. 117, secondo comma, lettere a) ed e), e terzo comma, ultimo periodo, 119, secondo e sesto comma, della Costituzione e 7 dello statuto speciale per la Regione Sardegna.

Preliminarmente, deve rilevarsi che la questione relativa al comma 4 dell'art. 1 con riferimento al parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettere a) ed e), e la questione relativa al comma 9, con riferimento agli artt. 117, comma secondo, lettere a) ed e), e 119, sesto comma, Cost., sono state sollevate nonostante la mancanza, nella delibera di autorizzazione del Consiglio dei ministri del 27 aprile 2006, di ogni riferimento a tali parametri. Dette questioni, pertanto, in accoglimento dell'eccezione sollevata dalla Regione resistente, devono essere dichiarate inammissibili, dato che deve escludersi la volontà dello Stato ricorrente di promuoverle.

Nel merito, il comma 4 dell'art. 1 della legge regionale impugnata prevede che la copertura del «disavanzo di amministrazione» a tutto il 31 dicembre 2005 avvenga mediante ricorso all'indebitamento. L'Avvocatura deduce che tale norma violi palesemente l'art. 119, sesto comma, della Costituzione e l'art. 11 dello statuto speciale per la Sardegna perché, in contrasto con il principio della cosiddetta golden rule, in base al quale Regioni ed enti locali possono contrarre mutui solo per far fronte a spese di investimento, essa dispone la copertura mediante indebitamento del disavanzo di amministrazione maturato fino al 31 dicembre 2005, utilizzando un concetto, quello di disavanzo, che, in mancanza di specificazioni, non può in alcun modo essere considerato una spesa di investimento.

Deve peraltro rilevarsi che con l'art. 1, comma 3, della legge regionale 29 maggio 2007, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione - legge finanziaria 2007), la Regione Sardegna ha emanato una disposizione destinata ad aver effetto nell'esercizio finanziario in corso. In tale disposizione, analogamente a quanto avviene nella disposizione censurata, inserita nella precedente finanziaria, si prevede che l'Amministrazione regionale provveda a dare copertura al disavanzo di amministrazione a tutto il 31 dicembre, mediante rinnovo, anche per quota parte, delle autorizzazioni alla contrazione dei mutui o prestiti obbligazionari medesimi; ma, diversamente da quanto previsto nella norma censurata, precisa che tale disavanzo sia esclusivamente quello derivante dalla mancata contrazione dei mutui già autorizzati. La Regione inoltre ha attestato, con propria dichiarazione, sottoscritta dal direttore del Servizio bilancio e dal direttore del servizio credito, che nel corso dell'esercizio finanziario 2006, cui la stessa unicamente si riferisce, non si è provveduto alla contrazione effettiva, anche per quote parti, dei mutui ivi autorizzati. Lo Stato non ha dunque alcun residuo interesse a coltivare il ricorso avente ad oggetto il comma 4 dell'art. 1, in relazione al quale deve dunque essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

Lo Stato impugna altresì il comma 9 dello stesso articolo 1 della medesima legge regionale sarda. Tale norma stabilisce, per gli enti locali operanti nella Regione Sardegna, un diverso sistema di calcolo del tetto massimo delle spese in conto capitale, che secondo lo Stato risulterebbe non coerente rispetto a quanto disposto dalla legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006). Secondo il Presidente del Consiglio, l'art. 1, comma 9, censurato, nel disciplinare autonomamente due categorie di spese deducibili, prevederebbe un sistema alternativo di calcolo, introducendo delle categorie di spese da dedurre dal calcolo

del tetto massimo non previste dalla citata legge statale. Il ricorrente deduce che tale norma violerebbe da un lato gli artt. 117, terzo comma, ultimo periodo, e 119, secondo comma, della Costituzione e, dall'altro, l'art. 7 dello Statuto speciale della Regione Sardegna.

La questione non è fondata.

E' incontroverso che le categorie di spese, contenute nella legge regionale, destinate ad abbattere il tetto massimo delle spese sostenibili dagli enti locali, abbiano carattere aggiuntivo e non sostitutivo rispetto all'elencazione contenuta nella disposizione di legge statale invocata come parametro. L'effetto pratico della disposizione censurata è dunque quello di contenere ulteriormente la finanza locale, con effetti per così dire "peggiorativi" per i Comuni sardi rispetto agli altri enti locali italiani. Né può dirsi che qualsiasi interferenza regionale nella determinazione del tetto massimo di crescita della spesa pubblica sarebbe lesiva della prerogativa statale di determinare, in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, tale tetto, perché la competenza statale concorrente in materia di finanza pubblica regionale e locale, sancita dall'art. 119, secondo comma, Cost. e, per la Regione sarda, dall'art. 7 dello statuto speciale, se legittima la possibilità di stabilire dei limiti massimi, non si traduce anche in una preclusione alle Regioni di adottare norme che, nell'ambito di tali limiti di crescita, siano finalizzate ad attuare gli stessi obiettivi di contenimento. In altri termini, l'introduzione da parte dello Stato di un limite complessivo alla crescita della spesa corrente degli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali e comunitari (si vedano le sentenze n. 390 del 2004, n. 37 del 2004, n. 36 del 2004, n. 4 del 2004, n. 376 del 2003), è certamente legittima ma non può comportare che lo Stato entri nelle scelte finanziarie, del tutto discrezionali, delle Regioni, ad esempio stabilendo vincoli che hanno ad oggetto singole voci di spesa. Nei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica (si veda in tal senso la sentenza n. 417 del 2005) non possono rientrare, cioè, limiti al potere discrezionale delle Regioni di decidere come utilizzare le somme a loro disposizione, per quali tipologie di spese e di investimenti. Questo potere di scelta, in ultima analisi, include anche quello di decidere se avvalersi in tutto o in parte delle disponibilità concesse e di ritoccare al ribasso i limiti massimi, non spendendo, o spendendo meno, rispetto al tetto stabilito da parte dello Stato.

Tale principio, per quanto attiene alle Regioni a statuto speciale, esplica la sua efficacia anche nella materia della finanza locale, la quale, per la Regione sarda, è devoluta alla competenza legislativa esclusiva della Regione in forza dell'art. 3, lettera b), del relativo statuto speciale. In ossequio a siffatta attribuzione di competenza, l'art. 1, comma 148, della legge statale n. 266 del 2005, stabilisce il metodo da seguire per la determinazione del tetto massimo delle spese degli enti locali, siti nel territorio delle Regioni a statuto speciale, attribuendo esplicitamente alle Regioni il compito di determinare in concreto e unilateralmente, entro il 31 marzo di ogni anno, il tetto massimo. Conseguentemente, in base alla stessa legge statale invocata, deve ritenersi consentito alle Regioni di porre limiti ulteriori alla spesa pubblica degli enti locali, anche attraverso la previsione di un tetto massimo più basso di quello nazionale.

La questione sollevata con riferimento all'art. 1, comma 9, non è dunque fondata.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge della Regione Sardegna 24 febbraio 2006, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione - legge finanziaria 2006), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere a) ed e), della Costituzione e dell'art. 1, comma 9, della medesima legge, in riferimento agli

artt. 117, secondo comma, lettere a) ed e), e 119, sesto comma, della Costituzione, sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;

dichiara cessata la materia del contendere quanto alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge della Regione Sardegna n. 1 del 2006, in riferimento all'art. 119, sesto comma, della Costituzione e all'art. 11 dello statuto speciale per la Sardegna, sollevata dal Presidente del Consiglio con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 9, della legge della Regione Sardegna n. 1 del 2006, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, ultimo periodo, e 119, secondo comma, della Costituzione e all'art. 7 dello statuto speciale per la Regione Sardegna, sollevata, con il ricorso in epigrafe, dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 luglio 2007.

Sentenza del 17 luglio 2007 n. 288

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale	
Rimettente	Regione Sicilia	
Interveniente	Presidente del Consiglio dei Ministri	
Materia	Elezioni - Incompatibilità ed ineleggibilità (cause di)	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
legge della regione Sicilia 24/06/1986 n. 31 art. 10 co. 1 numero 4	Costituzione artt. 3, 27 e 51	non fondatezza della questione

Nota di sintesi

Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, n. 4, della legge della Regione Siciliana 24 giugno 1986, n. 31, censurato, in riferimento agli artt. 3, 27 e 51 Cost., «nella parte in cui non prevede che la lite promossa a seguito di o conseguente a sentenza di condanna determina incompatibilità soltanto in caso di affermazione di responsabilità con sentenza passata in giudicato» e che la costituzione di parte civile nel processo penale non costituisce causa d'incompatibilità. L'istituto della lite pendente trova la sua giustificazione nella esigenza di dare la massima espansione applicativa al precetto dell'art. 51, primo comma, Cost., compatibilmente con l'altra primaria esigenza di garantire l'autenticità della competizione elettorale. In tale contesto la più severa disciplina legislativa regionale censurata appare ragionevolmente giustificata dalle peculiari condizioni dell'amministrazione locale siciliana, caratterizzata da fenomeni particolarmente gravi di pressione della criminalità organizzata sulle amministrazioni pubbliche nonché dal numero e dalla gravità di episodi di illegalità amministrativa. Ciò spiega la volontà del legislatore siciliano di predisporre strumenti idonei a garantire maggiormente il regolare ed imparziale funzionamento degli organi consiliari, conseguentemente escludendo la sussistenza delle prospettate lesioni degli artt. 3, 27 e 51 della Costituzione.

SENTENZA N. 288

ANNO 2007

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 1, n. 4, della legge della Regione Siciliana 24 giugno 1986, n. 31 (Norme per l'applicazione nella Regione siciliana della legge 27 dicembre 1985, n. 816, concernente aspettative, permessi e indennità degli amministratori locali. Determinazione delle misure dei compensi per i componenti delle commissioni provinciali di controllo. Norme in materia di ineleggibilità e incompatibilità per i consiglieri comunali, provinciali e di quartiere), promosso con ordinanza del 9 dicembre 2005 dal Tribunale di Catania nel procedimento civile vertente tra Trovato Santo e il Comune di San Giovanni La Punta iscritta al n. 186 del registro ordinanze 2006 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2006.

Visti gli atti di costituzione di Trovato Santo e del Comune di San Giovanni La Punta;

udito nell'udienza pubblica del 19 giugno 2007 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

uditi gli avvocati Michele Alì per Trovato Santo e Andrea Scuderi per il Comune di San Giovanni La Punta.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Il Tribunale civile di Catania dubita della legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, n. 4, della legge della Regione Siciliana 24 giugno 1986, n. 31 (Norme per l'applicazione nella Regione siciliana della legge 27 dicembre 1985, n. 816, concernente aspettative, permessi e indennità degli amministratori locali. Determinazione delle misure

dei compensi per i componenti delle commissioni provinciali di controllo. Norme in materia di ineleggibilità e incompatibilità per i consiglieri comunali, provinciali e di quartiere), nella parte in cui non prevede che «la lite promossa a seguito di o conseguente a sentenza di condanna determina incompatibilità soltanto in caso di affermazione di responsabilità con sentenza passata in giudicato. La costituzione di parte civile nel processo penale non costituisce causa d'incompatibilità».

Tale disposizione, divergendo dalla disciplina statale dettata dall'art. 63, comma 1, n. 4 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), come modificato dall'art. 3-ter del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 13, convertito nella legge 24 aprile 2002, n. 75, violerebbe l'art. 3 della Costituzione, in quanto disciplinerebbe in modo diseguale la posizione di cittadini italiani chiamati a rivestire le medesime funzioni di consiglieri comunali, a seconda che essi siano eletti in Sicilia ovvero nel resto del territorio nazionale, senza che possa venire in rilievo alcuna specifica ed eccezionale esigenza regionale. Contrasterebbe, inoltre, con l'art. 51 Cost., poiché le limitazioni al diritto di elettorato passivo sarebbero legittime soltanto in quanto effettivamente indispensabili a soddisfare le contrapposte esigenze di pubblico interesse cui sono preordinate in vista del necessario bilanciamento tra valori aventi eguale copertura costituzionale. Violerebbe, infine, la presunzione d'innocenza sancita l'art. 27 Cost., che il legislatore statale, modificando l'art. 63, comma 1, n. 4, del d.lgs. n. 267 del 2000, avrebbe ritenuto prevalente rispetto alle contrapposte esigenze di pubblico interesse sottese alla incompatibilità per lite pendente.

Il rimettente argomenta le proprie censure sostenendo che, benché la Regione Siciliana disponga in materia di potestà legislativa di tipo esclusivo, ai sensi dell'art. 15, comma 3, del r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana) convertito dalla legge cost. 26 febbraio 1948, n. 2 (Conversione in legge costituzionale dello Statuto della Regione siciliana), la giurisprudenza di questa Corte costituzionale avrebbe costantemente affermato il necessario rispetto dei principi fondamentali della legislazione nazionale in materia di ineleggibilità ed incompatibilità a causa della necessaria uniforme tutela del diritto politico fondamentale affermato dall'art. 51 Cost. La stessa eccezione espressa dalla giurisprudenza costituzionale in riferimento alla eventuale esistenza di situazioni assolutamente peculiari nella Regione non sarebbe configurabile nel caso di specie poiché «non sembra sussistere nessuna specifica esigenza di pubblico interesse, che sia propria ed esclusiva della Regione Sicilia». Da ciò la conseguente violazione del principio d'uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., del diritto fondamentale di elettorato passivo sancito dall'art. 51 Cost., della presunzione d'innocenza affermata dall'art. 27 Cost.

2. - Non spettando a questa Corte la valutazione, riservata al giudice a quo, degli effetti della sopravvenuta assoluzione, con sentenza definitiva, del consigliere comunale decaduto dal reato ascrittogli, la questione di legittimità costituzionale deve essere esaminata nel merito.

Essa risulta non fondata.

3. - Questa Corte in specifico riferimento alla potestà legislativa esclusiva della Regione Siciliana in tema di ineleggibilità ed incompatibilità dei consiglieri degli enti locali (di cui agli artt. 14, lettera o, e 15, terzo comma, dello statuto) ha in molte occasioni affermato che «la disciplina regionale d'accesso alle cariche elettive dev'essere strettamente conforme ai principi della legislazione statale, a causa della esigenza di uniformità in tutto il territorio nazionale discendente dall'identità di interessi che Comuni e Province rappresentano riguardo alle rispettive comunità locali, quale che sia la Regione di appartenenza (sentenze n. 235 del 1988, n. 20 del 1985, n. 171 del 1984, n. 26 del 1965 e n. 105 del 1957). In realtà è proprio il principio di cui all'art. 51 della Costituzione a svolgere il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad

ogni cittadino con i caratteri dell'inviolabilità (ex art. 2 della Costituzione)» (sentenza n. 539 del 1990). Su questa base sono state dichiarate costituzionalmente illegittime sia la previsione di nuove o diverse cause di ineleggibilità (sentenze n. 162 del 1995, n. 571 del 1989, n. 108 del 1969 e n. 105 del 1957), sia la previsione come causa di ineleggibilità di situazioni previste a livello nazionale come cause di incompatibilità o di anomale discipline della incompatibilità (sentenze n. 235 del 1988, n. 432 del 1987 e n. 162 del 1985), sia la mancata previsione di cause di ineleggibilità presenti nella legislazione statale (sentenze n. 84 del 1994 e n. 463 del 1992).

Al tempo stesso, peraltro, questa Corte ha costantemente riconosciuto che discipline legislative differenziate possono essere ammissibili «in presenza di situazioni concernenti categorie di soggetti, le quali siano esclusive per la Sicilia ovvero si presentino diverse, messe a raffronto con quelle proprie delle stesse categorie di soggetti nel restante territorio nazionale ed in ogni caso per motivi adeguati e ragionevoli, e finalizzati alla tutela di un interesse generale» (sentenze n. 84 del 1994; ma analogamente fra le più recenti: n. 162 del 1995, n. 463 del 1992, n. 539 del 1990 e n. 571 del 1989).

Su questa base sono state ritenute non fondate le questioni di legittimità costituzionale concernenti talune norme della Regione siciliana che disciplinavano cause di ineleggibilità non previste dal legislatore statale (sentenze n. 539 del 1990 e n. 130 del 1987).

4. - Con particolare riguardo all'istituto della lite pendente, questa Corte ha avuto occasione di affermare che esso si giustifica pur nella «esigenza di dare la massima espansione applicativa al precetto dell'art. 51, primo comma, Cost., compatibilmente con l'altra primaria esigenza della autenticità della competizione elettorale», dal momento che appare «evidente che la preoccupazione del legislatore è rivolta al possibile conflitto di interessi» (sentenza n. 45 del 1977). Proprio per assicurare la massima tutela del diritto di tutti i cittadini ad accedere alle cariche elettive, la sentenza n. 162 del 1985 di questa Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale di una norma della Regione Siciliana, che annoverava la lite pendente fra le cause di ineleggibilità piuttosto che fra le cause di incompatibilità.

Conformandosi alla sentenza appena citata, la censurata previsione ha definito alcune ipotesi di incompatibilità per lite pendente in modo identico a quanto stabilito dall'art. 3, comma 1, n. 4, della legge 23 aprile 1981, n. 154 (Norme in materia di ineleggibilità ed incompatibilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale e in materia di incompatibilità degli addetti al Servizio sanitario nazionale). Questa disciplina è stata successivamente riprodotta in termini sostanzialmente identici nell'art. 63, comma 1, n. 4, del T.U. degli enti locali ed è stata modificata solo dall'art. 3-ter del decreto-legge n. 13 del 2002, il quale, senza far venir meno l'istituto dell'incompatibilità per lite pendente, lo ha circoscritto ad ipotesi più ristrette. In seguito a tali modifiche, infatti, la lite promossa in esito a sentenza di condanna o ad essa conseguente determina incompatibilità soltanto in caso di affermazione di responsabilità con sentenza passata in giudicato, mentre è espressamente escluso che tale incompatibilità si verifichi nel caso di costituzione di parte civile nel processo penale.

Peraltro, se in generale la ratio delle cause di incompatibilità per i consiglieri comunali – tra le quali quella prevista per chi abbia lite pendente con il Comune – «consiste evidentemente nell'impedire che possano concorrere all'esercizio delle funzioni dei consigli comunali soggetti portatori di interessi confliggenti con quelli del Comune o i quali comunque si trovino in condizioni che ne possano compromettere l'imparzialità» (sentenza n. 44 del 1997), l'attualmente più severa disciplina legislativa regionale appare ragionevolmente giustificata dalle peculiari condizioni dell'amministrazione locale siciliana, caratterizzata da fenomeni particolarmente gravi di pressione della criminalità organizzata sulle amministrazioni pubbliche e dal numero e gravità di episodi di illegalità amministrativa riscontrati in tale ambito. Ciò spiega e giustifica, anche alla luce della

giurisprudenza di questa Corte, la volontà del legislatore siciliano di predisporre strumenti idonei a garantire maggiormente il regolare ed imparziale funzionamento degli organi consiliari.

A riprova della manifesta situazione di grave difficoltà in cui versano le amministrazioni locali siciliane, appare sufficiente riferirsi in generale ai molti materiali informativi raccolti, anche in sede parlamentare, sulla situazione delle pubbliche amministrazioni siciliane.

D'altra parte, proprio la situazione del Comune di San Giovanni La Punta appare particolarmente espressiva di un accentuato degrado dell'amministrazione comunale sul piano della funzionalità e legalità: i suoi organi elettivi sono stati più volte dichiarati decaduti ed il Comune è stato varie volte commissariato dalla Regione e dal Governo (si veda da ultimo il d.P.R. 9 maggio 2003, in G.U. n. 119 del 24 maggio 2003, dal quale risulta l'esistenza di «collegamenti diretti ed indiretti tra parte degli organi rappresentativi del Comune [...] e la criminalità organizzata», nonché la «permeabilità dell'ente ai condizionamenti esterni» della medesima criminalità).

Né può essere condivisa la opinione della difesa della parte privata secondo la quale, al fine di giustificare una diversa disciplina delle cause di incompatibilità, potrebbe semmai venire in considerazione solo l'eventuale esistenza «di tipi di reato endemici del territorio siciliano», come, ad esempio, l'associazione a delinquere di stampo mafioso, mentre non rileverebbero i reati comuni contro la pubblica amministrazione, che possono essere compiuti ovunque. Al contrario, si deve affermare che non è soltanto la tipologia o la natura dei reati ciò che può legittimare una disciplina legislativa più severa sul piano delle cause di incompatibilità, ma anche la complessiva considerazione della particolare situazione in cui versa l'amministrazione locale in questa Regione, nella quale anche la diffusa commissione di reati comuni assume una rilevanza tale da giustificare l'adozione di una disciplina diversa e più severa a tutela del primario interesse alla legalità.

5. - Restano assorbiti gli altri profili della questione di legittimità costituzionale prospettata nell'ordinanza di rimessione.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, n. 4, della legge della Regione Siciliana 24 giugno 1986, n. 31 (Norme per l'applicazione nella Regione siciliana della legge 27 dicembre 1985, n. 816, concernente aspettative, permessi e indennità degli amministratori locali. Determinazione delle misure dei compensi per i componenti delle commissioni provinciali di controllo. Norme in materia di ineleggibilità e incompatibilità per i consiglieri comunali, provinciali e di quartiere), nella parte in cui non prevede che «la lite promossa a seguito di o conseguente a sentenza di condanna determina incompatibilità soltanto in caso di affermazione di responsabilità con sentenza passata in giudicato. La costituzione di parte civile nel processo penale non costituisce causa d'incompatibilità», sollevata in riferimento agli artt. 3, 27 e 51 della Costituzione dal Tribunale civile di Catania, con l'ordinanza di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 17 luglio 2007.

Sentenza del 20 luglio 2007 n. 300

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Rimettente	Regione Liguria	
Interveniente	Presidente del Consiglio dei Ministri	
Materia	Professioni	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
legge della regione Liguria 14/03/2006 n. 6 art. 2 co. 1,2, artt. 3, 4,5,6,7,8 (Norme regionali in materia di discipline bionaturali per il benessere a tutela dei consumatori)	Costituzione art. 117 co. 3	illegittimità costituzionale
Nota di sintesi		
<p>Sono costituzionalmente illegittimi, per contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, l'art. 2, commi 1 e 2, e gli artt. 3, 4, 5, 6, 7 e 8 della legge della Regione Liguria 14 marzo 2006, n. 6 (Norme regionali in materia di discipline bionaturali per il benessere a tutela dei consumatori), con cui la Regione individua nuove figure professionali di soggetti che svolgono attività pratiche non sanitarie finalizzate al mantenimento dello stato di benessere delle persone e alla prevenzione delle situazioni di disagio fisico e psichico. In particolare, sono precluse alla competenza regionale l'istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per l'iscrizione ad esso, anche a prescindere dalla circostanza che tale iscrizione sia o meno necessaria ai fini dello svolgimento della attività cui l'elenco fa riferimento, essendo riservata allo Stato l'individuazione delle figure professionali, con relativi profili, ordinamenti didattici e titoli abilitanti, e l'istituzione di nuovi e diversi albi, ordini o registri. Dall'illegittimità costituzionale delle norme impugnate deriva, come necessaria conseguenza, l'illegittimità costituzionale dell'intera legge regionale.</p>		

SENTENZA N. 300

ANNO 2007

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, nonché degli artt. 3, 4, 5, 6, 7 e 8 della legge della Regione Liguria 14 marzo 2006, n. 6 (Norme regionali in materia di discipline bionaturali per il benessere a tutela dei consumatori), e degli artt. 1, commi 3 e 4, 2 e 3, comma 1, nonché degli artt. 4, 5, 6 e 7 della legge della Regione Veneto 6 ottobre 2006, n. 19 (Interventi per la formazione degli operatori di discipline bio-naturali), promossi con ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri, rispettivamente notificati il 17 maggio e il 14 dicembre 2006, depositati in cancelleria il 23 maggio e il 18 dicembre 2006 ed iscritti ai nn. 66 e 111 del registro ricorsi 2006.

Visti gli atti di costituzione della Regione Liguria e della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 3 luglio 2007 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Gigliola Benghi per la Regione Liguria ed Ezio Zanon per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Con due distinti ricorsi il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale, rispettivamente, dell'art. 2, commi 1 e 2, nonché degli artt. 3, 4, 5, 6, 7 e 8 della legge della Regione Liguria 14 marzo 2006, n. 6 (Norme regionali in materia di discipline bionaturali per il benessere a tutela dei consumatori), e dell'art. 1, commi 3 e 4, dell'art. 2, dell'art. 3, comma 1, nonché degli artt. 4, 5, 6 e 7 della legge della Regione Veneto 6 ottobre 2006, n. 19

(Interventi per la formazione degli operatori di discipline bio-naturali), deducendo, in ambedue i casi, la violazione dell'art. 117, comma terzo, della Costituzione per avere il legislatore regionale, sia della Liguria che del Veneto, ecceduto dai limiti della propria competenza nella materia, di legislazione concorrente, delle "professioni", violando i principi fondamentali previsti dalla normativa statale.

2. - I giudizi scaturiti dai due ricorsi, attesa la evidente connessione fra i medesimi, vanno riuniti per essere congiuntamente decisi.

3. - Le eccezioni preliminari di inammissibilità dei ricorsi, rispettivamente sollevate dalla difesa della Regione Liguria e da quella della Regione Veneto, debbono essere disattese in quanto ambedue destituite di fondamento.

3.1. - Infatti, quanto al rilievo formulato dalla Regione Liguria in ordine alla indeterminatezza (o erronea indicazione) dei termini normativi della questione sollevata e alla asserita carenza dei minimi requisiti argomentativi del ricorso introduttivo del giudizio, questa Corte osserva che, secondo la propria costante giurisprudenza, nel caso di ricorso in via principale, è necessario che il ricorrente identifichi esattamente la questione sollevata nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali e ordinarie il cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità, e fornisca una, sia pur sintetica, argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità della legge (sentenze n. 64 del 2007, n. 139 del 2006 e n. 450 del 2005).

Nel caso che interessa, il ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri, al di là di un evidente lapsus calami in cui è incorso nell'indicare la data della legge impugnata – attribuendole la data dell'11 marzo 2006 invece del 14 marzo 2006 – errore questo che, tuttavia, non ha avuto alcuna efficacia decettiva, come è palesato dal fatto che la resistente Regione non ha minimamente dubitato di quale fosse il provvedimento legislativo da scrutinare, ha adeguatamente indicato sia le norme impugnate che il parametro costituzionale di riferimento, argomentando anche sul dedotto rapporto di incompatibilità fra dette disposizioni, tale da condurre, se riscontrato da questa Corte, ad una declaratoria di incostituzionalità delle disposizioni censurate.

3.2. - Quanto alla eccezione di inammissibilità del ricorso proposto nei confronti della Regione Veneto, da questa ultima dedotta sulla base di una asserita tardività della sua proposizione per essere stato lo stesso – anche se tempestivamente consegnato all'ufficiale giudiziario per la notificazione – recapitato al Presidente della Regione oltre il termine previsto dall'art. 31 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), questa Corte rileva che il ricorso deve essere considerato ammissibile in forza dell'orientamento della più recente giurisprudenza costituzionale secondo la quale, anche nei giudizi introdotti in via principale di fronte alla Corte stessa, va tenuto distinto il momento in cui la notificazione deve intendersi perfezionata nei confronti del notificante – che coincide con la data della consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario – rispetto al momento in cui essa si perfeziona per il destinatario dell'atto – che coincide con la data in cui quest'ultimo lo riceve – (sentenza n. 383 del 2005).

Né hanno un qualche rilievo le osservazioni formulate dalla Regione Veneto in ordine alla asserita situazione di incertezza che la adozione di tale orientamento anche nella materia dei ricorsi in via principale determinerebbe: basti sul punto osservare, per escludere la conclusione giuridica di un tale argomento, che la pendenza del termine per l'impugnazione della legge regionale da parte dello Stato non ha alcuna valenza sospensiva della efficacia della legge regionale stessa, sicché durante siffatta pendenza non è affatto precluso alla Regione dare corso alla attuazione della legge anche, se necessario, tramite la adozione di atti normativi o amministrativi conseguenti.

4. - Nel merito, i ricorsi sono fondati.

4.1. - Osserva, infatti, questa Corte che più volte, scrutinando la legittimità costituzionale di disposizioni di legislazione regionale aventi ad oggetto la regolamentazione di attività di tipo professionale, si è 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, n. 424 del 2006). Da ciò deriva che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali. Che nelle presenti fattispecie ci si trovi di fronte a norme di fonte regionale attraverso le quali si realizza la individuazione di nuove figure professionali, lo si desume da una pluralità di elementi. In primo luogo dalla descrizione, sia pur indeterminata, dei compiti assegnati agli operatori delle "discipline bionaturali" per il benessere, compendiate, quanto alla legge della Regione Liguria n. 6 del 2006, nella espressione contenuta nell'art. 2, commi 1 e 2, con la quale si afferma che tali attività concorrono «a prevenire gli stati di disagio fisici e psichici stimolando le risorse vitali proprie di ciascun individuo», avendo come finalità «il mantenimento dello stato di benessere della persona»; e, quanto alla legge della Regione Veneto n. 19 del 2006, nella espressione contenuta nell'art. 1, comma 4, con la quale si definiscono le caratteristiche cui deve essere finalizzata l'azione degli operatori in questo settore, affermando che essi debbono operare «per la piena e consapevole assunzione di responsabilità di ciascun individuo in relazione al proprio stile di vita e per stimolare le risorse vitali della persona, intesa come entità globale e indivisibile, attraverso metodi ed elementi naturali la cui efficacia sia stata verificata». In secondo luogo la valenza istitutiva di nuove figure professionali della impugnata normativa si desume dalla circostanza che sia l'una legge che l'altra, rispettivamente all'art. 3 per ciò che concerne la legge della Regione Liguria n. 6 del 2006 (la quale ai successivi artt. 4 e 5 determina i soggetti abilitati alla iscrizione e le condizioni per procedervi) e all'art. 5 per ciò che concerne la legge della Regione Veneto n. 19 del 2006 (avendo la medesima previsto al precedente art. 4 le condizioni necessarie per la iscrizione), prevedano la istituzione di un apposito elenco ove possono iscriversi, sulla base del verificato possesso di specifici requisiti attestanti una determinata qualificazione professionale, gli operatori delle discipline bionaturali per il benessere.

Sul punto giova ribadire che la istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per l'iscrizione ad esso, prescindendosi dalla circostanza – ancorché sottolineata da ambedue le difese resistenti – che tale iscrizione si caratterizzi o meno per essere necessaria ai fini dello svolgimento della attività cui l'elenco fa riferimento, hanno, già di per sé, «una funzione individuatrice della professione», come tale preclusa alla competenza regionale (sentenze n. 57 del 2007 e n. 355 del 2005).

4.2. - Né vale considerare, come invece dedotto dalle difese della Regione Liguria e della Regione Veneto, che, essendo obiettivo primario della legge quello di «tutelare il consumatore-utente», la materia di riferimento dell'intervento legislativo sarebbe non quella delle "professioni" ma quella della tutela dei consumatori: è, infatti, fin troppo manifesto che nel caso in questione, pur ammettendo che lo scopo dell'intervento legislativo sia anche quello di apprestare, attraverso l'individuazione di uno standard qualitativo, una forma di tutela per il consumatore, esso è evidentemente attuato per il tramite della regolamentazione di una "professione" emergente – come, del resto, ammesso da una delle due difese – allo stato carente di autonoma disciplina.

Né vale a giustificare i suddetti interventi del legislatore regionale l'argomentazione che la disciplina rientrerebbe nell'ambito della formazione professionale: sia per un evidente motivo di consequenzialità, per cui anche le attività di formazione non possono che accedere ad ambiti professionali già riconosciuti con l'osservanza, sia da parte dello Stato che delle Regioni, dei rispettivi piani di competenza; sia poi, in modo specifico con riferimento alle discipline bionaturali, per la circostanza che già questa Corte ha avuto modo di pronunciarsi in detta materia affermando, con la sentenza n. 424 del 2005, relativa alla legge della Regione Piemonte 31 maggio 2004, n. 13 (Regolamentazione delle discipline bio-naturali), che dai principi fondamentali ricavabili dalla legislazione statale «non si trae alcuno spunto che possa consentire iniziative legislative regionali nell'ambito cui si riferisce la legge impugnata».

4.3. - Egualmente non pertinente è il riferimento al contenuto dell'art. 1, comma 2, della legge 1° febbraio 2006, n. 43 (Disposizioni in materia di professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative tecnico-sanitarie e della prevenzione e delega al Governo per la istituzione dei relativi ordini professionali), secondo il quale «Resta ferma la competenza delle regioni nell'individuazione e formazione dei profili di operatori di interesse sanitario non riconducibili alle professioni sanitarie». Infatti, per un verso tali profili vanno riferiti esclusivamente ad attività aventi carattere "servente" ed "ausiliario" rispetto a quelle pertinenti alle professioni sanitarie – peraltro ad un livello inferiore rispetto a quello proprio delle «arti ausiliarie delle professioni sanitarie», anche esse rientranti nella materia delle «professioni di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.» (sentenze n. 426 del 2006, n. 319 del 2005 e n. 353 del 2003) – carattere questo non ravvisabile nell'attività dell'operatore delle discipline bionaturali del benessere. Per altro verso, detta disposizione va, comunque, letta non disgiuntamente da quanto, invece, contenuto nell'art. 1, comma 3, del coevo decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 30 (Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131), il quale, ribadendo un principio, come dianzi osservato, già qualificato dalla giurisprudenza della Corte come limite della competenza legislativa regionale nella materia delle "professioni", prevede che «la potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale». Del resto, poiché la suddetta disposizione legislativa inizia con la seguente espressione: «Resta ferma la competenza delle Regioni» in materia, ne deriva che essa non può essere invocata per rivendicare ampliamenti di competenza.

5. - Poiché le restanti disposizioni contenute nelle due leggi regionali presentano una inscindibile connessione con quelle, rispettivamente, oggetto di specifica impugnazione, tale che senza queste ultime, le medesime restano prive di autonoma portata normativa, la declaratoria di illegittimità costituzionale va, di conseguenza, estesa all'intero testo delle due leggi regionali.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, nonché degli artt. 3, 4, 5, 6, 7 e 8 della legge della Regione Liguria 14 marzo 2006, n. 6 (Norme regionali in materia di discipline bionaturali per il benessere a tutela dei consumatori), e, per conseguenza, della restante parte della intera legge;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 3 e 4, dell'art. 2, dell'art. 3, comma 1, nonché degli artt. 4, 5, 6 e 7 della legge regionale del Veneto 6 ottobre 2006, n. 19 (Interventi per la formazione degli operatori di discipline bio-naturali), e, per conseguenza, della restante parte della intera legge.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 luglio 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2007.

Sentenza del 20 luglio 2007 n. 303		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via incidentale	
Rimettente	Tribunale amministrativo regionale	
Interveniente	Regione Friuli Venezia Giulia	
Materia	Radiotelevisione e servizi radioelettrici	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
legge regione Friuli Venezia Giulia 06/12/2004 n. 28 artt. 3, 5, 8.	Costituzione artt. 41, 117 co. 2 lettera e), co. 3 statuto regione Friuli Venezia Giulia art. 4 co. 1 numero 12	non fondatezza della questione
legge regione Friuli Venezia Giulia 06/12/2004 n. 28 art. 3 lettera a) co. 1 , art. 4 e 8 co. 2	Costituzione artt. 41, 117 co. 2 lettera e), co. 3 legge costituzionale 18/10/2001 n. 3 art. 10 statuto regione Friuli Venezia Giulia art. 4 co. 1 Costituzione art. 41 Costituzione art. 117 co. 2 lettera e)	non fondatezza della questione
Nota di sintesi		
<p>Nei giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale promossi dal TAR del Friuli-Venezia Giulia relativamente alle norme adottate da questa Regione in materia di infrastrutture per la telefonia mobile, va rigettata l'eccezione di inammissibilità della questione per asserita carenza di immediata lesività del regolamento impugnato rispetto alle posizioni soggettive dei ricorrenti nel giudizio a quo : spetta, infatti, al giudice rimettente apprezzare la sussistenza dei requisiti e delle condizioni dell'azione giurisdizionale, egli ha fornito a questo proposito una motivazione non implausibile che preclude alla Corte una diversa valutazione.</p> <p>La localizzazione degli impianti di comunicazione importa, per quanto riguarda il Friuli-Venezia Giulia, il coinvolgimento di potestà legislativa regionale primaria per la materia urbanistica, e, in difetto di più ampie attribuzioni statutarie in materia, di potestà legislativa concorrente, per la materia ordinamento della comunicazione. Ciò significa che la legislazione regionale in materia risulta assoggettata alla normativa trasversale adottata dallo Stato a titolo di tutela della concorrenza, va pertanto respinta l'eccezione proposta dalla Regione sul punto.</p> <p>Con riferimento alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 6 dicembre 2004, n. 28, che stabilisce un divieto assoluto di localizzazione degli impianti di telefonia mobile in zone interessate da biotopi naturali, va rigettata l'eccezione di inammissibilità per preteso difetto di motivazione in ordine alla non manifesta non fondatezza della questione.</p>		

SENTENZA N. 303

ANNO 2007

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 1, lettera a), 4 e 5, commi da 2 a 7, e 8, comma 2, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 6 dicembre 2004, n. 28 (Disciplina in materia di infrastrutture per la telefonia mobile), promossi con n. 2 ordinanze del 12 dicembre 2005 dal Tribunale amministrativo regionale del Friuli-Venezia Giulia sui ricorsi proposti da Vodafone Omnitel n.v. e da Tim Italia s.p.a. contro la Regione Friuli-Venezia Giulia ed altro iscritte ai nn. 28 e 29 del registro ordinanze 2006 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 7 prima serie speciale, dell'anno 2006.

Visti gli atti di costituzione della Vodafone Omnitel n.v., della Tim Italia s.p.a. e della Regione Friuli-Venezia Giulia;

udito nell'udienza pubblica del 3 luglio 2007 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

uditi gli avvocati Marco Sica, Paolo Mantovan e Mario Libertini per la Vodafone Omnitel n.v., Giuseppe De Vergottini per la Tim Italia s.p.a. e Giandomenico Falcon per la Regione Friuli-Venezia Giulia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Il Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettera a), 4 e 5, commi 2, 3, 4, 5, 6 e 7, nonché dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 6 dicembre 2004, n. 28

(Disciplina in materia di infrastrutture per la telefonia mobile), in relazione agli artt. 41, 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, della Costituzione e all'art. 4, numero 12), dello statuto speciale adottato con la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) (r.o. n. 28 del 2006).

La legge regionale n. 28 del 2004 (art. 1) disciplina l'installazione degli impianti per la telefonia mobile e dei ponti radio nel territorio regionale, «in armonia con i principi di cui alla legge 22 febbraio 2001 n. 36» (Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici), con cui il legislatore statale ha approntato la cornice normativa in punto di protezione dall'inquinamento elettromagnetico, ed ha determinato (art. 8) le competenze delle Regioni e degli enti locali in tale materia.

In particolare, ai sensi della citata legge n. 36 del 2001, «sono di competenza delle regioni, nel rispetto dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità nonché dei criteri e delle modalità fissati dallo Stato» «l'esercizio delle funzioni relative all'individuazione dei siti di trasmissione e degli impianti per telefonia mobile, degli impianti radioelettrici e degli impianti per radiodiffusione» (art. 8, comma 1, lettera a), e le modalità per il rilascio delle autorizzazioni alla installazione degli impianti di cui al presente articolo, in conformità ai criteri di semplificazione amministrativa, tenendo conto dei campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici preesistenti (art. 8, comma 1, lettera c).

In queste e nelle ulteriori materie indicate dall'art. 8, comma 1, le Regioni «definiscono le competenze che spettano alle province e ai comuni, nel rispetto di quanto previsto dalla legge 31 luglio 1997, n. 249» (art. 8, comma 4), mentre «i comuni possono adottare un regolamento per assicurare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti e minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici» (art. 8, comma 6).

Muovendo dichiaratamente da tale premessa normativa, l'art. 3, comma 1, lettera a) della legge regionale n. 28 del 2004 stabilisce che «entro 120 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, con regolamento da sottoporre a parere della Commissione consiliare competente, sono definiti: a) le linee-guida, anche temporali, alle quali i Comuni devono attenersi per la predisposizione e l'aggiornamento, ai sensi dell'articolo 4, del Piano comunale di settore per la localizzazione degli impianti».

Tale Piano, disciplinato dal successivo art. 4, anch'esso oggetto di censura, «definisce, di preferenza sulla base di protocolli d'intesa con i gestori medesimi, la localizzazione delle strutture per l'installazione degli impianti fissi per telefonia mobile e ponti radio e le loro eventuali modifiche» (art. 4, comma 2, lettera c).

L'art. 5 della stessa legge regionale ha poi per oggetto il procedimento autorizzativo ai fini della installazione e della modifica delle infrastrutture per telefonia mobile, ed esige, nel testo vigente al tempo della proposizione della questione di legittimità costituzionale, il rilascio della concessione o autorizzazione edilizia, fatte salve le disposizioni dell'art. 87, comma 3-bis, del d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), in punto di autorizzazione all'installazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica per impianti radioelettrici.

Infine, viene censurato l'art. 8, comma 2, che vieta la localizzazione degli impianti «nelle zone interessate da biotipi» (melius: biotopi) istituiti ai sensi della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 30 settembre 1996, n. 42 (Norme in materia di parchi e riserve naturali regionali).

2. - Il medesimo rimettente, con ordinanza pronunciata nell'ambito di altro giudizio, ha altresì sollevato, con argomenti di analogo tenore, questione di legittimità costituzionale dei soli artt. 3, comma 1, lettera a), 4 e 5, commi 2, 3, 4, 5, 6, 7 della medesima legge regionale n. 28 del 2004, in relazione agli artt. 41, 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, della Costituzione e all'art. 4, numero 12), dello statuto speciale (r.o. n. 29 del 2006).

3. - Entrambi i giudizi a quibus sono stati promossi a séguito dell'approvazione del decreto del Presidente della Regione Friuli-Venezia Giulia 19 aprile 2005, n. 094/Pres. (Regolamento di attuazione della legge regionale n. 28/2004 «Disciplina in materia di infrastrutture per telefonia mobile». Approvazione), con cui sono state dettate le linee-guida previste dall'art. 3, comma 1,

lettera a) della legge regionale n. 28 del 2004, e avverso il quale gli operatori di telefonia mobile Vodafone Omnitel N.V. (r.o. n. 28 del 2006), e Tim Italia s.p.a., ora Telecom Italia s.p.a. (r.o. n. 29 del 2006), hanno proposto ricorso innanzi al giudice amministrativo, chiedendone l'annullamento per violazione della predetta legge regionale n. 28 del 2004, della quale ultima sono stati peraltro denunciati numerosi profili di illegittimità costituzionale.

Il Tribunale rimettente, dopo aver scrutinato in senso positivo la conformità del regolamento oggetto di causa alla legge regionale, ha sollevato nei confronti di questa gli odierni incidenti di legittimità costituzionale.

4. - È intervenuta in entrambi i giudizi la Regione Friuli-Venezia Giulia, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili ed infondate.

Vodafone Omnitel N.V. e Telecom Italia s.p.a. si sono costituite quali intervento, in qualità di parti dei giudizi a quibus, concludendo per l'accoglimento delle questioni.

5. - I giudizi possono essere riuniti e decisi con la medesima sentenza, per ragioni di omogeneità della materia e di identità dei profili di costituzionalità sottoposti all'esame di questa Corte.

6. - In via preliminare, la Regione Friuli-Venezia Giulia eccepisce l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza, posto che i giudizi principali sarebbero stati radicati in difetto delle necessarie condizioni: in particolare, il summenzionato regolamento recante l'approvazione delle linee-guida ivi censurato non avrebbe avuto carattere immediatamente lesivo delle posizioni giuridiche attive fatte valere dai ricorrenti, e non avrebbe pertanto potuto divenire oggetto di ricorso giurisdizionale.

L'eccezione è infondata: spetta infatti al giudice a quo apprezzare la sussistenza dei requisiti e delle condizioni dell'azione giurisdizionale, a patto che gli stessi non siano *ictu oculi* carenti.

Nel caso di specie, il rimettente ha fornito una motivazione non implausibile circa il carattere lesivo del regolamento censurato, ciò che preclude una diversa valutazione sul punto di questa Corte (da ultimo, ordinanza n. 68 del 2007).

6.1. - Sempre in via preliminare, la Regione Friuli-Venezia Giulia eccepisce altresì l'inammissibilità delle questioni aventi ad oggetto gli artt. 5, commi 2, 3, 4, 5, 6 e 7, e 8, comma 2, della legge regionale n. 28 del 2004 per "difetto di incidentalità", giacché le norme regolamentari censurate innanzi al giudice amministrativo riprodurrebbero testualmente tali disposizioni legislative, disvelandosi per tale via un'ipotesi di "impugnazione diretta della norma di legge", senza il necessario filtro incidentale.

Anche questa eccezione è infondata: ai fini dell'ingresso di una questione di costituzionalità sollevata nel corso di un giudizio dinanzi ad un'autorità giurisdizionale, è requisito necessario, unitamente al vaglio della non manifesta non fondatezza, che essa sia rilevante, ovvero che investa una disposizione avente forza di legge di cui il giudice rimettente è tenuto a far applicazione, quale passaggio obbligato ai fini della risoluzione della controversia oggetto del processo principale.

Nel caso di specie, non è dubbio che l'eventuale accoglimento delle questioni prospettate avverso i denunciati artt. 5 e 8 della legge regionale n. 28 del 2004 produrrebbe un concreto effetto nei giudizi a quibus, soddisfacente, per tale misura, della pretesa ivi dedotta dalle parti private, poiché dovrebbero essere accolte le doglianze mosse contro le corrispondenti norme regolamentari censurate (sentenza n. 50 del 2007).

Le questioni di costituzionalità vertenti sugli artt. 5, commi 2, 3, 4, 5, 6 e 7, e 8, comma 2, sono perciò rilevanti.

6.2. - L'art. 5 della legge regionale n. 28 del 2004 è stato sostanzialmente modificato, dopo la proposizione dell'incidente di legittimità costituzionale, a seguito della sua sostituzione operata dall'art. 53 della legge regionale 23 febbraio 2007, n. 5 (Riforma dell'urbanistica e disciplina dell'attività edilizia e del paesaggio), immediatamente applicabile, per effetto di quanto previsto dall'art. 66, comma 2, della medesima legge.

Il rimettente ha censurato l'art. 5, commi 2, 3, 4, 5, 6 e 7, poiché esso avrebbe comportato un sensibile aggravamento del procedimento di autorizzazione all'installazione degli impianti di telefonia mobile, rispetto al modello offerto in tale materia dall'art. 87 del d.lgs. n. 259 del 2003.

Spia di tale appesantimento, in denunciato contrasto con il principio, di derivazione comunitaria, di semplificazione e celerità nella realizzazione della rete, sarebbero state la necessità di acquisire un duplice parere da parte di ARPA e ASL (art. 5, comma 2, lettera a), la mancata previsione del ricorso alla conferenza dei servizi e l'imposizione al gestore di oneri finanziari (art. 5, comma 4).

Tuttavia, l'art. 53 della legge regionale n. 5 del 2007 ha cancellato ogni riferimento al parere dell'ASL e soppresso l'originario comma 4 in punto di oneri finanziari, mentre ha introdotto un espresso rinvio, in quanto compatibili, alle disposizioni di cui all'art. 87 del d.lgs. n. 253 del 2003 e alle norme sul procedimento amministrativo.

Si impone, pertanto, la restituzione degli atti al giudice a quo, affinché questi torni a valutare la sussistenza dei requisiti di non manifesta non fondatezza e di rilevanza della sollevata questione, anche sotto il profilo temporale (da ultimo, ordinanze n. 143 del 2007 e n. 288 del 2006).

6.3. - Nel solo giudizio di cui al n. 28 del r.o. 2006 il rimettente osserva incidentalmente che gli artt. 3 e 4 impugnati non indicano i «principi e i criteri direttivi cui dovrà attenersi la Giunta nella predisposizione e approvazione del regolamento», senza tuttavia sviluppare compiutamente tale rilievo nei termini di una espressa questione di costituzionalità e senza indicare alcun parametro costituzionale che risulterebbe con ciò violato.

Si deve pertanto convenire con la difesa della Regione Friuli-Venezia Giulia nell'escludere che siffatta laconica espressione possa costituire un'autonoma censura di illegittimità costituzionale, ai sensi dell'art. 23 della legge 1° marzo 1953, n.87.

7. - Il TAR dubita della legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettera a), e 4 della legge regionale n. 28 del 2004, partendo dal presupposto interpretativo secondo cui essi, in luogo del regolamento comunale di cui all'art. 8, comma 6, della legge statale n. 36 del 2001, hanno introdotto una «pianificazione di tipo nettamente urbanistico esecutivo», che può assumere il contenuto di una diretta localizzazione territoriale dei singoli impianti.

La Corte condivide l'approccio interpretativo del giudice a quo, corroborato soprattutto dalla lettera dell'art. 4, comma 2, lettera c), della legge n. 28 del 2004, che ha riguardo espressamente alla «localizzazione delle strutture per l'installazione degli impianti, venendo così ad investire la fase esecutiva di distribuzione sul territorio dei singoli e specifici impianti degli operatori: non a caso tale disposizione rinvia, a tal fine, preferenzialmente ai «protocolli di intesa con i gestori», i quali in tanto si giustificano, in quanto emergano le evidenze e le necessità di una ben predeterminata localizzazione dell'impianto di cui tali gestori sono o ambiscono a divenire titolari.

Ciò detto, debbono esaminarsi nel merito le doglianze proposte dal Tar Friuli-Venezia Giulia.

Il giudice rimettente afferma che l'aggravamento del procedimento pianificatorio, conseguente all'assorbimento in esso della fase di localizzazione dei singoli impianti e alla pretesa rigidità della pianificazione comunale di settore, contrasta con il principio di celerità ed efficienza nella realizzazione della rete, espressivo delle competenze statali in materia di tutela della concorrenza (artt. 41 e 117, secondo comma, lettera e, della Costituzione) e di «ordinamento della comunicazione» (art. 117, terzo comma, della Costituzione), cui la Regione a statuto speciale sarebbe soggetta, in virtù dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione).

Tali rilievi esprimono un'ideale motivazione circa i profili di denunciato contrasto con i parametri costituzionali violati, anche con riguardo agli artt. 41 e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, invocati ai sensi dell'art. 10 citato, sicché va rigettata l'eccezione svolta dalla Regione, circa la genericità delle censure fondate su queste ultime norme costituzionali.

La riconduzione delle disposizioni censurate anche alla materia «urbanistica», assegnata dall'art. 4, numero 12) dello statuto alla potestà legislativa primaria della Regione non varrebbe ad esonerare dall'osservanza del medesimo principio, atteso che esso è di derivazione comunitaria, e costituisce, perciò, un obbligo internazionale dello Stato, che si impone, ai sensi dell'alinea dell'art. 4, comma 1, dello stesso statuto a tale competenza legislativa.

Tale ultima censura, diversamente da quanto eccepito dalla difesa regionale, è ammissibile, poiché il richiamo nell'ordinanza di rinvio delle direttive comunitarie recepite dal d.lgs. n. 259 del 2003,

recante il Codice delle comunicazioni elettroniche, (direttive 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE, direttiva 2002/22/CE del 7 marzo 2002) rende adeguata contezza della base normativa da cui il rimettente trae il predetto principio, nel contempo illustrandone con sufficiente ampiezza il contenuto, anche tramite il rinvio alla sentenza n. 336 del 2005 di questa Corte.

Il TAR aggiunge che lo stesso approccio di pianificazione globale del territorio prescelto dal legislatore regionale pare in contrasto con i parametri ora evocati, giacché esso, non limitandosi all'imposizione di particolari divieti di installazione, ma spingendosi fino alla disciplina urbanistica positiva delle aree territoriali, contravverrebbe alla «regola» di «generale ammissibilità» alla realizzazione degli impianti, tradendo una finalità di «sostanziale preclusione» in materia.

8. - Questa Corte ha già avuto modo di pronunciarsi sul riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, nel quadro della politica di protezione dall'inquinamento elettromagnetico approntata dalla legge n. 36 del 2001, riconoscendo al primo il compito di determinare i valori-soglia, ai fini della tutela della salute e dell'assetto dell'ordinamento della comunicazione, e alle seconde la normazione sulle «discipline localizzative e territoriali», a proposito delle quali «è logico che riprenda pieno vigore l'autonoma capacità delle Regioni e degli enti locali di regolare l'uso del proprio territorio, purché, ovviamente, criteri localizzativi e standard urbanistici rispettino le esigenze della pianificazione nazionale degli impianti e non siano, nel merito, tali da impedire od ostacolare ingiustificatamente l'insediamento degli stessi» (sentenza n. 307 del 2003).

La normativa concernente l'uso e la trasformazione del territorio appartiene pertanto al titolo di competenza legislativa concorrente «governo del territorio», che, in relazione agli impianti di comunicazione, la Regione attiva unitamente alla potestà, anch'essa concorrente, in materia di «ordinamento della comunicazione» (sentenze n. 103 del 2006, n. 336 del 2005 e n. 324 del 2003).

Va aggiunto che la specialità dello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia comporta l'ingresso in campo di un titolo di legittimazione più ampio, posto che gli interventi legislativi in materia di «urbanistica» (sentenza n. 450 del 2006, relativa alla Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste), ai sensi dell'art. 4, numero 12), non soggiacciono all'osservanza dei principi fondamentali sanciti dalla legge statale, ma ai soli limiti statutari indicati dall'alinea dello stesso art. 4.

Se ne può concludere che la Regione Friuli-Venezia Giulia è libera, per tale profilo, di strutturare in forme differenti la fase di pianificazione concernente l'insediamento urbanistico e territoriale degli impianti.

Ne segue che l'articolazione prescelta dalla legge regionale n. 28 del 2004, che, in luogo del regolamento comunale previsto dall'art. 8, comma 6, della legge n. 36 del 2001, ruota intorno al Piano urbanistico esecutivo del Comune, non eccede, sotto tale angolatura, la sfera di competenza legislativa regionale in materia urbanistica.

Parimenti, la tesi del giudice a quo di precludere alla legge regionale un'attività pianificatoria che avvolga l'intero territorio, in luogo di limitarsi alla predisposizione di specifici divieti di localizzazione, non ha fondamento.

Il solo limite, insuperabile, che l'intervento di pianificazione regionale può incontrare, purché rispettoso dei valori soglia selezionati dalla normativa dello Stato, va infatti rinvenuto nel divieto di «impedire od ostacolare ingiustificatamente l'insediamento» degli impianti (sentenza n. 307 del 2003).

La normativa regionale recante i criteri di localizzazione degli impianti, per quanto segnata da prevalenti profili urbanistici, non può, inoltre, compromettere gli interessi affidati dalla Costituzione alla cura dello Stato, tramite le attribuzioni legislative di cui all'art. 117, secondo e terzo comma.

A tali principi, nel caso di specie, non sfugge la legislazione friulana.

Questa Corte ha già affermato infatti che, in virtù della clausola di maggior favore prevista dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, la competenza legislativa concorrente prevista dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione in punto di ordinamento della comunicazione si estende alla Provincia di Bolzano (sentenza n. 312 del 2003) e alla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (sentenza n. 450 del 2006): identica conclusione, in difetto di più ampie attribuzioni statutarie in materia, deve ora venir tratta quanto alla Regione Friuli-Venezia Giulia.

Ciò comporta, contrariamente all'eccezione svolta dalla difesa regionale sul punto, l'assoggettamento della legislazione friulana in materia alla normativa trasversale posta in essere dallo Stato a titolo di tutela della concorrenza (sentenze numeri 134 del 2006 n. 383 del 2005).

È perciò necessario accertare in concreto se le norme impugnate possano arrecare pregiudizio alle esigenze di celere sviluppo, di efficienza e di funzionalità della rete di comunicazione elettronica, che la legislazione statale esprime, anche in virtù di vincoli di derivazione comunitaria (sentenza n. 336 del 2005), tali da imporsi alla competenza legislativa regionale.

Su questo piano, lo stesso art. 1 della legge regionale n. 28 del 2004 chiarisce espressamente che la legislazione regionale si svolge «nel rispetto degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario, in armonia con i principi di cui alla legge 22 febbraio 2001 n. 36, e al decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259». È, pertanto, direttamente il legislatore regionale a riconoscere la necessità che la propria attività si accordi alla parallela produzione normativa dello Stato.

Gli artt. 3, comma 1, lettera a), e 4, oggetto del presente giudizio, non si discostano da siffatta premessa, giacché non recano in sé alcuna previsione contenutistica circa i criteri di pianificazione e di localizzazione degli impianti, salvo il dovuto richiamo all'osservanza dei valori soglia fissati dallo Stato (art. 4, comma 2, lettera d).

Le disposizioni annotate si limitano, invece, a prevedere un procedimento in tre fasi, ove l'autorizzazione all'installazione è preceduta dalle linee-guida regionali e dall'adozione del Piano comunale di settore.

L'obiettivo di perseguire da parte del Piano comunale «l'uso razionale del territorio, la tutela dell'ambiente, del paesaggio e dei beni naturali, in quanto costituiscono risorse non rinnovabili e patrimonio dell'intera comunità regionale» (art. 4, comma 2, lettera a), e di tenere in conto sia le «necessità dell'Amministrazione comunale», sia i «programmi dei gestori di rete per la telefonia mobile» (art. 4, comma 2, lettera b), con ogni evidenza non implica scelte sostanziali circa le modalità con cui tali finalità saranno conseguite, per mezzo del Piano stesso.

Anzi, è doveroso che tali modalità assicurino il carattere trasparente, tempestivo e non discriminatorio della procedura (sentenze n. 265 e n. 129 del 2006), e in nessun caso pongano restrizioni, prive di finalità esclusivamente urbanistiche, ed inutili aggravamenti procedurali allo sviluppo della rete e al disegno organizzativo che i gestori le vogliano conferire, nell'esercizio della libera iniziativa economica e del gioco della concorrenza.

Fondamentale in questa prospettiva è il rispetto del programma dei gestori di rete di cui all'art. 4, comma 2, lettera b), in relazione al quale le «necessità dell'Amministrazione comunale», ivi ricordate, si risolvono nel solo e legittimo esercizio delle funzioni urbanistiche espressamente conferite ai Comuni.

Si deve perciò concludere che le norme denunciate non comportano alcuna diretta compromissione degli interessi ascrivibili alla competenza legislativa dello Stato, né ledono la libera iniziativa economica assicurata dall'art. 41 della Costituzione.

Qualora, invece, tali ostacoli alla realizzazione della rete e alla copertura con essa dell'intero territorio nazionale provenissero dagli atti di pianificazione urbanistica previsti dalla legge regionale n. 28 del 2004, nello specifico contenuto loro conferito, sarebbero questi ultimi a rivelarsi illegittimi, consentendo l'attivazione dei comuni rimedi giurisdizionali a tal scopo approntati dall'ordinamento.

Né si può convenire con il rimettente in ordine all'intollerabilità costituzionale e comunitaria dell'aggravamento del procedimento conseguente alla scelta di ricorrere ad un Piano di matrice urbanistico esecutiva.

Difatti, la predisposizione di un quadro preliminare di compatibilità urbanistica rispetto all'insediamento, benché introduca un elemento di maggiore complessità nella fase iniziale del procedimento, ne agevola successivamente la risoluzione, posto che l'autorizzazione verrà richiesta in ragione di parametri predefiniti, adeguati alle specifiche peculiarità del caso concreto.

È chiaro però che a tal fine dovrà essere assicurato un ampio grado di flessibilità del Piano, affinché esso possa recepire le modifiche che si rendessero necessarie, anche in seguito all'emersione

dell'interesse di ciascun operatore del settore. In tale direzione si colloca l'art. 4, comma 4, censurato, che stabilisce l'aggiornamento del Piano «qualora sia necessario individuare nuove o diverse localizzazioni, di norma con cadenza annuale».

Va infine rimarcato che, ai sensi dell'art. 15, comma 4, della stessa legge regionale n. 28 del 2004, la mancata approvazione del Piano non comporta la paralisi del procedimento di autorizzazione all'installazione degli impianti, che i Comuni definiranno in tal caso sulla base «delle esigenze di copertura del servizio sul territorio, della tutela della salute della popolazione, della mitigazione dell'impatto ambientale e paesaggistico, nonché del regolamento» (in effetti approvato con il menzionato D.P. Reg. 19 aprile 2005. n. 094/Pres.).

Per tali ragioni, le questioni di costituzionalità sollevate avverso gli artt. 3, comma 1, lettera a), e 4 della legge regionale n. 28 del 2004 non sono fondate.

8. - Il giudice a quo dubita anche (r.o. n. 28 del 2006) della legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della medesima legge censurata, poiché il divieto di localizzare gli impianti nelle zone interessate dai biotopi sarebbe privo di giustificazione logica e capace di ledere «l'interesse primario alla realizzazione delle reti di telecomunicazioni», garantito dagli artt. 41, 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, della Costituzione, anche in riferimento all'art. 4, numero 12), dello statuto.

La difesa regionale ha ribadito, quanto a tale questione, le proprie eccezioni di inammissibilità per la genericità del richiamo agli obblighi internazionali violati, per l'«immotivata invocazione dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione ad una Regione speciale» e per difetto della motivazione circa la non manifesta non fondatezza, in relazione ai parametri costituiti dagli artt. 41 e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

Le prime due eccezioni sono da rigettare, in forza delle medesime considerazioni svolte sul punto, a proposito delle questioni aventi ad oggetto gli artt. 3, comma 1, lettera a), e 4.

Quanto al preteso difetto di motivazione, la censura si salda e si deve leggere, per tale profilo, unitamente ai rilievi già esaurientemente svolti dal rimettente con riguardo ai predetti artt. 3 e 4, sicché essa ne risulta sufficientemente argomentata.

Il biotopo naturale è «un'area di limitata estensione territoriale caratterizzata da emergenze naturalistiche di grande interesse e che corrono il rischio di distruzione e scomparsa» (art. 2, comma 1, lettera d, della legge regionale n. 42 del 1996) ed è individuato «in aree esterne ai parchi e alle riserve» con decreto del Presidente della Giunta regionale (art. 3, comma 1, della legge n. 42 del 1996), che ne precisa il perimetro.

Le dimensioni territoriali particolarmente esigue del biotopo naturale e la necessità della specifica tutela consentono di escludere che il divieto di localizzarvi gli impianti possa costituire un ostacolo effettivo alla funzionalità della rete.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge regionale n. 28 del 2004 non è pertanto fondata.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettera a), e 4 della legge della Regione Friuli Venezia Giulia 6 dicembre 2004, n. 28 (Disciplina in materia di infrastrutture per la telefonia mobile), in riferimento agli artt. 41, 117, secondo comma, lettera e) e terzo comma, della Costituzione, e all'art. 4, numero 12), della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia, con le ordinanze di cui in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione Friuli Venezia Giulia 6 dicembre 2004, n. 28, sollevata, in riferimento agli artt. 41, 117, secondo comma, lettera e) e terzo comma, della Costituzione, e all'art. 4, numero 12), della legge

costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia con l'ordinanza n. 28 del 2006 di cui in epigrafe;

ordina la restituzione degli atti al Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia, limitatamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 2, 3, 4, 5, 6 e 7, della legge della Regione Friuli Venezia Giulia 6 dicembre 2004, n. 28, sollevata in riferimento agli artt. 41, 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, della Costituzione, e all'art. 4, numero 12, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, con le ordinanze di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 luglio 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2007.

Sentenza del 20 luglio 2007 n. 314

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via incidentale	
Rimettente	Consiglio di Stato, sezione IV	
Interveniente	Regione Campania	
Materia	Edilizia e urbanistica	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
art. 10, comma 9, della legge della Regione Campania 13 agosto 1998, n. 16 (Assetto dei Consorzi per le aree di sviluppo industriale), e 77, comma 2, della legge della stessa Regione 11 agosto 2001, n. 10 (Disposizioni di finanza regionale anno 2001)	art. 3, 42, comma 3, e 97 Cost.	illegittimità costituzionale

Nota di sintesi

Nel caso di decadenza di vincoli urbanistici a contenuto espropriativo, la reiterazione o la proroga dei vincoli stessi comporta necessariamente la previsione di un indennizzo, diretto al ristoro del pregiudizio causato dal protrarsi della durata. La regola dell'indennizzabilità dei vincoli espropriativi reiterati costituisce ormai un principio consolidato nell'ordinamento, anche per l'entrata in vigore dell'art. 39 del testo unico delle espropriazioni (d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327) e i piani regolatori delle aree di sviluppo industriale indubbiamente contengono vincoli preordinati all'espropriazione (quindi soggetti ai principi in tema di indennizzo e durata), dato che per definizione lo sviluppo industriale commesso ai consorzi non può che avvenire previa espropriazione generalizzata.

Ne consegue, pertanto, che il combinato disposto dell'art. 10, comma 9, della legge della Regione Campania 13 agosto 1998, n. 16 (Assetto dei Consorzi per le aree di sviluppo industriale), e dell'art. 77, comma 2, della legge della Regione Campania 11 agosto 2001, n. 10 (Disposizioni di finanza regionale anno 2001), risulta illegittimo nella parte in cui proroga per un triennio i piani regolatori dei nuclei e delle aree industriali già scaduti alla data di sua entrata in vigore, senza la previsione di alcun indennizzo per i proprietari interessati.

SENTENZA N. 314

ANNO 2007

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- 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	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 10 comma 9, della legge della Regione Campania 13 agosto 1998, n. 16 (Assetto dei Consorzi per le aree di sviluppo industriale), e dell'art. 77, comma 2, della legge della Regione Campania 11 agosto 2001 n. 10 (Disposizioni di finanza regionale anno 2001), promossi con sette ordinanze del 20 maggio 2004 dal Consiglio di Stato, rispettivamente iscritte ai nn. da 252 a 256, 264 e 265 del registro ordinanze 2005 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20 prima serie speciale, dell'anno 2005.

Visti gli atti di costituzione di Aquilante Vittoria ed altri, dell'IMPRE.CO Società Consortile a r.l., di Santagata Antonio ed altri, di De Angelis Angelo nonché l'atto di intervento fuori termine della Di Marino S.r.l.;

udito nell'udienza pubblica dell'8 maggio 2007 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro;

uditi gli avvocati Antonio Romano e Carlo Maria Palmiero per la IMPRE.CO Società Consortile a r.l., Antonio Lamberti per De Angelis Angelo, Benito Aleni per Aquilante Vittoria ed altri, Renato De Lorenzo per Santagata Antonio ed altri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Con sette ordinanze, identicamente motivate (reg. ord. n. 252, 253, 254, 255, 256, 264 e 265 del 2005), il Consiglio di Stato, sezione IV, dubita della legittimità costituzionale degli artt. 10, comma 9, della legge della Regione Campania 13 agosto 1998, n. 16 (Assetto dei Consorzi per le aree di sviluppo industriale), e 77, comma 2, della legge della stessa Regione 11 agosto 2001, n. 10

(Disposizioni di finanza regionale anno 2001), laddove prorogano per un triennio, senza previsione di indennizzo, i piani regolatori delle aree e dei nuclei industriali (piani a.s.i.), per violazione del diritto di proprietà, non essendosi previsto l'indennizzo per la reiterazione dei vincoli di inedificabilità imposti dai piani (art. 42, terzo comma, della Costituzione); del principio di ragionevolezza, essendosi prorogati vincoli già scaduti, anche da tempo considerevole, senza valutazione della necessità dell'intervento pubblico da realizzare, in riferimento al sacrificio imposto al privato (art. 3 della Costituzione); nonché del principio di buona amministrazione, non essendo stata la proroga disposta con applicazione delle norme procedurali disciplinanti l'emanazione dell'atto prorogato (art. 97 della Costituzione).

2. - Le sette ordinanze sollevano la stessa questione di legittimità costituzionale, onde deve essere disposta la riunione dei relativi giudizi.

3. - Va preliminarmente dichiarata l'inammissibilità dell'intervento della Di Marini-Rovani s.r.l., che non riveste la qualità di parte nel giudizio principale (r.o. n. 252 del 2005), in conformità al principio, più volte affermato da questa Corte, della necessaria corrispondenza tra le parti del giudizio incidentale di costituzionalità con quelle costituite nel giudizio principale.

4. - L'eccezione di inammissibilità sollevata dalla s.r.l. Impre.co., per l'insussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo (l'illegittimità del decreto di occupazione per la carenza di una valida ed efficace dichiarazione di pubblica utilità determinerebbe la giurisdizione del giudice ordinario, attenendo la controversia ad un comportamento), è infondata.

Il giudice rimettente ha motivato non implausibilmente la sussistenza della propria giurisdizione dal momento che i giudizi principali riguardavano l'impugnazione di provvedimenti della pubblica amministrazione e, precisamente, per tutti, il decreto di occupazione n. 212 del 13 marzo 2002, del Presidente della Giunta regionale della Campania, adottato in surroga all'inadempiente Sindaco del Comune di Gricignano di Aversa, e, per il ricorso di cui all'ordinanza n. 256 del 2005, anche il decreto di occupazione d'urgenza del Sindaco di Carinaro del 15 maggio 2001, mentre è irrilevante, ai fini della giurisdizione, l'eventuale illegittimità degli stessi.

5. - Parimenti infondata è l'ulteriore eccezione di inammissibilità per l'inapplicabilità della normativa impugnata alle fattispecie.

E' sufficiente rilevare, in proposito, l'applicabilità delle disposizioni censurate al decreto di occupazione del Sindaco di Carinaro del 15 maggio 2001, intervenuto nel triennio dall'approvazione della legge regionale.

6. - Passando all'esame del merito, la questione di costituzionalità è fondata, alla stregua delle considerazioni che seguono.

6.1. - Il giudice *a quo*, con una esauriente motivazione, da ritenere del tutto plausibile, propone un'interpretazione fondata sul dato letterale dell'art. 10, comma 9, della legge della Regione Campania n. 16 del 1998, e sull'effettiva intenzione del legislatore, fatta palese dall'interpretazione autentica della citata norma, contenuta nell'art. 77, comma 2, della legge della Regione Campania n. 10 del 2001, per cui lo scopo delle ricordate disposizioni è stato quello di rendere validi ed efficaci i piani che i Consorzi per le aree di sviluppo industriale avevano già elaborato anche da tempo e che, dunque, erano meno suscettibili di immediata attuazione.

L'espressione, non tecnica, di *piani esistenti*, usata dal legislatore regionale, impedisce l'individuazione di qualsiasi lasso di tempo entro il quale determinare l'eventuale scadenza dei piani consortili al fine di legittimare la loro proroga legislativa: la *voluntas* del legislatore è stata quella di "prorogare" (impropriamente, perché in realtà li ha fatti rivivere) tutti i piani approvati, in qualsiasi tempo scaduti. Ciò, del resto, deriva dal fatto che la legge n. 16 del 1998 ha costituito il primo intervento normativo regionale nell'ambito della materia dei Consorzi per le aree di sviluppo industriale.

Il rimettente deduce che la reiterazione dei vincoli espropriativi è consentita in via amministrativa, e a maggior ragione, per legge. Essa però deve essere puntualmente motivata con riguardo alla persistente necessità di acquisire la proprietà privata (da valutare sulla base di una apposita istruttoria procedimentale da cui emerga la prevalenza dell'interesse pubblico rispetto a quello

privato da sacrificare); e, contemporaneamente, deve prevedere la corresponsione del giusto indennizzo. In mancanza di tali presupposti vi è lesione del diritto di proprietà.

La proroga di tutti i piani a.s.i. della Campania, invece, interviene indiscriminatamente per il semplice fatto della loro esistenza, siano essi già scaduti o meno, e per di più indipendentemente dal momento in cui essi siano venuti a scadenza: la proroga di un provvedimento non più efficace violerebbe il principio di ragionevolezza, cui deve attenersi intrinsecamente la discrezionalità del legislatore, nonché i principi di legalità e di buon andamento, cui deve ispirarsi l'azione amministrativa.

Altrettanto irragionevolmente, in stridente contrasto con il principio di uguaglianza sostanziale, la riadozione o la rinnovata efficacia attribuita al piano a.s.i. di Caserta, che è oggetto d'impugnazione nel giudizio *a quo*, è avvenuta, si rileva, ad oltre venti anni dalla sua originaria scadenza, senza che sia stata svolta alcuna valutazione sulla necessità dell'intervento pubblico da realizzare in relazione al sacrificio imposto al privato.

6.2. - È appena il caso di precisare che non viene qui in discussione la natura del vincolo, per la quale la Corte ([sentenze n. 179 del 1999 e n. 411 del 2001](#)) assume essere estranee alla problematica quelle destinazioni non coinvolgenti l'esecuzione di opere pubbliche, ma rimesse all'iniziativa anche concorrente dei singoli proprietari, e quindi corrispondenti a vincoli meramente conformativi. Nei piani a.s.i. non è dubbia la riconoscibilità di vincoli preordinati all'espropriazione (quindi soggetti ai principi in tema di indennizzo e durata), dato che per definizione lo sviluppo industriale commesso ai consorzi non può che avvenire previa espropriazione generalizzata.

L'iter interpretativo della garanzia costituzionale in materia di espropriazione ha portato a riconoscere il principio secondo cui, per gli anzidetti vincoli (urbanistici) espropriativi, la reiterazione (o la proroga) comporta – oltre la temporaneità – necessariamente un indennizzo, diretto al ristoro del pregiudizio causato dal protrarsi della durata ([sentenza n. 148 del 2003](#)). Ed infatti, questa Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 147, primo ed ultimo comma, del previgente testo unico delle leggi sul Mezzogiorno, approvato con d.P.R. 30 giugno 1967, n. 1523, nella parte in cui dette norme consentivano, senza previsione di indennizzo, che vincoli di destinazione preordinati all'esproprio fossero imposti sui beni di proprietà privata dai piani regolatori delle aree dei nuclei di sviluppo industriale, senza prefissione di un termine di durata ([sentenza 260 del 1976](#)).

La regola dell'indennizzabilità dei vincoli espropriativi reiterati è ormai un principio consolidato nell'ordinamento, anche per l'entrata in vigore dell'art. 39 del testo unico delle espropriazioni (d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327). La reiterazione di qualsiasi vincolo preordinato all'esproprio, o sostanzialmente espropriativo, dunque, è da intendere implicitamente integrabile con il principio generale dell'indennizzabilità ([sentenza n. 397 del 2002](#)), tanto più che al momento in cui il Consiglio di Stato ha sollevato la questione, la regione Campania, con la legge 22 dicembre 2004, n. 16 (Norme sul governo del territorio), ha recepito il principio nel proprio ordinamento urbanistico, rinviando, per la quantificazione dell'indennizzo, al testo unico delle espropriazioni.

Le censure del Consiglio di Stato appaiono fondate, nella misura in cui pongono in rilievo l'assenza di una qualsivoglia valutazione degli interessi pubblici e privati coinvolti dalla proroga (*rectius*: rinnovo) dei vincoli posti dai piani a.s.i., in relazione alla persistente necessità da parte della pubblica amministrazione di disporre della proprietà privata per realizzare un progetto di interesse generale.

Va osservato che se, da un lato, la proroga di vincoli ancora in corso, attraverso un provvedimento generale (art. 10, comma 9, della legge regionale n. 16 del 1998), connesso ad un intervento normativo che regola l'intera materia dei consorzi a.s.i. ai fini dell'incremento e dello sviluppo delle iniziative industriali nel territorio regionale, appare giustificata, purché assistita dalla corresponsione di un indennizzo, a conclusioni diverse induce la constatazione dell'intento di far rivivere, secondo l'interpretazione autentica contenuta nell'art. 77, comma 2, della legge regionale n. 10 del 2001, vincoli ormai scaduti, indipendentemente dal periodo della loro pregressa efficacia.

Il piano a.s.i., seppure tipologicamente assimilabile al piano territoriale di coordinamento, incide direttamente sulle proprietà interessate, esponendole al procedimento espropriativo cui è prodromica la dichiarazione di pubblica utilità in essi implicita. La generalità dell'intervento non consente il bilanciamento dell'interesse pubblico, come concretamente può atteggiarsi nelle varie porzioni del territorio, con gli interessi dei proprietari destinatari del vincolo, i quali vengono così esposti ad un ulteriore periodo di compressione del proprio diritto, quando la decorrenza, anche lontana, del periodo, legale e prevedibile, di efficacia del vincolo, poteva aver creato in essi un legittimo affidamento sulla riespansione del diritto medesimo. L'effetto di limitare i diritti dei cittadini, attraverso la reviviscenza dei piani a.s.i., non avrebbe potuto prescindere dalla procedimentalizzazione di una verifica, caso per caso, della persistente attualità dell'interesse allo sviluppo industriale a distanza di tempi anche considerevoli, sugli specifici contesti territoriali, in rapporto all'interesse dei proprietari.

L'art. 10, comma 9, della legge della Regione Campania n. 16 del 1998, come interpretato dall'art. 77, comma 2, della legge della stessa Regione 11 agosto 2001, n. 10, va, pertanto, dichiarato incostituzionale nella parte in cui proroga i piani a.s.i. già scaduti al momento della sua entrata in vigore.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 10, comma 9, della legge della Regione Campania 13 agosto 1998, n. 16 (Assetto dei Consorzi per le aree di sviluppo industriale), e dell'art. 77, comma 2, della legge della Regione Campania 11 agosto 2001, n. 10 (Disposizioni di finanza regionale anno 2001), nella parte in cui proroga per un triennio i piani regolatori dei nuclei e delle aree industriali già scaduti.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 luglio 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Alfio FINOCCHIARO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2007.

Sentenza del 12 ottobre 2007 n. 339		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regioni: Lazio e Toscana	
Resistente	Presidenza del Consiglio dei Ministri	
Materia	Agricoltura – turismo	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
art. 4, commi 3 e 4, lettere a), b), c), e) ed f), e art. 5, commi 4 e 5, dell'art. 6, commi 2 e 3, della legge 20 febbraio 2006, n. 96	artt. 117, 118 e 120 Cost.	illegittimità costituzionale
art. 13, comma 2, della legge n. 96 del 2006	artt. 117, 118 e 120 Cost.	illegittimità costituzionale
art. 14, comma 2, della legge n. 96 del 2006	artt. 117, 118 e 120 Cost.	illegittimità costituzionale
art. 4, comma 2; art. 5, commi 1, 2, 3, e 6; art. 7; art. 9, comma 2; art. 11; art. 12 e art. 13, commi 1 e 3, della legge n. 96 del 2006	artt. 117, 118 e 120 Cost	non fondatezza della questione
Nota di sintesi		
<p>L'attività agrituristica è riconducibile alle materie agricoltura e turismo di competenza residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, comma quarto, della Costituzione, anche se interferisce con altre materie attribuite alla competenza, o esclusiva o concorrente, dello Stato.</p> <p>Sono costituzionalmente illegittime le disposizioni della legge 20 febbraio 2006, n. 96 (Disciplina dell'agriturismo) che incidono nell'ambito delle materie agricoltura e turismo, poiché ledono prerogative legislative delle Regioni alle quali le suddette materie sono attribuite in via residuale .</p>		

SENTENZA N. 339

ANNO 2007

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- 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	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 2, 3 e 4 lettere a), b), c), e), ed f); dell'art. 5, dell'art. 6, commi 2 e 3; dell'art. 7; dell'art. 8; dell'art. 9, comma 2; dell'art. 11; dell'art. 12; dell'art. 13 e dell'art. 14, comma 2, della legge 20 febbraio 2006, n. 96 (Disciplina dell'agriturismo), promossi con ricorsi delle Regioni Lazio e Toscana notificati il 10 e il 13 maggio 2006, depositati in cancelleria il 16 maggio 2006 ed iscritti ai nn. 64 e 65 del registro ricorsi 2006.

Udito nell'udienza pubblica del 3 luglio 2007 il Giudice relatore Maria Rita Saulle;

uditi gli avvocati Leopoldo di Bonito per la Regione Lazio e Lucia Bora e Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Le Regioni Lazio e Toscana con due ricorsi, il primo notificato il 10 maggio 2006, il secondo il 13 maggio 2006, ed entrambi depositati il successivo 16 maggio, impugnano varie disposizioni contenute nella legge 20 febbraio 2006, n. 96 (Disciplina dell'agriturismo), per violazione degli artt. 117, 118 e 120 della Costituzione.

2. - L'identità di materia e l'analogia delle questioni prospettate rendono opportuna la riunione dei ricorsi al fine della loro trattazione congiunta e della loro decisione con un'unica sentenza.

Le ricorrenti pongono a fondamento delle censure la medesima premessa, cioè che la legge impugnata violerebbe gli evocati parametri costituzionali in quanto inciderebbe nelle materie

dell'agricoltura - cui appartiene la disciplina dell'agriturismo - e del turismo - cui sono riconducibili taluni aspetti dell'attività agrituristica - attribuite alla competenza legislativa residuale delle Regioni, non giustificandosi la disciplina impugnata neanche in ragione del principio di sussidiarietà. Inoltre, la Regione Lazio precisa che il suddetto intervento statale difetterebbe dei requisiti della proporzionalità e della ragionevolezza e sarebbe carente di ogni tipo di coinvolgimento delle Regioni.

Entrambe le Regioni rilevano, altresì, che sebbene l'attività agrituristica coinvolga materie attribuite alla competenza concorrente dello Stato, le norme impuginate sarebbero in contrasto con i parametri costituzionali evocati in quanto dettano una disciplina di dettaglio.

3. - In via preliminare, occorre rilevare che la legge impugnata prescrive una disciplina generale per l'attività agrituristica, attività che, seppure in via immediata, rientra nelle materie agricoltura e turismo di competenza residuale delle Regioni, interferisce tuttavia con altre materie attribuite alla competenza, o esclusiva o concorrente, dello Stato.

4. - La Regione Toscana impugna l'art. 4 e, in particolare, i commi 2, 3, e 4, lettere a), b), c), e), ed f), nella parte in cui essi indicano, ai fini dell'individuazione dell'azienda agrituristica, quale criterio sulla cui base ritenere prevalente l'attività agricola su quella agrituristica, quello del tempo di lavoro necessario all'esercizio delle suddette attività, presumendosi prevalente quella agricola nei casi nei quali l'attività di ricezione e di somministrazione dei pasti e bevande interessi un numero non superiore a dieci ospiti.

La ricorrente ritiene, altresì, incostituzionale la norma impugnata nella parte in cui impone alle Regioni, sempre ai fini dell'individuazione sopra indicata, di riconoscere come prodotti propri dell'azienda agrituristica anche prodotti provenienti da aziende agricole collocate in zone omogenee contigue di Regioni limitrofe, nonché di prevedere che le suddette aziende somministrino una quota di prodotto proprio.

Tali disposizioni, a parere della Regione Toscana, violerebbero gli artt. 117 e 118 della Costituzione, in quanto con esse il legislatore statale sarebbe intervenuto con una normativa di dettaglio in una materia sottratta alla sua competenza, non ravvisandosi esigenze di carattere unitario che impongano il suddetto intervento.

4.1. - La questione relativa all'art. 4, comma 2, non è fondata.

In proposito va osservato che l'art. 4, nel dettare criteri e limiti dell'attività agrituristica, al comma 1 prevede che «Le regioni, tenuto conto delle caratteristiche del territorio regionale o di parti di esso, dettano criteri, limiti e obblighi amministrativi per lo svolgimento dell'attività agrituristica», specificando, al successivo comma 2, che «Affinché l'organizzazione dell'attività agrituristica non abbia dimensioni tali da perdere i requisiti di connessione rispetto all'attività agricola, le regioni e le province autonome definiscono criteri per la valutazione del rapporto di connessione delle attività agrituristiche rispetto alle attività agricole che devono rimanere prevalenti, con particolare riferimento al tempo di lavoro necessario all'esercizio delle stesse attività». Tale ultima disposizione, se da un lato si limita a ribadire il principio secondo il quale l'attività agrituristica deve porsi in rapporto di connessione con quella agricola, così come previsto dall'art. 2135 del codice civile e dall'art. 2 della stessa legge impugnata, dall'altro, laddove prevede quale elemento determinante ai fini della comparazione tra le due tipologie di attività sopra indicate il tempo di lavoro necessario al loro rispettivo svolgimento, non lede alcuna competenza regionale.

Invero, la disposizione di cui all'art. 4, comma 2, costituisce una specificazione della previsione generale contenuta nel precedente comma, il quale, appunto, attribuisce alle Regioni il compito di dettare i criteri utili al fine di classificare un'azienda agrituristica; con la conseguenza che deve intendersi demandata ai suddetti enti anche l'individuazione delle regole in base alle quali calcolare il tempo di lavoro cui fa riferimento la norma impugnata.

4.2. - Le questioni relative ai commi 3 e 4 dell'art. 4, sono fondate.

In particolare, il comma 3 prevede che «L'attività agricola si considera comunque prevalente quando le attività di ricezione e di somministrazione di pasti e bevande interessano un numero non superiore a dieci ospiti».

Tale disposizione, stabilendo una presunzione ai fini del riconoscimento di un'attività come agrituristica, opera esclusivamente nell'ambito delle materie agricoltura e turismo, cui è riconducibile, in via immediata, la suddetta attività, ledendo, in tal modo, le prerogative legislative delle Regioni alle quali le suddette materie sono attribuite in via residuale, ai sensi dell'art. 117, comma quarto, della Costituzione.

4.3. - L'art. 4, al comma 4, fissa, poi, una serie di criteri che l'impresa agrituristica deve rispettare nella somministrazione di pasti e bevande, tra i quali quello di garantire una quota significativa di prodotti propri, e quello di poter offrire, a determinate condizioni, anche prodotti di Regioni limitrofe.

Anche tale norma va ritenuta lesiva delle prerogative regionali, in quanto diretta a disciplinare esclusivamente aspetti inerenti l'attività agrituristica.

5. - Entrambe le ricorrenti impugnano l'art. 5, in quanto ritengono che la disposizione in esso contenuta, seppure operante nell'ambito di materie attribuite alla competenza concorrente di Stato e Regione, pone una normativa di dettaglio.

5.1. - Le censure relative all'art. 5, commi 4 e 5, sono fondate.

Con tali disposizioni il legislatore statale ha previsto che «Nel caso di somministrazione di pasti in numero massimo di dieci, per la loro preparazione può essere autorizzato l'uso della cucina domestica» (comma 4) e che «Per le attività agrituristiche di alloggio, nei limiti di dieci posti letto, per l'idoneità dei locali è sufficiente il requisito dell'abitabilità» (comma 5).

Le norme impugnate nel fissare in modo puntuale la disciplina applicabile in materia di tutela della salute, fanno sì che non residui alcuno spazio normativo per le Regioni. Queste ultime, infatti, in presenza dei limiti specifici previsti dal legislatore statale, non hanno alcun margine di operatività, con la conseguenza che risulta lesa la loro competenza legislativa nel settore in esame.

5.2. - Le censure relative ai commi 1, 2, 3 e 6, dell'art. 5, non sono fondate.

Le norme impugnate, nel disciplinare i requisiti igienico-sanitari applicabili alle strutture edilizie ed alle attrezzature dell'agriturismo, nonché le modalità di produzione, preparazione e confezionamento degli alimenti ivi consumati, risultano espressione del potere legislativo dello Stato in materia di «tutela della salute». In particolare, la prima parte del comma 1 demanda alle Regioni il compito di stabilire i suddetti requisiti, non invadendo in tal modo alcuna competenza regionale; mentre la seconda parte, laddove prevede che nella individuazione di tali requisiti deve tenersi conto di particolari elementi, quali, tra l'altro, le caratteristiche architettoniche degli immobili, si limita a fissare alcuni principi generali, lasciando alle Regioni la concreta disciplina in materia.

Quanto al successivo comma 2, esso si limita a rimandare, circa la produzione, la preparazione, il confezionamento e la somministrazione di alimenti e di bevande, alla disciplina contenuta nella legge 30 aprile 1962, n. 283 (Modifica degli artt. 242, 243, 247, 250 e 262 del T.U. delle leggi sanitarie approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265: Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande), e nell'art. 9 del decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 155 (Attuazione della direttiva 93/43/CEE e della direttiva 96/3/CE concernenti l'igiene dei prodotti alimentari), non contenendo alcuna norma di dettaglio.

In proposito, va rilevato che la legge n. 283 del 1962 pone una disciplina di portata generale, applicabile anche all'attività agrituristica, finalizzata alla tutela della salute e, in particolare, a garantire la salubrità degli alimenti, nonché a disciplinare alcuni aspetti del controllo ufficiale tutt'oggi pienamente operativi ed indirizzati anche alla produzione di quest'ultimi.

Quanto all'art. 9 del d.lgs. n. 155 del 1997, il legislatore ha ribadito la deroga ivi prevista a favore delle produzioni alimentari agrituristiche (dettata per le loro peculiari caratteristiche), in relazione ai requisiti igienico sanitari.

Anche per il comma 3 dell'art. 5 valgono le stesse considerazioni fatte per la seconda parte del comma 1, essendosi limitato il legislatore nazionale ad indicare alcuni criteri a cui deve attenersi l'autorità sanitaria ai fini della valutazione di idoneità dei locali al trattamento ed alla somministrazione di alimenti all'interno delle aziende agrituristiche e, quindi, a dettare un principio

fondamentale in materia di tutela della salute e, sotto altro aspetto, in materia di governo del territorio anch'esso di competenza concorrente.

Infine, parimenti infondate sono le censure relative al comma 6, laddove è prevista una deroga a favore delle strutture agrituristiche per quanto attiene al rispetto della disciplina sul superamento delle barriere architettoniche. La norma impugnata, infatti, nel prevedere per gli edifici e i manufatti destinati all'esercizio dell'attività agriturbistica la conformità alle norme vigenti in materia di accessibilità e di superamento delle barriere architettoniche, anche mediante l'adozione di opere provvisoriale, fissa un principio fondamentale relativo alla tutela della persona.

6. - La Regione Toscana censura, poi, l'art. 6, commi 2 e 3, in quanto ritiene che tale norma, nella parte in cui fissa in modo puntuale la disciplina amministrativa per l'esercizio dell'attività agriturbistica, attività rientrante nelle materie di competenza esclusiva delle Regioni, in assenza di esigenze unitarie da tutelare, violi gli artt. 117 e 118 della Costituzione.

6.1. - Le questioni sono fondate.

L'art. 6, ai commi 2 e 3, prevede, rispettivamente, che «La comunicazione di inizio dell'attività consente l'avvio immediato dell'esercizio dell'attività agriturbistica. Il comune, compiuti i necessari accertamenti, può, entro sessanta giorni, formulare rilievi motivati prevedendo i relativi tempi di adeguamento senza sospensione dell'attività in caso di lievi carenze e irregolarità, ovvero, nel caso di gravi carenze e irregolarità, può disporre l'immediata sospensione dell'attività sino alla loro rimozione da parte dell'interessato, opportunamente verificata, entro il termine stabilito dal comune stesso», e che «Il titolare dell'attività agriturbistica è tenuto, entro quindici giorni, a comunicare al comune qualsiasi variazione delle attività in precedenza autorizzate, confermando», sotto la propria responsabilità, «la sussistenza dei requisiti e degli adempimenti di legge».

Le norme impuguate, nel disciplinare il procedimento amministrativo che consente l'avvio dell'esercizio di un agriturismo, nonché le comunicazioni delle eventuali variazioni dell'attività autorizzata, attengono unicamente ad aspetti relativi alla attività agriturbistica che, in quanto tali, sono sottratti alla competenza legislativa dello Stato.

7. - La Regione Lazio impugna l'art. 7, nella parte in cui, nel prevedere le modalità per il rilascio del certificato di abilitazione all'esercizio dell'attività agriturbistica, violerebbe le competenze legislative regionali, nonché il principio di leale collaborazione.

7.1. - La questione non è fondata.

L'art. 7, al comma 1, prevede che «Le regioni disciplinano le modalità per il rilascio del certificato di abilitazione all'esercizio dell'attività agriturbistica. Per il conseguimento del certificato, le Regioni possono organizzare, attraverso gli enti di formazione del settore agricolo e in collaborazione con le associazioni agrituristiche più rappresentative, corsi di preparazione».

Tale disposizione non lede le attribuzioni legislative regionali, limitandosi, da un lato, a prevedere la possibilità per le Regioni di disciplinare le modalità per il rilascio del certificato di abilitazione all'esercizio dell'attività agriturbistica; dall'altro, a rendere facoltativa per le Regioni l'organizzazione a tal fine di appositi corsi di formazione.

8. - La Regione Toscana impugna l'art. 8 per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, ritenendolo lesivo della propria competenza normativa non ravvisandosi, altresì, l'esigenza di tutelare interessi unitari.

8.1. - La questione è fondata.

L'art. 8, al comma 1, prevede che «L'attività agriturbistica può essere svolta tutto l'anno oppure, previa comunicazione al comune, secondo periodi stabiliti dall'imprenditore agricolo. Tuttavia, ove se ne ravvisi la necessità per esigenze di conduzione dell'azienda agricola, è possibile, senza obbligo di ulteriori comunicazioni al comune, sospendere la ricezione degli ospiti per brevi periodi», e, al successivo comma 2, che «Entro il 31 ottobre di ciascun anno, secondo la procedura indicata dalla regione, i soggetti che esercitano l'attività agriturbistica presentano una dichiarazione contenente l'indicazione delle tariffe massime riferite a periodi di alta e di bassa stagione, che si impegnano a praticare per l'anno seguente».

Le comunicazioni prescritte dalla disposizione impugnata sono strettamente ed esclusivamente collegate con l'attività agrituristica, di talché risultano estranee ad ambiti di competenza legislativa statale e, quindi, la norma che prevede tali comunicazioni deve ritenersi lesiva delle prerogative regionali.

9. - La Regione Toscana impugna, per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, l'art. 9, comma 2, il quale afferma che «Al fine di una maggiore trasparenza e uniformità del rapporto tra domanda e offerta di agriturismo, il Ministro delle politiche agricole e forestali, sentito il Ministro delle attività produttive, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, determina criteri di classificazione omogenei per l'intero territorio nazionale e definisce le modalità per l'utilizzo, da parte delle Regioni, di parametri di valutazione riconducibili a peculiarità territoriali».

Secondo la ricorrente la norma censurata sarebbe in contrasto con gli evocati parametri costituzionali, in quanto contempla aspetti rientranti nell'attività agrituristica, attività attribuita alla competenza legislativa residuale delle Regioni, per le quali non vengono neanche in rilievo interessi unitari tali da giustificare l'intervento normativo in esame.

9.1. - La questione non è fondata.

In proposito si osserva che, sebbene il turismo e l'agricoltura siano materie di competenza legislativa residuale, ciò non toglie che il legislatore statale possa considerare necessario attrarre a livello centrale determinate funzioni amministrative «sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza» di cui al primo comma dell'art. 118 della Costituzione, dettando la relativa disciplina della funzione amministrativa in questione.

In particolare, questa Corte ha più volte affermato che, in presenza di un'esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, lo Stato è abilitato a disciplinare siffatto esercizio per legge, e ciò anche se quelle stesse 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'attrazione della funzione normativa, dal livello regionale a quello statale, convivono con il normale riparto di competenze contenuto nel Titolo V della Costituzione e ne giustificano una deroga purché, 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 sia previsto un coinvolgimento delle Regioni interessate (sentenze n. 383, n. 285, n. 270 e n. 242 del 2005, n. 6 del 2004, n. 303 del 2003).

Ciò è quanto è avvenuto con la norma oggetto di censura, la quale, nel rispetto delle condizioni che secondo la citata giurisprudenza di questa Corte debbono sussistere affinché la potestà legislativa statale sia legittimamente esercitata al di là dei confini segnati dall'art. 117 della Costituzione, ha attribuito a livello centrale il compito di definire i criteri di classificazione delle aziende agrituristiche.

10. - Entrambe le ricorrenti censurano l'art. 11, nella parte in cui prevede l'adozione di un programma per lo sviluppo dell'agriturismo, per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, precisando la Regione Lazio che tale norma contrasterebbe anche con l'art. 50 della legge regionale 11 novembre 2004, n. 1 (Nuovo Statuto della Regione Lazio).

A parere delle ricorrenti l'attività di programmazione, nelle materie attribuite alla competenza regionale, è di esclusiva pertinenza delle Regioni; pertanto, per tale motivo e in considerazione del fatto che non sussistono esigenze di carattere unitario da tutelare, la norma impugnata si pone in contrasto con i citati parametri costituzionali.

10.1. - La questione non è fondata.

L'art.11, al comma 1, prevede che «Il Ministro delle politiche agricole e forestali di intesa con le Regioni le province autonome e sentite le associazioni nazionali agrituristiche maggiormente rappresentative a livello nazionale, predisporre un programma di durata triennale, aggiornabile annualmente, finalizzato alla promozione dell'agriturismo italiano sui mercati nazionali e internazionali». Tale disposizione risulta chiaramente indirizzata alla promozione del turismo nazionale, stabilendo, a tal fine, che il programma di promozione dell'agriturismo venga adottato

previa intesa con le Regioni e province autonome e, quindi, rispetti le condizioni che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, debbono sussistere affinché la potestà legislativa statale sia legittimamente esercitata al di là dei confini segnati dall'art. 117 della Costituzione.

In particolare, deve ritenersi legittimo l'intervento in sussidiarietà dello Stato nella materia del turismo quando esso è finalizzato, come nel caso di specie, alla promozione del "made in Italy" a livello nazionale e internazionale (sentenze n. 88 del 2007 e n. 214 del 2006). Pertanto, la scelta di attribuire al Ministero delle politiche agricole e forestali un ruolo centrale nella predisposizione del programma triennale di promozione dell'agriturismo risulta giustificato dal punto di vista costituzionale laddove si considerino le ricadute che l'attività di promozione determina sul piano dei rapporti tra le aziende agrituristiche e tra queste ultime e gli altri operatori turistici.

11. - Entrambe le ricorrenti impugnano l'art. 12, nella parte in cui assimila alle attività agrituristiche quelle svolte dai pescatori relativamente all'ospitalità e alla somministrazione dei pasti costituiti prevalentemente dai prodotti della attività di pesca.

Le ricorrenti osservano che anche la pesca, come l'agriturismo, rientra nella competenza residuale delle Regioni, con la conseguenza che l'intervento normativo in esame, non sussistendo neanche esigenze di carattere unitario, violerebbe gli artt. 117 e 118 della Costituzione.

11.1. - La questione non è fondata.

La norma censurata, nel rendere applicabile la disciplina contenuta nella legge n. 96 del 2006 ai pescatori che esercitano le medesime attività delle aziende agrituristiche, va interpretata nel senso che essa opera nei limiti in cui le altre disposizioni contenute nella legge impugnata risultano costituzionalmente legittime in quanto espressione del potere legislativo, o concorrente o esclusivo, dello Stato.

12. - La Regione Lazio ritiene, poi, che l'art. 13, nella parte in cui attribuisce allo Stato un esteso e generale ruolo di indirizzo e coordinamento delle politiche nel settore dell'agriturismo, prevedendo, a tal uopo, l'istituzione di un Osservatorio nazionale dell'agriturismo, violi l'art. 117 della Costituzione e il principio della leale collaborazione.

12.1. - L'art. 13 prevede che «Al fine di fornire informazioni utili per lo svolgimento delle attività di indirizzo e di coordinamento di competenza del Ministero delle politiche agricole e forestali, nonché allo scopo di favorire la comunicazione e lo scambio di esperienze sul territorio nazionale, le Regioni inviano annualmente allo stesso Ministero delle politiche agricole e forestali una relazione sintetica sullo stato dell'agriturismo nel territorio di propria competenza, integrata dai dati sulla consistenza del settore e da eventuali disposizioni emanate in materia» (comma 1), istituendo, a tal fine, presso il citato Ministero l'Osservatorio nazionale dell'agriturismo (comma 2), il quale cura la raccolta e la elaborazione delle informazioni provenienti dalle Regioni, pubblicando annualmente un rapporto nazionale sullo stato dell'agriturismo e formulando, anche con il contributo di esperienze estere, proposte per lo sviluppo del settore (comma 3).

Per quanto concerne i commi 1 e 3 la questione non è fondata.

Tali commi – imponendo alle Regioni l'obbligo di fornire le indicate informazioni – mirano a coordinare a livello centrale la raccolta dei dati afferenti all'attività agriturbistica da esse svolta, al fine di disporre di un quadro unitario. Pertanto con tali norme lo Stato ha esercitato la potestà legislativa in materia di coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale e regionale, ad esso attribuita in via esclusiva dall'art. 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione.

Relativamente al comma 2, la questione è invece fondata.

La norma infatti, nel disciplinare l'istituzione presso il Ministero delle politiche agricole e forestali dell'Osservatorio nazionale dell'agriturismo, non prevede alcun coinvolgimento delle Regioni per mezzo della Conferenza Stato-Regioni

13. - La Regione Toscana, infine, impugna l'art. 14, comma 2, nella parte in cui prevede che «Le regioni uniformano ai principi fondamentali contenuti nella presente legge le proprie normative in materia di agriturismo entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge stessa».

13.1. - La censura è fondata solo per la parte in cui si riferisce al rispetto dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale in materia di agriturismo, materia che risulta sottratta alla competenza legislativa dello Stato e attribuita a quella residuale delle Regioni, che devono uniformarsi unicamente ai principi, contenuti nella legge n. 96 del 2006, i quali siano espressione della potestà legislativa esclusiva o concorrente dello Stato.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 3 e 4, lettere a), b), c), e) ed f), dell'art. 5, commi 4 e 5, dell'art. 6, commi 2 e 3, dell'art. 8 della legge 20 febbraio 2006, n. 96 (Disciplina dell'agriturismo);

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, della legge n. 96 del 2006, nella parte in cui, nell'istituire l'Osservatorio nazionale dell'agriturismo, non prevede alcun coinvolgimento delle Regioni;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, della legge n. 96 del 2006, nella parte in cui si riferisce alle norme di cui al capo a);

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, dell'art. 5, commi 1, 2, 3, e 6, dell'art. 7, dell'art. 9, comma 2, dell'art. 11, dell'art. 12 e dell'art. 13, commi 1 e 3, della legge n. 96 del 2006, sollevate, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Toscana e dalla Regione Lazio, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 ottobre 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Maria Rita SAULLE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 ottobre 2007.

Sentenza del 19 ottobre 2007 n. 344		
Tipo di giudizio	Conflitto di attribuzioni	
Ricorrente	Regione Toscana	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materia	Demanio	
Atto impugnato	Parametri	Esito del giudizio
Nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Direzione generale per le infrastrutture della navigazione marittima ed interna, del 21 marzo 2006	art. 118 Cost.	annullamento dell'atto
Nota di sintesi		
<p>Non spetta allo Stato, e per esso al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, attribuire alle autorità marittime statali la competenza amministrativa relativa al rilascio di concessioni demaniali nell'ambito dei porti turistici e commerciali di rilevanza economica regionale ed interregionale siti nella Regione Toscana, ulteriori rispetto al porto di Viareggio.</p>		

SENTENZA N. 344

ANNO 2007

REPUBBLICA ITALIANA
 IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
 LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Direzione generale per le infrastrutture della navigazione marittima ed interna, Divisione 6[^], prot. numero MINFTRA/DINFR/2580, in data 21 marzo 2006, promosso con ricorso della Regione Toscana, notificato il 22 maggio 2006, depositato in cancelleria il successivo 23 maggio ed iscritto al n. 8 del registro conflitti tra enti 2006.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché l'atto di intervento della società Porto Turistico Domiziano;

udito nell'udienza pubblica del 25 settembre 2007 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

uditi l'avvocato Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana, l'avvocato dello Stato Anna Lidia Caputi Iambrenghi per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Luca Graziani per la società Porto Turistico Domiziano.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Con il ricorso indicato in epigrafe, la Regione Toscana ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, impugnando la nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Direzione generale per le infrastrutture della navigazione marittima ed interna, del 21 marzo 2006, trasmessa alla Direzione marittima di Livorno, nonché, per conoscenza, alla Regione Toscana. Con detta nota, in ossequio alla [sentenza n. 89 del 2006](#) di questa Corte, si dispone, con specifico riguardo al porto di Viareggio, il trasferimento della documentazione relativa alle concessioni demaniali al competente ente territoriale e, in attesa della soluzione definitiva della complessiva questione del riparto di competenze in materia, «si invita la Direzione marittima di Livorno ad evidenziare agli uffici marittimi dipendenti che la sentenza non riguarda i porti diversi da quello di Viareggio».

2. - Secondo la ricorrente, la nota lederebbe le proprie attribuzioni in quanto lo Stato, nel ritenere riferibili solo al porto di Viareggio i principi contenuti nella citata [sentenza n. 89 del 2006](#), affermerebbe la propria competenza sui porti turistici e commerciali, di rilevanza economica regionale e interregionale, siti nella Regione, ulteriori rispetto a quello di Viareggio (porti di Marciana Marina, Campo nell'Elba, Porto Azzurro, Rosignano Marittimo, Cecina, San Vincenzo, Scarlino, Castiglione della Pescaia, Monte Argentario, Isola del Giglio), in violazione degli artt. 5, 117 e 118 della Costituzione.

3. - Ciò premesso, in via preliminare va ricordato che, con ordinanza letta in pubblica udienza, è stata dichiarata la inammissibilità dell'intervento spiegato in giudizio dalla società Porto Turistico Domiziano.

E, infatti, la giurisprudenza di questa Corte è costante nel ritenere che nel giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni non possono intervenire soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi, salvo che gli atti impugnati siano oggetto di un giudizio comune in cui l'interventore assume la qualità di parte e la pronuncia della Corte sia «susceptibile di condizionare la stessa possibilità che il giudizio comune abbia luogo» ([sentenze n. 89 del 2006, n. 386 del 2005](#)).

Non ricorrendo nella specie la circostanza da ultimo indicata, deve essere tenuto fermo l'orientamento che esclude la legittimazione ad intervenire in giudizio dei predetti soggetti, nei limiti in cui è inteso a salvaguardare il tono costituzionale dei conflitti affidati al giudizio della Corte.

4. - Ancora in via preliminare devono essere disattese le eccezioni di inammissibilità formulate dal Presidente del Consiglio dei ministri, in quanto, da un lato, non è ravvisabile la dedotta genericità o insufficienza dei parametri costituzionali invocati; dall'altro, l'atto impugnato è idoneo, di per sé, come di seguito precisato, ad incidere su competenze della Regione Toscana costituzionalmente garantite.

5. - Nel merito, il ricorso è fondato.

6. - Il contenuto della nota ministeriale impugnata è sostanzialmente duplice. Da un lato, infatti, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti impartisce ai propri uffici dipendenti direttive per l'esecuzione della sentenza di questa Corte [n. 89 del 2006](#), disponendo che sia trasmessa la documentazione concernente le concessioni demaniali sulle aree portuali al Comune di Viareggio; dall'altro lato, invita gli uffici stessi, dandone notizia anche alla Regione Toscana, «in attesa della soluzione definitiva della complessiva questione del riparto di competenze, la quale involge profili politico-istituzionali che possono essere deliberati solo a livello politico generale», a non tener conto della pronuncia di questa Corte se non per il solo porto di Viareggio.

In tal modo, il Ministero medesimo ha inteso riappropriarsi della competenza a provvedere in ordine alle stesse concessioni demaniali, con implicito, ma chiaro, riferimento agli altri porti turistici e commerciali di rilevanza economica regionale ed interregionale, siti nel territorio della Regione Toscana, che sono stati poc'anzi indicati.

Orbene, è di tutta evidenza che, con tale atto, l'Amministrazione statale ha effettuato una rivendicazione della propria competenza in materia; con ciò disattendendo quanto affermato da questa Corte, sia pure con riferimento specifico al porto di Viareggio, in ordine a tutte le strutture portuali aventi le caratteristiche di porti regionali o interregionali non di rilevanza economica nazionale o internazionale.

Non è, pertanto, dubbio, che, in tal modo, la nota impugnata violi la competenza spettante alla Regione Toscana nella materia *de qua*.

7. - A questo proposito giova ribadire che questa Corte (sentenze numeri [89 e 90 del 2006](#), e [n. 322 del 2000](#)) ha già avuto modo di precisare che il richiamo effettuato nell'art. 105 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), al d.P.C.m. 21 dicembre 1995 (Identificazione delle aree demaniali marittime escluse dalla delega alle Regioni ai sensi dell'art. 59 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616) non comporta affatto il conferimento a tale atto di «efficacia legislativa», né vale a sanare i vizi di legittimità che lo inficino, o comunque ad attribuire ad esso, in quanto tale, una nuova o diversa efficacia. In altri termini – ha precisato la Corte – il richiamo del suddetto atto amministrativo vale semplicemente a definire *per relationem* la portata del limite introdotto dal decreto legislativo al conferimento di funzioni, ma con riguardo al contenuto dell'atto richiamato quale esiste attualmente nell'ordinamento, e nei limiti in cui l'efficacia di esso propria tuttora permanga.

La Corte ha così ritenuto che «è da escludere, dunque, che il riferimento al suddetto d.P.C.m. nelle norme statali, citate negli atti impugnati, possa cristallizzare nel tempo l'appartenenza di aree portuali di interesse regionale o interregionale al novero di quelle escluse dal conferimento di funzioni alle Regioni in vista del loro “preminente interesse nazionale”» ([sentenza n. 89 del 2006](#)).

D'altronde, il nuovo sistema delle competenze, introdotto dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), impedisce che possa attribuirsi attuale valenza all'inserimento dei porti turistici e commerciali, di rilevanza economica regionale ed interregionale, nel d.P.C.m. del 1995, ai fini del riparto delle funzioni amministrative in materia portuale.

A ciò va aggiunto che la materia del turismo è attualmente di competenza legislativa residuale, e dunque piena, delle Regioni, con attribuzione delle funzioni amministrative agli enti territoriali minori, secondo i criteri indicati dall'art. 118 della Costituzione (citata [sentenza n. 90 del 2006](#)).

8. - L'orientamento di questa Corte, ora richiamato – il quale afferisce proprio al riparto delle attribuzioni tra Stato e Regioni, quale risulta dal nuovo Titolo V della Parte seconda della

Costituzione, e ha portata ricostruttiva generale del nuovo assetto introdotto dalla novella del 2001 – è stato ribadito, da ultimo, con la [sentenza n. 255 del 2007](#), con la quale si è riaffermato che «il nuovo assetto delle competenze, introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, impedisce che possa attribuirsi attuale valenza all’inserimento del porto di Cattolica nel d.P.C.m. 21 dicembre 1995, ai fini del riparto delle funzioni amministrative».

9. - Le suddette considerazioni possono essere utilizzate anche nel caso di specie, atteso che deve ritenersi in contrasto con il delineato riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni in materia portuale la rivendicazione di una generale competenza statale nella materia stessa.

Pertanto, in accoglimento del ricorso proposto dalla Regione Toscana, va dichiarato che non spettava allo Stato affermare la propria competenza nella materia delle concessioni sui beni del demanio marittimo portuale nei porti turistici e commerciali di rilevanza economica regionale ed interregionale siti nella Regione Toscana, ulteriori rispetto al porto di Viareggio (porti di Marciana Marina, Campo nell’Elba, Porto Azzurro, Rosignano Marittimo, Cecina, San Vincenzo, Scarlino, Castiglione della Pescaia, Monte Argentario, Isola del Giglio), con la conseguenza che deve essere annullata la impugnata nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 21 marzo 2006, nella parte in cui si invita la Direzione marittima di Livorno ad evidenziare agli uffici marittimi dipendenti che la sentenza n. 89 del 2006 non riguarda i porti diversi da quello di Viareggio.

10. - Quanto sin qui affermato, d’altronde, come già ritenuto da questa Corte (sentenze numeri 89 e 90 del 2006 e n. 255 del 2007), non esclude che lo Stato possa procedere per il futuro, con la necessaria partecipazione delle Regioni interessate in ossequio al principio di leale collaborazione, a riconoscere a taluni porti, e dunque anche a quelli in questione, per la loro dimensione ed importanza, quel carattere di rilevanza economica internazionale o di preminente interesse nazionale, che sia idoneo a giustificare la competenza legislativa ed amministrativa dello Stato sui porti stessi e sulle connesse aree portuali.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spettava allo Stato, e per esso al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, attribuire alle autorità marittime statali la competenza amministrativa relativa al rilascio di concessioni demaniali nell’ambito dei porti turistici e commerciali di rilevanza economica regionale ed interregionale siti nella Regione Toscana, ulteriori rispetto al porto di Viareggio;

annulla, per l’effetto, nella parte indicata in motivazione, la nota del 21 marzo 2006 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Direzione generale per le infrastrutture della navigazione marittima ed interna, di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 ottobre 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Alfonso QUARANTA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 ottobre 2007.

Sentenza del 7 novembre 2007 n. 365

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Sardegna	
Materia	Autonomia regionale	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
rubrica della legge della Regione Sardegna 23 maggio 2006, n. 7	artt. 1, 3, 4, 50 e 54 Statuto speciale e artt. 1, 3, 5, 16, 101, 114, 116, 117, comma primo e comma secondo, lettere <i>a)</i> , <i>d)</i> , <i>h)</i> e <i>l)</i> , 120 132, 133 e 138 Cost.	illegittimità costituzionale
art. 1, comma 1, della legge regionale n. 7 del 2006	artt. 1, 3, 4, 50 e 54 Statuto speciale e artt. 1, 3, 5, 16, 101, 114, 116, 117, comma primo e comma secondo, lettere <i>a)</i> , <i>d)</i> , <i>h)</i> e <i>l)</i> , 120 132, 133 e 138 Cost.	illegittimità costituzionale
artt. 2, comma 2, lettera <i>a)</i> , e 3 della legge regionale n. 7 del 2006	artt. 1, 3, 4, 50 e 54 Statuto speciale e artt. 1, 3, 5, 16, 101, 114, 116, 117, comma primo e comma secondo, lettere <i>a)</i> , <i>d)</i> , <i>h)</i> e <i>l)</i> , 120 132, 133 e 138 Cost.	illegittimità costituzionale
artt. 1, comma 1, e 2, comma 2, lettera <i>a)</i> , e comma 3, nonché della stessa rubrica della legge regionale n. 7 del 2006	artt. 3, 16, 101, 117, comma primo e secondo, lettere <i>a)</i> , <i>d)</i> , <i>h)</i> e <i>l)</i> , 120, 132, 133, e 138, Cost. e artt. 3, 4, 50 e 54 Statuto speciale Regione Sardegna	inammissibilità della questione

Nota di sintesi

La legge della Regione Sardegna 23 maggio 2006, n. 7 (Istituzione, attribuzioni e disciplina della Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo), è costituzionalmente illegittima nella parte in cui assume come possibile contenuto del nuovo statuto speciale istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale. La sovranità popolare deve, ai sensi del secondo comma dell'art. 1 della Costituzione, esprimersi «nelle forme e nei limiti della Costituzione» e, anche a seguito della riforma costituzionale del 2001, la sovranità interna dello Stato conserva intatta la propria struttura essenziale, non scalfita dal pur significativo potenziamento di molteplici funzioni che la Costituzione attribuisce alle Regioni ed agli enti territoriali. In particolare, per quanto attiene le Regioni a statuto speciale, l'art. 116 Cost. non è stato modificato nella parte in cui riconosce alle stesse «forme e condizioni particolari di autonomia secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale».

Pertanto, ne consegue che la legge regionale sarda non poteva parlare di sovranità del popolo sardo o di sovranità regionale.

SENTENZA N. 365

ANNO 2007

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1, e 2, commi 2, lettera *a*), e 3, nonché della rubrica della legge della Regione autonoma della Sardegna 23 maggio 2006, n. 7 (Istituzione, attribuzioni e disciplina della Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato e depositato in cancelleria il 7 agosto 2006 ed iscritto al n. 92 del registro ricorsi 2006.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma della Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 25 settembre 2007 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

uditi l'avvocato dello Stato Giorgio D'Amato per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Paolo Carrozza e Graziano Campus per la Regione autonoma della Sardegna.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 (*recte*: artt. 1, comma 1, e 2, comma 2, lettera *a*), e comma 3), nonché della stessa rubrica della legge della Regione autonoma della Sardegna 23 maggio 2006, n. 7 (Istituzione, attribuzioni e disciplina della Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo), in relazione agli artt. 1, 3, 4, 50 e 54 dello statuto speciale ed agli artt. 1, 3, 5, 16, 101, 114, 116, 117, comma primo e comma secondo, lettere *a*), *d*), *h*) e *l*), 120 132, 133 e 138 della Costituzione.

Queste disposizioni sono inserite nella disciplina di un apposito organo istituito per l'elaborazione di un progetto organico di nuovo statuto per la Regione Sardegna, da trasmettere al Consiglio

regionale in modo che questi possa poi deliberare un disegno di legge costituzionale da sottoporre al Parlamento nazionale per la sua adozione. Le disposizioni censurate si riferiscono ad un «nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo» (rubrica della legge e art. 1, comma 1), ed impongono al predetto progetto di enunciare i «principi e caratteri della identità regionale; ragioni fondanti dell'autonomia e sovranità; conseguenti obblighi di Stato e Regione in relazione a tali caratteri, individuando idonee forme per promuovere i diritti dei cittadini sardi in relazione a condizioni connesse con la specificità dell'isola» (art. 2, comma 2, lettera *a*). Lo stesso progetto è, infine, legittimato ad indicare «ogni altro argomento ritenuto rilevante al fine di definire autonomia e elementi di sovranità regionale» (art. 2, comma 3).

Per il ricorrente l'utilizzazione del termine "sovranità" disattenderebbe, in primo luogo, la logica dello statuto speciale di autonomia e, ancor prima, la stessa Costituzione, che (a cominciare dall'art. 114 Cost.) fa riferimento alle Regioni «sempre e solo in termini di autonomia, mai in termini di sovranità», essendo quest'ultima riferita esclusivamente al "popolo" inteso come intera comunità nazionale. Inoltre, le disposizioni impugnate contrasterebbero con l'art. 54 dello statuto e con l'art. 138 Cost. e non risulterebbero compatibili con i fondamentali principi costituzionali, in quanto considerando e valorizzando elementi etnici, culturali, ambientali, sembrerebbero dirette a «definire situazioni soggettive privilegiate per una categoria di soggetti dell'ordinamento nazionale» e a «rivendicare poteri dell'ente Regione a livello di indipendenza e comunque di svincolo da condizionamenti ordinamentali nell'ambito dell'assetto della Repubblica risultante dall'attuale Carta costituzionale».

Su questa base si sostiene la lesione dell'art. 116 Cost. e del vigente art. 54 dello statuto speciale; dell'art. 5 Cost., al quale si correlano gli artt. 116 e 114 Cost. e l'art. 1 dello statuto sardo, nonché le disposizioni che assicurano il necessario rispetto da parte di ogni potestà legislativa della Costituzione nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (artt. 3 e 4 dello statuto ed ora art. 117, comma primo, Cost.). Vengono inoltre invocate le molte disposizioni costituzionali che rifletterebbero la sovranità esclusiva dello Stato (gli artt. 101, 117, comma 2, lettere *a*), *d*), *h*), e *l*), 120 Cost.). La difesa erariale rileva altresì come, ai sensi dell'art. 50 dello statuto, il Consiglio regionale possa essere sciolto quando compia atti contrari alla Costituzione o allo statuto.

Sul versante dei diritti, il ricorrente sottolinea come i soggetti dell'ordinamento statale siano tutti i cittadini, il cui insieme costituisce il "popolo" di cui all'art. 1 Cost., mentre i soggetti dell'ordinamento regionale sono i residenti, il cui insieme costituisce la "popolazione" di cui agli artt. 132 e 133 Cost. Il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. esclude «che possano attribuirsi tutele e posizioni differenziate in ragione delle diverse etnie. Lo stesso territorio regionale non può configurarsi come luogo della sovranità regionale, entro il quale sia esercitabile uno *ius excludendi alios*, giusta la disposizione dell'art. 16 Cost.

2. - In via preliminare vanno dichiarate inammissibili le censure prospettate nel ricorso dell'Avvocatura generale dello Stato in ordine alla lamentata violazione degli articoli 3, 16, 101, 117, comma primo e comma secondo, lettere *a*), *d*), *h*), e *l*), 120, 132, 133 e 138 della Costituzione e degli articoli 3, 4, 50 e 54 dello statuto speciale della Regione Sardegna.

Questa Corte ha già avuto occasione di affermare che la delibera governativa di impugnazione della legge e l'allegata relazione ministeriale a cui si faccia rinvio devono contenere l'indicazione delle disposizioni impugnate e la ragione dell'impugnazione medesima, seppur anche solo in termini generali, mentre eventualmente spetta alla memoria di costituzione dell'Avvocatura generale dello Stato la più puntuale indicazione dei parametri del giudizio. La discrezionalità della difesa tecnica ben può quindi integrare una sola parziale individuazione dei motivi di censura (si vedano le [sentenze n. 98 del 2007](#) e [n. 533 del 2002](#)). Nel presente caso, peraltro, la delibera governativa contiene la puntuale indicazione del motivo dell'impugnativa («parlare di sovranità del popolo sardo o di sovranità regionale») e vengono anche indicati adeguati parametri costituzionali e statutari che si intendono violati, mentre la indicazione della grande pluralità di ulteriori parametri a cui si riferisce la memoria dell'Avvocatura è nella sostanza inconfidente: ciò perché appare

finalizzata ad indicare quali contraddizioni si produrrebbero nel tessuto costituzionale e statutario nell'ipotesi che la legge regionale censurata riuscisse davvero a modificare la procedura di deliberazione dello statuto speciale della Sardegna o ad attribuire all'ente rappresentativo del "popolo sardo" veri e propri poteri sovrani (e ciò anche volendosi prescindere dalla indicazione fra i parametri del giudizio dell'art. 117 Cost. in riferimento ad una Regione ad autonomia speciale al di fuori della area di utilizzazione dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001).

Lo stesso riferimento agli artt. 132 e 133 Cost. non rappresenta altro che la indicazione di un possibile argomento contrario alla utilizzabilità del termine "popolo" piuttosto che "popolazione" per la individuazione di una frazione dei cittadini italiani.

Analogamente è da dirsi anche per il riferimento all'art. 120 Cost., utilizzato come ulteriore parametro di giudizio, ma che non è neppure citato nel periodo finale della memoria nel quale si enumerano i parametri del giudizio.

3. - Quanto ai parametri di cui all'art. 139 Cost. e agli artt. 2 e 35 dello statuto speciale, dei quali la Regione eccepisce l'inammissibilità, questi non possono essere presi in considerazione in quanto, appena affermati nella relazione allegata alla delibera di impugnazione, non sono neppure richiamati.

4. - I residui parametri di giudizio adottati dal ricorrente (artt. 1, comma secondo, 5 e 114, comma secondo, Cost.; art. 1 dello statuto speciale) appaiono peraltro sufficienti per entrare nel merito del giudizio di costituzionalità, che – diversamente da quanto afferma la Regione resistente – non è inammissibile a causa della «non immediata lesività delle disposizioni censurate» o per il fatto che le disposizioni impugnate avrebbero solo «carattere puramente enfatico, evocativo» e perciò potrebbero avere valenza meramente politica e non giuridica.

In occasione del giudizio su una legge regionale che intendeva far svolgere un *referendum* consultivo a livello regionale in riferimento ad un procedimento di revisione costituzionale del Titolo V della parte seconda della Costituzione, questa Corte ha riconosciuto che, non esiste alcun dubbio sulla piena legittimità di iniziative legislative delle Regioni anche in tema di leggi di revisione costituzionale (nel caso di specie la previsione della possibilità di una iniziativa del Consiglio regionale è d'altronde espressa nel primo comma dell'art. 54 dello statuto regionale vigente) e non vi è dubbio che sia opportuno un ampio e libero dibattito nell'opinione pubblica relativamente alla eventuale modificazione delle «norme più importanti per la vita della comunità nazionale». Al tempo stesso, peraltro, esiste nel nostro ordinamento costituzionale una «intensa» «istanza protettiva delle fonti superiori» finalizzata a garantire la piena ed effettiva libertà della rappresentanza politico-parlamentare nell'esercizio dei supremi poteri normativi, che non può quindi essere condizionata da atti e procedure formali non previsti dall'ordinamento costituzionale, seppur giuridicamente non vincolanti ([sentenza n. 496 del 2000](#)).

Nella citata sentenza questa Corte statui che sarebbe stato riduttivo considerare che da un referendum consultivo «non scaturirebbe alcun imperativo cogente o dovere giuridico inderogabile a carico del Consiglio regionale o degli organi di revisione costituzionale». Analoghe considerazioni possono essere svolte con riguardo alle disposizioni impugnate nel presente giudizio, censurate in quanto espressione di una concezione dei rapporti fra Stato e Regione che si afferma essere del tutto estranea al regionalismo previsto nel nostro sistema costituzionale.

Né le impugnate disposizioni legislative, che delimitano l'area normativa ed i possibili contenuti della proposta statutaria da presentarsi al Consiglio regionale, possono essere paragonate alle cosiddette norme programmatiche degli statuti ordinari estranee alle materie che devono o possono essere disciplinate da queste ultime fonti, disposizioni da questa Corte considerate «di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa» ([sentenze n. 379](#), [n. 378](#) e [n. 372 del 2004](#)).

Mentre a queste ultime disposizioni degli statuti regionali ordinari, infatti, non è stata «riconosciuta alcuna efficacia giuridica» e quindi illegittima sarebbe una legge regionale che pretendesse di dar loro attuazione, le disposizioni legislative impugnate nel presente giudizio concretamente delimitano l'area della proposta che può essere elaborata dalla apposita Consulta per poi successivamente trasformarsi nel disegno di legge regionale di revisione dello statuto speciale.

5. - Entrando nel merito della questione, occorre in via preliminare delimitare con precisione l'oggetto dell'impugnativa, dal momento che le disposizioni impugnate abbracciano una pluralità di contenuti rispetto a molti dei quali non sono avanzate doglianze. Ciò che, invece, viene censurato è «parlare di sovranità del popolo sardo o di sovranità regionale» nella possibile delimitazione della materia entro cui formulare da parte della Consulta la proposta di nuovo statuto regionale.

Lo stesso riferimento alla locuzione “popolo sardo” non è di per sé oggetto di una autonoma censura, che comunque avrebbe dovuto quanto meno superare la obiezione che questa terminologia viene utilizzata dall'art. 28 dello statuto regionale vigente, relativo all'iniziativa legislativa popolare a livello regionale (ciò mentre la presenza nella nuova versione dell'art. 12 dello statuto siciliano, successivamente alla modifica introdotta dall'art. 1 della legge cost. 31 gennaio 2001, n. 2 recante «Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano», sia del termine “popolo” che del termine “popolazione” conferma la normale utilizzazione di questa seconda espressione per indicare i soggetti appartenenti ad uno specifico ente territoriale od ivi residenti).

6. - Appare evidentemente necessario chiarire il significato del termine “sovranità” utilizzato nelle disposizioni impugnate, stante la sua natura polisemantica: esso, infatti, assume significati profondamente diversi a seconda che esprima sinteticamente le caratteristiche proprie di un ordinamento statale indipendente rispetto agli altri soggetti dell'ordinamento internazionale, o che distingua la originaria natura di alcuni ordinamenti coinvolti nei processi di federalizzazione o nella formazione dei cosiddetti “Stati composti”, o che indichi la posizione di vertice di un organo costituzionale all'interno di un ordinamento statale.

La legge regionale n. 7 del 2006 nell'art. 1 e nella rubrica si riferisce alla elaborazione di un «nuovo statuto di autonomia e di sovranità del popolo sardo». Trattasi cioè di nuovo speciale statuto che, in quanto fonte di rango costituzionale abilitata dal nostro ordinamento a definire lo speciale assetto istituzionale della Regione ed i suoi rapporti con lo Stato, diverrebbe una fonte attributiva di istituti tali da connotare, per natura, estensione e quantità, l'assetto regionale in termini accentuatamente federalistici piuttosto che di autonomia regionale.

Al tempo stesso, il comma 2 dell'art. 2 della legge n. 7 del 2006 prevede che l'articolato dello statuto debba considerare anche le «ragioni fondanti della autonomia e sovranità» ed il comma 3 dell'art. 2 prevede che nel progetto possa essere indicato “ogni altro argomento ritenuto rilevante al fine di definire autonomia ed elementi di sovranità regionale [...]”. Anche in queste disposizioni, attraverso la utilizzazione del termine “sovranità”, ci si riferisce alla pretesa attribuzione alla Regione di un ordinamento profondamente differenziato da quello attuale e, invece, caratterizzato da istituti adeguati ad accentuati modelli di tipo federalistico, normalmente frutto di processi storici nei quali le entità territoriali componenti lo Stato federale mantengono forme ed istituti che risentono della loro preesistente condizione di sovranità.

Non condivisibile appare quindi il reiterato tentativo della difesa regionale di ricondurre l'utilizzazione del termine sovranità al concetto di sovranità popolare di cui al secondo comma dell'art. 1 Cost., nonché di identificare la sovranità popolare con gli istituti di democrazia diretta e con il sistema rappresentativo che si esprime anche nella partecipazione popolare nei diversi enti regionali e locali.

Anzitutto la sovranità popolare – che per il secondo comma dell'art. 1 della Costituzione deve comunque esprimersi «nelle forme e nei limiti della Costituzione» – non può essere confusa con le volontà espresse nei numerosi «luoghi della politica», e perché non si può ridurre la sovranità popolare alla mera “espressione del circuito democratico”. Peraltro, ancora preliminare è la constatazione che la legge in parola utilizza il termine “sovranità” per connotare la natura stessa dell'ordinamento regionale nel rapporto con l'ordinamento dello Stato, nella diversa accezione del necessario riconoscimento alla Regione interessata di un ordinamento adeguato ad una situazione anche di sovranità (implicitamente asserita come esistente o comunque da rivendicare).

Né rileva minimamente su questo piano – come invece accennato dalla difesa regionale – la progressiva erosione della sovranità nazionale sul piano internazionale, specialmente in

conseguenza della graduale affermazione del processo di integrazione europea, peraltro nell'ambito di quanto espressamente previsto dall'art. 11 della Costituzione. Processo istituzionale cui non può certo paragonarsi l'affermarsi del regionalismo nel nostro Paese, neppure a seguito della riforma costituzionale del 2001: infatti, la sovranità interna dello Stato conserva intatta la propria struttura essenziale, non scalfita dal pur significativo potenziamento di molteplici funzioni che la Costituzione attribuisce alle Regioni ed agli enti territoriali. Del resto, quanto alle Regioni a statuto speciale, l'art. 116 Cost. non è stato modificato nella parte in cui riconosce alle stesse «forme e condizioni particolari di autonomia secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale».

7. - Gli artt. 5 e 114 della Costituzione e l'art. 1 dello statuto speciale della Regione Sardegna utilizzano tutti (e certo non casualmente) il termine "autonomia" o il relativo aggettivo per definire sinteticamente lo spazio lasciato dall'ordinamento repubblicano alle scelte proprie delle diverse Regioni. D'altra parte, è ben noto che il dibattito costituente, che pure introdusse per la prima volta l'autonomia regionale nel nostro ordinamento dopo lunghi e vivaci confronti, fu assolutamente fermo nell'escludere concezioni che potessero anche solo apparire latamente riconducibili a modelli di tipo federalistico o addirittura di tipo confederale. Questa scelta riguardò la stessa speciale autonomia delle Regioni a regime differenziato, malgrado i particolari contesti sociali, economici e anche internazionali allora esistenti almeno in alcuni territori regionali. Del tutto coerente con questo quadro generale fu la stessa speciale configurazione dell'autonomia della Regione Sardegna, oggetto di vivaci dispute in ambito regionale, ma infine frutto di determinazioni tutte interne alla Assemblea costituente.

Né tra le pur rilevanti modifiche introdotte dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) può essere individuata una innovazione tale da equiparare pienamente tra loro i diversi soggetti istituzionali che pure tutti compongono l'ordinamento repubblicano, così da rendere omogenea la stessa condizione giuridica di fondo dello Stato, delle Regioni e degli enti territoriali (sull'art. 114 Cost. si veda la [sentenza n. 274 del 2003](#)).

Pretendere ora di utilizzare in una medesima espressione legislativa, quale principale direttiva dei lavori di redazione di un nuovo statuto speciale, sia il concetto di autonomia sia quello di sovranità equivale a giustapporre due concezioni tra loro radicalmente differenziate sul piano storico e logico (tanto che potrebbe parlarsi di un vero e proprio ossimoro piuttosto che di una endiadi), di cui la seconda certamente estranea alla configurazione di fondo del regionalismo quale delineato dalla Costituzione e dagli Statuti speciali.

8. - La censura è pertanto fondata.

Pur nell'ovvio riconoscimento che il Parlamento in sede di adozione del nuovo statuto regionale e, prima ancora, lo stesso Consiglio regionale della Sardegna in sede di esame del disegno di legge costituzionale non sarebbero giuridicamente vincolati a far propri i contenuti della proposta della Consulta regionale relativi al «nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo», è contrastante con gli artt. 1, secondo comma, 5 e 114 della Costituzione e con l'art. 1 dello statuto speciale che le censurate disposizioni e la stessa rubrica della legge regionale n. 7 del 2006 assumano come possibile contenuto del nuovo statuto speciale istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale. Un contenuto legislativo del genere produrrebbe (si veda il precedente punto 4) una impropria pressione sulla libertà valutativa dello stesso Parlamento in sede di adozione della relativa legge costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale della rubrica della legge della Regione Sardegna 23 maggio 2006, n. 7 (Istituzione, attribuzioni e disciplina della Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo), limitatamente alle parole «e sovranità»;

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 7 del 2006, limitatamente alle parole «e di sovranità»;

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, lettera *a*), della legge regionale n. 7 del 2006, limitatamente alle parole «e sovranità», nonché del comma 3, limitatamente alle parole «e elementi di sovranità»;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, e 2, comma 2, lettera *a*), e comma 3, nonché della stessa rubrica della legge regionale n. 7 del 2006, sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3, 16, 101, 117, comma primo e secondo, lettere *a*), *d*), *h*) e *l*), 120, 132, 133, e 138, della Costituzione e degli artt. 3, 4, 50 e 54 dello statuto speciale della Regione Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 novembre 2007.

Sentenza del 7 novembre 2007 n. 367		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale.	
Ricorrente	Regioni Toscana, Calabria e Piemonte.	
Resistente	Presidente del Consiglio dei Ministri.	
Materia	Ambiente	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
artt. 1, 5, da 7 a 14, 16, 18, 27, 28 e 29 del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio).	artt. 76, 77, 114, 117, 118 e 119 della Cost.	inammissibilità della questione
artt. 13 e 16 del decreto legislativo 157/2006.	artt. 76, 114, 117 e 118 della Cost.	cessazione della materia del contendere
artt. 12, 25 e 26 del decreto legislativo 157/2006.	art. 76 della Cost.	inammissibilità della questione
artt. 1, 5, 8, 10, 11, 12, 13, 16 e 24 del decreto legislativo 157/2006.	art. 76 della Cost.	Inammissibilità parziale e non fondatezza parziale della questione
artt. 1, 5, 8, 10 e 12 del decreto legislativo 157/2006.	artt. 97, 117 e 118 della Costituzione.	inammissibilità della questione
artt. 12, 25 e 26 del decreto legislativo 157/2006.	artt. 114, 117 e 118 della Cost.	non fondatezza della questione
artt. 11, 13, 16 e 24 del decreto legislativo 157/2006.	art. 120 della Cost.	non fondatezza della questione
Nota di sintesi		
<p>La Corte dichiara preliminarmente inammissibili il ricorso della Regione Calabria poiché la delibera della Giunta, con la quale l'impugnazione è stata autorizzata, non reca l'indicazione delle norme da sottoporre a scrutinio di costituzionalità. Essa si limita a dedurre la lesività del d.lgs. n. 157 del 2006, indicando, solo genericamente, settori od oggetti di disciplina (che, invero, trovano articolata e complessa regolamentazione in plurime disposizioni del d.lgs. n. 157/2006). La difesa tecnica della Regione Calabria, sostiene la Consulta, indicando autonomamente le disposizioni suscettibili di censura, si è, di fatto, sostituita all'organo politico al quale compete la loro individuazione.</p>		

Sempre in via preliminare, la stessa dichiara la cessazione della materia del contendere relativamente alle questioni di costituzionalità degli artt. 13 e 16 del d.lgs. n. 157/2006 (sostitutivi degli artt. 143 e 146 del d.lgs. n. 42 del 2004), sollevate dalla Regione Toscana, in quanto, successivamente al deposito del ricorso, è stata raggiunta un'intesa con lo Stato per l'elaborazione congiunta del piano paesistico.

La Corte, poi, in relazione alla lamentata violazione, sotto il profilo procedurale, dell'art. 76 della Cost., dichiara infondata la questione sollevata dalla regione Piemonte. Rileva al riguardo la Consulta, che le procedure seguite per l'emanazione del d.lgs. n. 157 del 2006, sono state integralmente rispettate, poiché, conformemente a quanto disposto dall'art. 10, comma 3 della legge 6 luglio 2002, n. 137, è stata "*sentita la Conferenza Unificata*".

La Corte, inoltre, in relazione alla lamentata violazione, sotto il profilo sostanziale, dell'art. 76, dichiara inammissibili le questioni sollevate dalla Regione Toscana e dalla Regione Piemonte in quanto genericamente prospettate. Le ricorrenti, infatti, non indicano, in modo puntuale ed argomentato, rispetto a quali specifici principi e criteri direttivi della delega del 2002, le norme denunciate (carica "innovativa" del d.lgs. n. 157 del 2006) si porrebbero in contrasto.

Analogamente, la Corte dichiara inammissibile le questioni riferite agli artt. 1, 5, 8, 10 e 12 del d.lgs. n. 157 del 2006, promosse dalla Regione Piemonte con riferimento agli artt. 97, 117, 118 e 120 della Costituzione, in quanto le censure, muovendo da doglianze generali sull'impianto del d.lgs. n. 157 del 2006, non permettono l'individuazione della correlazione tra la disposizione di legge e la lesione del parametro richiamato.

La Corte ritiene non fondata anche la questione di costituzionalità sollevata dalla Regione Toscana in ordine all'art. 12 del d.lgs. n. 157 del 2006 per contrasto con gli articoli 117, terzo comma e 118 della costituzione, e col principio di leale collaborazione. L'illimitata vigenza del vincolo paesaggistico per le categorie di beni tutelate ai sensi della legge n. 431 del 1985, reintrodotto dalla norma impugnata, non contrasta con le competenze regionali in materia di territorio e valorizzazione dei beni ambientali. La tutela ambientale e paesaggistica, infatti, gravando su un bene complesso ed unitario (considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto), e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali. Sussistono, aggiunge la Consulta, due diversi interessi pubblici: quello alla conservazione del paesaggio, affidato allo Stato, e quello alla fruizione del territorio, affidato anche alle Regioni. Pertanto, le specifiche modalità della tutela dei beni paesaggistici sono rimesse alla competenza esclusiva dello Stato, mentre la concreta individuazione e la collocazione di questi ultimi nei piani territoriali o paesaggistici è di competenza regionale.

La Corte, successivamente, dichiara non fondata la censura mossa dalla regione Toscana all'art. 25 del d.lgs. n. 157 del 2006 per violazione degli artt. 117 e 118 Cost. e del principio di leale collaborazione in quanto la disposizione richiamata, fa rivivere le cosiddette misure di salvaguardia, di cui all'art. 1-ter del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1985, n. 431, nei casi in cui, alla luce delle nuove disposizioni di tutela paesaggistica, si impone la redazione di un nuovo piano paesaggistico o la modifica di quello esistente.

Anche l'articolo 26 del d.lgs. n. 157 del 2006, impugnato dalla Regione Toscana per violazione dei medesimi parametri costituzionali, viene dichiarato dalla Corte non fondato in quanto la norma richiamata, non attribuisce alla Soprintendenza un potere di annullamento del nulla-osta paesaggistico per motivi di merito (così da consentire alla stessa amministrazione di sovrapporre una propria valutazione a quella di chi ha rilasciato il titolo autorizzativi), bensì un controllo di mera legittimità.

Infine, la Corte dichiara non fondata le questione di legittimità costituzionale degli artt. 11, 13, 16 e 24 del d.lgs. n. 157 del 2006 per violazione dell'art. 120 della Cost., sollevate dalla Regione

Piemonte, poiché l'esercizio del potere sostitutivo implica, in ogni caso, il rispetto delle garanzie procedurali improntate al principio di leale collaborazione.

SENTENZA N. 367

ANNO 2007

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	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	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, 5, da 7 a 14, 16, 18, da 24 a 29 del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio), modificativi e sostitutivi di vari articoli del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, promossi con ricorsi delle Regioni Toscana, Calabria e Piemonte, notificati il 23 e 26 giugno 2006, depositati in cancelleria il 27, il 28 ed il 30 giugno 2006 ed iscritti al n. 81, n. 82 e n. 83 del registro ricorsi 2006.

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

udito nell'udienza pubblica del 9 ottobre 2007 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

uditi gli avvocati Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana, Giuseppe Naimo per la Regione Calabria, Emiliano Amato e Anita Ciavarra per la Regione Piemonte e l'avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Con tre distinti ricorsi (iscritti rispettivamente ai numeri 81, 82 e 83 del registro ricorsi dell'anno 2006) le Regioni Toscana, Calabria e Piemonte hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio).

In particolare, sono stati impugnati: dalla Regione Toscana gli artt. 12, 13, 16, 25 e 26; dalla Regione Calabria gli artt. 1, 5, da 7 a 14, 16, 18, 27, 28 e 29; e dalla Regione Piemonte, gli artt. 1, 5, 8, da 10 a 13, 16 e 24

1.1. - Tutte le Regioni ricorrenti lamentano, in riferimento a ciascuna disposizione denunciata, la violazione dell'art. 76 (e la Regione Calabria anche dell'art. 77) della Costituzione, per eccesso di delega, evocando a norma interposta l'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137 (Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché di enti pubblici), il cui comma 4 prevede la possibilità per il Governo di adottare, in materia di beni culturali ed ambientali (comma 1, lettera a), «disposizioni correttive ed integrative dei decreti legislativi [...] nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi e con le medesime procedure di cui al presente articolo».

Ci si duole del fatto che, mentre la delega autorizzava esclusivamente l'introduzione di «limitate disposizioni correttive e/o integrative», che risultassero eventualmente necessarie a seguito «di un primo monitoraggio della sua applicazione», il decreto legislativo n. 157 del 2006 avrebbe invece apportato «rilevanti innovazioni» al sistema disegnato dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), incidendo in modo pregiudizievole sulle potestà regionali in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni ambientali.

La Regione Calabria lamenta, peraltro, che l'iter procedurale adottato per l'emanazione del d.lgs. n. 42 del 2004 sarebbe stato totalmente diverso rispetto a quello che ha portato all'approvazione delle norme "correttive" contenute nel d.lgs. n. 157 del 2006 e ciò appunto in contrasto con il citato art. 10, comma 4, della legge n. 137 del 2002.

1.2. - Le ulteriori censure evocano a parametri gli artt. 114, 117, 118, 119 e 120 Cost. (e la Regione Piemonte anche l'art. 97 Cost.), secondo profili differenziati, ma tutti riconducibili alla prospettata lesione delle competenze regionali in materia di valorizzazione dei beni ambientali, di governo del territorio, nonché alla violazione del principio di leale collaborazione anche in riferimento all'esercizio del potere sostitutivo. In particolare:

- l'art. 1 del d.lgs. n. 157 del 2006 (che sostituisce l'art. 5 del Codice) è impugnato dalla Regione Calabria e dalla Regione Piemonte, in quanto prevede «una parallela competenza dello Stato che si estende a tutti gli ambiti amministrativi considerati, ben al di là dei compiti essenziali di tutela e di salvaguardia di valori, principi, criteri unitari»;

- l'art. 5 (che sostituisce l'art. 135 del Codice), è impugnato dalla Regione Calabria, nella parte in cui, ai commi 1 e 3 dell'art. 135, prevede nuove competenze statali; e dalla Regione Piemonte in quanto determina «una significativa modificazione della individuazione dell'oggetto della pianificazione paesaggistica», con conseguente «sostanziale riduzione dell'attività pianificatoria del territorio nella sua complessità»;

- l'art. 7 (che sostituisce l'art. 137 del Codice) è censurato dalla Regione Calabria ove, al comma 2 dell'art. 137, regola la composizione delle commissioni regionali con il compito di formulare proposte per la dichiarazione di notevole interesse pubblico dei beni paesaggistici;

- l'art. 8 (che sostituisce l'art. 138 del Codice) e l'art. 10 (che sostituisce l'art. 140) sono impugnati dalle Regioni Calabria e Piemonte nella parte in cui, rispettivamente al comma

2 dell'art. 138 ed al comma 1 dell'art. 140, fissano termini procedurali per il compimento di atti di competenza regionale, asseritamente ingiustificati secondo esigenze di generale tutela od uniformità di comportamenti e che oltretutto prevedono tempi assai ristretti ed incongruenti con la natura ed il contenuto delle attività a cui si riferiscono;

- per motivi analoghi è impugnato dalla Regione Calabria anche l'art. 11 (che sostituisce l'art. 141 del d.lgs. n. 42 del 2004), nella parte in cui, al comma 1 dell'art. 141, rinvia ai termini fissati dagli artt. 138 e 139;

- l'art. 12 (che sostituisce l'art. 142 del Codice) è impugnato dalla Regione Toscana «nella parte in cui reintroduce l'illimitata vigenza del vincolo paesaggistico per le categorie di beni tutelate ai sensi della legge n. 431/1985, nonché con particolare riferimento al comma 3 dello stesso art. 142, nella parte in cui preclude alle Regioni di individuare con il piano paesaggistico i corsi d'acqua irrilevanti dal punto di vista del paesaggio»; è impugnato, altresì, dalla Regione Calabria nella parte in cui dispone che le aree indicate «Sono comunque di interesse paesaggistico e sono sottoposti alle disposizioni di questo Titolo» (alinea del comma 1); infine, è censurato dalla Regione Piemonte perché comporterebbe una ulteriore «diminuzione e limitazione della portata delle funzioni regionali di pianificazione paesaggistica»;

- l'art. 13 (che sostituisce l'art. 143 del Codice) è impugnato dalla Regione Toscana, nella parte in cui prevede che il parere del soprintendente nel procedimento autorizzatorio sia oltre che obbligatorio anche vincolante, fino all'approvazione del piano paesaggistico elaborato di intesa; è denunciato dalla Regione Calabria, nella parte in cui prevede che il parere del soprintendente nel procedimento autorizzatorio sia oltre che obbligatorio anche vincolante, fino all'approvazione del piano paesaggistico elaborato di intesa; è, inoltre, censurato dalla stessa Regione Calabria e dalla Regione Piemonte, nella parte in cui si prevede il potere sostitutivo del Ministro per l'approvazione del piano paesaggistico, nel caso in cui la Regione non provveda nel termine di 90 giorni; è, infine, impugnato dalla Regione Piemonte, sempre in riferimento alla portata delle funzioni regionali di pianificazione paesaggistica, perché impone «in maniera perentoria l'obbligo delle regione di elaborare i piani paesaggistici congiuntamente al Ministero».

- l'art. 16 (che sostituisce l'art. 146 del Codice) è impugnato dalla Regione Toscana nella parte in cui qualifica come vincolanti i previsti pareri del soprintendente (commi 3 e 8); prevede «che la Regione deleghi le funzioni in materia di autorizzazione paesaggistica alle Province e/o a forme associative sovracomunali»; è denunciato dalla Regione Calabria, oltre per il già ricordato carattere vincolante dei pareri della soprintendenza, anche nella parte in cui dall'espresso divieto di rilascio di autorizzazione paesaggistica in sanatoria vengono ora espressamente esclusi «i casi di cui all'art. 167, commi 4 e 5»; è impugnato dalla Regione Piemonte nella parte in cui sostituisce i commi 3 e 10 dell'art. 146 d.lgs. n. 42 del 2004;

- l'art. 25 (che modifica l'art. 157 del Codice) è censurato dalla Regione Toscana, nella parte in cui inserisce al comma 1 del suddetto art. 157 la lettera *f-bis*), stabilendo «che conservano efficacia a tutti gli effetti i provvedimenti di imposizione dei vincoli paesaggistici, emanati in attuazione della legge n. 431/1985»;

- l'art. 26 (che sostituisce l'art. 159 del Codice) è impugnato dalla Regione Toscana «con particolare riferimento al comma 3, in quanto estende il potere di annullamento dell'autorizzazione paesaggistica da parte della Soprintendenza, anche per motivi di merito»;

- gli artt. 11, 13, 16 e 24 (che sostituiscono, rispettivamente, gli artt. 141, comma 1, 143, comma 3, 146, comma 10, e 156, commi 1 e 3, del Codice) sono impugnati dalla Regione Piemonte in quanto evidenzerebbero l'impostazione «pregiudizialmente centralistica» della novella, una «accentuazione del potere sostitutivo statale, il cui esercizio è attribuito al Ministero ed alle Sovrintendenze con automatico effetto allo scadere di

termini prefissati all'attività regionale, in taluni casi anche troppo restrittivamente ed incongruamente stabiliti»;

- gli artt. 27 (che sostituisce l'art. 167 del Codice), 28 e 29 che, rispettivamente, modificano gli artt. 181 e 182 del Codice, sono impugnati dalla Regione Calabria in riferimento alla prevista articolata regolamentazione dei procedimenti relativi alle domande di autorizzazione paesaggistica in sanatoria.

2. - I giudizi vanno riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia in quanto le questioni investono lo stesso decreto legislativo n. 157 del 2006 e, in parte, le stesse disposizioni recate da detto decreto.

3. - Preliminarmente, deve essere dichiarata l'inammissibilità del ricorso proposto dalla Regione Calabria, giacché la delibera della Giunta con la quale l'impugnazione è stata autorizzata non reca l'indicazione delle norme da sottoporre a scrutinio di costituzionalità.

La delibera si limita, infatti, a dedurre la lesività del d.lgs. n. 157 del 2006 quanto alle modifiche introdotte relativamente «al sistema di pianificazione paesaggistica, alla gestione dei vincoli attraverso il sistema delle autorizzazioni e la ripartizioni di funzioni tra Ministero, Regioni ed Enti locali», indicando solo genericamente settori od oggetti di disciplina che, invero, trovano articolata e complessa regolamentazione in plurime disposizioni del d.lgs. n. 157 del 2006 (il quale consta di 30 articoli). A fronte di ciò, l'impugnazione da parte della difesa tecnica della Regione Calabria ha riguardato, proprio nell'ambito di ciascun oggetto di disciplina innanzi menzionato, talune norme e non altre, sostituendosi dunque all'organo politico nell'individuazione stessa delle disposizioni suscettibili di censura.

Di qui appunto l'inammissibilità del ricorso (sentenze n. 98 del 2007, n. 216 del 2006, n. 50 del 2005 e n. 425 del 2004), che assorbe anche ogni pronuncia sull'istanza di sospensione ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

4. - Sempre in via preliminare, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di costituzionalità degli artt. 13 e 16 del d.lgs. n. 157 del 2006 (che rispettivamente sostituiscono gli artt. 143 e 146 del d.lgs. n. 42 del 2004), promosse, in riferimento agli artt. 76, 114, 117 e 118 Cost., dalla Regione Toscana, in quanto, come fatto palese dalla stessa Regione, è venuto meno il suo interesse ad una decisione nel merito a seguito dell'intesa raggiunta, successivamente al deposito del ricorso, con lo Stato per l'elaborazione congiunta del piano paesaggistico (protocollo d'intesa sottoscritto il 23 gennaio 2007 ed approvato dalla Regione con la delibera di Giunta n. 512 del 9 luglio 2007).

5. - Sia la Regione Toscana, in riferimento alle denunce degli artt. 12, 25 e 26 del d.lgs. n. 157 del 2006, che la Regione Piemonte, in relazione a tutte le norme impugnate (artt. 1, 5, 8, da 10 a 13, 16 e 24 dello stesso d.lgs. n. 157), prospettano la violazione dell'art. 76 Cost.

5.1. - La Regione Toscana ritiene violato l'art. 76 della Costituzione, sotto il profilo dell'eccesso di delega, in quanto, mentre la legge n. 137 del 2002 autorizzava esclusivamente l'introduzione di «limitate disposizioni correttive e/o integrative», che risultassero eventualmente necessarie a seguito «di un primo monitoraggio della sua applicazione», il decreto legislativo n. 157 del 2006 avrebbe apportato «rilevanti innovazioni» al sistema disegnato dal d.lgs. n. 42 del 2004.

Con particolare riferimento all'art. 12 del d.lgs. n. 157 del 2006, che sostituisce l'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004, sempre secondo la ricorrente, l'eccesso di delega inciderebbe direttamente sulle potestà regionali in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni ambientali attribuite dagli artt. 117, comma 3, e 118 della Costituzione.

5.1.1. - La Regione Piemonte lamenta la violazione dell'art. 76 Cost. sotto un duplice profilo. Da un punto di vista procedurale, sostiene che l'*iter* adottato per l'emanazione del d.lgs. n. 42 del 2004 sarebbe totalmente diverso rispetto a quello che ha portato all'approvazione delle norme "correttive" contenute nel d.lgs. n. 157 del 2006. Nel primo caso, infatti, le norme emanate sarebbero state il risultato di un preliminare confronto tra Stato e Regioni, mentre nel secondo caso tale previo confronto sarebbe del tutto mancato. Sotto il profilo sostanziale, invece, la medesima Regione si duole che il Governo non si è limitato a "correggere ed integrare" il d.lgs. n. 42 del 2004. Le nuove norme invece, ad avviso della Regione, avrebbero stravolto completamente l'impianto originale del Codice, con un ingiustificato ampliamento dei poteri statali rispetto alle funzioni già attribuite alle Regioni.

5.2. - Le questioni sono in parte infondate e in parte inammissibili.

5.2.1. - L'art. 10, comma 4, della legge 6 luglio 2002, n. 137, prevede la possibilità per il Governo di adottare, in materia di beni culturali e ambientali (comma 1, lettera a), «disposizioni correttive ed integrative dei decreti legislativi [...] nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi e con le medesime procedure di cui al presente articolo, entro quattro anni dalla data della loro entrata in vigore». Le procedure sono quelle previste dal secondo periodo del precedente comma 3 dello stesso art. 10 e cioè: «I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, resi nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della relativa richiesta».

Tali procedure sono state seguite nell'emanazione del decreto legislativo n. 157 del 2006, sicché la prima censura sollevata dalla Regione Piemonte non è fondata.

5.2.2. - Sotto altro profilo le censure mosse dalle Regioni ricorrenti al decreto legislativo n. 157 del 2006, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, si sostanziano nel fatto che le disposizioni impugnate avrebbero carattere innovativo e non sarebbero delle semplici integrazioni e correzioni del testo originario.

A tal riguardo, questa Corte, con la sentenza n. 206 del 2001, ha affermato che i decreti correttivi ed integrativi devono avere lo stesso oggetto del decreto originario e seguire gli stessi criteri e principi direttivi ai quali quest'ultimo si è ispirato.

Ne consegue che le censure rivolte al decreto correttivo e integrativo, sollevate in riferimento all'art. 76 della Costituzione, devono necessariamente indicare quali criteri e principi direttivi posti dalla legge delega sono stati violati dal decreto correttivo e integrativo medesimo.

Le ricorrenti, invece, nel dolersi di un eccesso di delega per la presunta carica "innovativa" del d.lgs. n. 157 del 2006 rispetto al precedente d.lgs. n. 42 del 2004, nel senso di una riduzione delle attribuzioni regionali, non indicano, in modo puntuale ed argomentato, rispetto a quali specifici principi e criteri direttivi della delega del 2002 le norme denunciate si porrebbero in contrasto. Le questioni, in quanto genericamente prospettate, sono, dunque, inammissibili.

6. - Vanno, altresì, dichiarate inammissibili, per genericità della prospettazione, le questioni di costituzionalità degli artt. 1, 5, 8, 10 e 12 del d.lgs. n. 157 del 2006 promosse dalla Regione Piemonte in riferimento agli artt. 97, 117, 118 e 120 della Costituzione.

Il ricorso non correla strettamente ciascuna disposizione impugnata alle argomentazioni che sorreggono la dedotta violazione del parametro. In definitiva, rispetto alle predette disposizioni, le censure muovono da doglianze più generali sull'impianto del d.lgs. n. 157 del 2006, che, come tali, potrebbero utilmente corroborare qualsivoglia denuncia, senza però che si riesca a distinguere chiaramente l'aggancio con la singola disposizione che recherebbe il *vulnus* a quel determinato parametro.

7. - La Regione Toscana impugna l'art. 12 del decreto legislativo n. 157 del 2006, che sostituisce l'art. 142 del decreto legislativo n. 42 del 2004, «nella parte in cui reintroduce l'illimitata vigenza del vincolo paesaggistico per le categorie di beni tutelate ai sensi della legge n. 431 del 1985, nonché, con particolare riferimento al comma 3 dello stesso art. 142, nella parte in cui preclude alle Regioni di individuare con il piano paesaggistico i corsi d'acqua irrilevanti dal punto di vista del paesaggio». Si prospetta il contrasto della predetta disposizione con: 1) l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, giacché essa incide «sullo svolgimento delle funzioni, attinenti al governo del territorio ed alla valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, riservate alla potestà concorrente delle Regioni»; 2) l'art. 118 della Costituzione ed il principio di leale collaborazione, poiché l'individuazione dei beni da tutelare ed il regime di tutela, in quanto incidenti su competenze regionali, «dovrebbero essere statuiti d'intesa con le Regioni».

7.1. - La questione non è fondata.

Come si è venuto progressivamente chiarendo già prima della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, il concetto di paesaggio indica, innanzitutto, la morfologia del territorio, riguarda cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo. Ed è per questo che l'art. 9 della Costituzione ha sancito il principio fondamentale della “tutela del paesaggio” senza alcun'altra specificazione. In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale.

Si tratta peraltro di un valore “primario”, come ha già da tempo precisato questa Corte (sentenza n. 151 del 1986; ma vedi anche sentenze n. 182 e n. 183 del 2006), ed anche “assoluto”, se si tiene presente che il paesaggio indica essenzialmente l'ambiente (sentenza n. 641 del 1987).

L'oggetto tutelato non è il concetto astratto delle “bellezze naturali”, ma l'insieme delle cose, beni materiali, o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico.

Sul territorio gravano più interessi pubblici: quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, e quelli concernenti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (fruizione del territorio), che sono affidati alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni.

La tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali. In sostanza, vengono a trovarsi di fronte due tipi di interessi pubblici diversi: quello alla conservazione del paesaggio, affidato allo Stato, e quello alla fruizione del territorio, affidato anche alle Regioni.

Si tratta di due tipi di tutela, che ben possono essere coordinati fra loro, ma che debbono necessariamente restare distinti. E in proposito la legislazione statale ha fatto ricorso, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, proprio a forme di coordinamento e di intesa in questa materia, ed ha affidato alle Regioni il compito di redigere i piani paesaggistici, ovvero i piani territoriali aventi valenza di tutela ambientale, con l'osservanza delle norme di tutela paesaggistica poste dallo Stato. In particolare, l'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, novellato dall'art. 13 del d.lgs. n. 157 del 2006, ha previsto la possibilità, per le Regioni, di stipulare intese con il Ministero per i beni culturali ed ambientali e con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio per «l'elaborazione congiunta dei piani paesaggistici», precisando che il contenuto del piano elaborato congiuntamente forma oggetto di apposito accordo preliminare e che lo stesso è poi «approvato con provvedimento regionale».

In buona sostanza, la tutela del paesaggio, che è dettata dalle leggi dello Stato, trova poi la sua espressione nei piani territoriali, a valenza ambientale, o nei piani paesaggistici, redatti dalle Regioni.

In questo stato di cose, la Regione Toscana non può certo lamentarsi di non poter statuire d'intesa l'individuazione dei beni da tutelare ed il regime di tutela, in quanto incidenti su competenze

regionali. Come sopra si è chiarito, le competenze regionali non concernono le specifiche modalità della tutela dei beni paesaggistici (rimessa alla competenza esclusiva dello Stato), ma la concreta individuazione e la collocazione di questi ultimi nei piani territoriali o paesaggistici.

Quanto alla reintroduzione nel Codice dei beni culturali e del paesaggio della tipologia dei beni paesaggistici previsti dal decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, si deve inoltre sottolineare che detta legge ha dato attuazione al disposto del citato articolo 9 della Costituzione, poiché la prima disciplina che esige il principio fondamentale della tutela del paesaggio è quella che concerne la conservazione della morfologia del territorio e dei suoi essenziali contenuti ambientali.

Alla luce di quanto detto cade anche l'altra censura della Regione Toscana, secondo la quale non le dovrebbe essere preclusa la possibilità di «individuare con il piano paesaggistico i corsi d'acqua irrilevanti dal punto di vista paesaggistico».

8. - La Regione Toscana denuncia anche l'art. 25 del d.lgs. n. 157 del 2006 (che modifica l'art. 157 del d.lgs. n. 42 del 2004), «nella parte in cui inserisce al comma 1 del suddetto art. 157 la lettera *f-bis*», stabilendo «che conservano efficacia a tutti gli effetti i provvedimenti di imposizione dei vincoli paesaggistici, emanati in attuazione della legge n. 431/1985», per violazione degli artt. 117 e 118 Cost. e del principio di leale collaborazione, in quanto il ripristino dei vincoli predetti, «anche in contrasto con i piani paesaggistici già predisposti dalle regioni, a prescindere da una concreta valutazione dell'effettiva esigenza di tutela dei beni in questione, determina evidentemente un'inammissibile ingerenza nelle funzioni regionali in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni ambientali e culturali»; ciò, peraltro, senza la previsione di forme di concertazione idonee con le stesse Regioni.

8.1. - La questione non è fondata.

La disposizione censurata fa rivivere le cosiddette misure di salvaguardia, di cui all'art. 1-ter del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1985, n. 431, nei casi in cui, alla luce delle nuove disposizioni di tutela paesaggistica, si impone la redazione di un nuovo piano paesaggistico o la modifica di quello esistente. In detti casi, il ripristino dei vincoli di cui al citato art. 1-ter costituisce una diretta conseguenza delle modifiche alla disciplina della tutela del paesaggio legittimamente previste dallo Stato in base alla sua competenza esclusiva in materia.

9. - Ancora la Regione Toscana impugna l'art. 26 del d.lgs. n. 157 del 2006 (che sostituisce l'art. 159 del d.lgs. n. 42 del 2004), «con particolare riferimento al comma 3 del novellato art. 159 in esame, in quanto estende il potere di annullamento dell'autorizzazione paesaggistica da parte della Soprintendenza, anche per motivi di merito», per violazione degli artt. 117 e 118 Cost. ed il principio di leale collaborazione, in quanto determinerebbe «un inammissibile accentramento delle funzioni in materia di autorizzazione paesaggistica, la cui effettiva gestione è in definitiva individuata in capo allo Stato (per il tramite delle Soprintendenze)», in assenza «di adeguati modelli concertativi».

9.1. - La questione non è fondata.

La norma denunciata, infatti, non attribuisce all'amministrazione centrale un potere di annullamento del nulla-osta paesaggistico per motivi di merito, così da consentire alla stessa amministrazione di sovrapporre una propria valutazione a quella di chi ha rilasciato il titolo autorizzativo, ma riconosce ad essa un controllo di mera legittimità che, peraltro, può riguardare tutti i possibili vizi, tra cui anche l'eccesso di potere.

10. - La Regione Piemonte, infine, denuncia congiuntamente gli artt. 11, 13, 16 e 24 del d.lgs. n. 157 del 2006 – nella parte in cui sostituiscono, rispettivamente, gli artt. 141, comma 1, 143, comma 3, 146, comma 10, e 156, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 42 del 2004 – in quanto evidenzerebbero l'impostazione «pregiudizialmente centralistica» della

novella, una «accentuazione del potere sostitutivo statale, il cui esercizio è attribuito al Ministero ed alle Sovrintendenze con automatico effetto allo scadere di termini prefissati all'attività regionale e, come si è prima rilevato, in taluni casi anche troppo restrittivamente ed incongruamente stabiliti».

10.1. - La questione non è fondata, in quanto, anche a prescindere da regolamentazioni espresse, l'esercizio del potere sostitutivo implica, in ogni caso, il rispetto delle garanzie procedurali improntate al principio di leale collaborazione (sentenze nn. 227 e 43 del 2004 e n. 313 del 2003).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 5, da 7 a 14, 16, 18, 27, 28 e 29 del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio), promosse, in riferimento agli artt. 76, 77, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Calabria con il ricorso in epigrafe;

dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 13 e 16 del predetto decreto legislativo n. 157 del 2006, promesse, in riferimento agli artt. 76, 114, 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Toscana con il ricorso in epigrafe;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 12, 25 e 26 dello stesso decreto legislativo n. 157 del 2006, promosse, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dalla Regione Toscana con il ricorso in epigrafe;

dichiara in parte inammissibili e in parte non fondate, nei termini di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 5, 8, 10, 11, 12, 13, 16 e 24 del citato decreto legislativo n. 157 del 2006, sollevate, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dalla Regione Piemonte con il ricorso in epigrafe;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 5, 8, 10 e 12 del medesimo decreto legislativo n. 157 del 2006, sollevate, in riferimento agli artt. 97, 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Piemonte con il ricorso in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 12, 25 e 26 del predetto decreto legislativo n. 157 del 2006, promosse, in riferimento agli artt. 114, 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Toscana con il ricorso in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11, 13, 16 e 24 dello stesso decreto legislativo n. 157 del 2006, sollevate, in riferimento all'art. 120 della Costituzione, dalla Regione Piemonte con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 novembre 2007.

Sentenza del 9 novembre 2007 n. 373

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale.	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei Ministri.	
Resistente	Regione Sardegna	
Materia	Legislazione elettorale	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
art. 3, comma 1, lettera <i>b</i>), della legge della Regione Sardegna 1° giugno 2006, n. 8 (Integrazioni alla legge regionale 17 gennaio 2005, n. 2, recante «Indizione elezioni comunali e provinciali» e alla legge regionale 7 ottobre 2005, n. 13, recante «Scioglimento organi enti locali». Interventi per la partecipazione elettorale).	art. 48 della Cost.	inammissibilità della questione
art. 3, comma 1, lettera <i>b</i>), della legge della l.r. 8/2006.	artt. 117, secondo comma, lettere <i>f</i>), <i>h</i>), <i>l</i>), <i>m</i>) e <i>p</i>), e 118 Cost. ed art. 56 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).	non fondatezza della questione

Nota di sintesi

La Corte, preliminarmente, in ordine all'art. 3, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Sardegna 1° giugno 2006, n. 8, il quale dispone che le funzioni attribuite alle prefetture dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono esercitate dalla Regione, ad eccezione dei provvedimenti di scioglimento dei consigli comunali e provinciali, per motivi di ordine pubblico o conseguenti a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso, rigetta l'eccezione di inammissibilità del ricorso per contrasto con gli artt. 117, secondo comma, lettere *f*), *h*), *l*), *m*) e *p*), 118 della Costituzione, e 56 dello Statuto speciale per la Sardegna, per la genericità dei parametri evocati, in assenza di indicazioni riferibili allo Statuto speciale della Regione Sardegna.

La Corte, poi, in ordine all'art. 3, comma 1, lettera *b*), della l.r. 8 del 2006, dichiara inammissibile la censura sollevata dalla Regione Sardegna per contrasto con l'art. 48 della Cost., in quanto priva di specifica motivazione.

La Consulta, successivamente, in ordine all'art. 3, comma 1, lettera *b*), della l.r. 8 del 2006, dichiara non fondata la questione di legittimità sollevata dalla Regione per contrasto con gli artt. 117, secondo comma, lettere *f*), *h*), *l*), *m*) e *p*), e 118 della Cost. L'eccezione sollevata, si fonda, a giudizio della Consulta, sull'errato presupposto che la genericità della formulazione della norma censurata possa indurre a ritenere che il legislatore regionale volesse trasferire in blocco alla Regione Sardegna tutte le funzioni attribuite ai prefetti e alle prefetture dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali). Tale

interpretazione, sostiene Corte, non può essere condivisa, in quanto la norma impugnata, che modifica una legge regionale diretta a disciplinare lo scioglimento degli organi degli enti locali e alla nomina dei commissari, deve essere letta e interpretata coerentemente al contesto normativo in cui essa si colloca. Essendo il contesto normativo quello di una legge che concerne soltanto lo scioglimento degli organi degli enti locali, la rimozione degli amministratori e la nomina dei commissari, deve necessariamente escludersi che la Regione Sardegna abbia superato i limiti della propria competenza legislativa previsti dall'art. 3, lettera b), dello statuto speciale (che le conferisce potestà legislativa primaria in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni»). Non emergono, pertanto, elementi oggettivi dai quali possa dedursi una potenzialità espansiva della norma impugnata così forte da travalicare i limiti sistematici e produrre effetti generali nell'ordinamento.

Infondata, infine, è anche la censura relativa alla presunta violazione dell'art. 56 dello Statuto speciale della Regione Sardegna, poiché il procedimento previsto da tale disposizione statutaria è richiesto per norme che disciplinino gli aspetti organizzativi del trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alla Regione. Con la disposizione oggetto di impugnativa, invece, non vengono previsti, né la creazione di nuovi uffici regionali, in sostituzione di uffici statali da sopprimere, né il transito di personale, né altre regolamentazioni o misure organizzative che richiedano l'accordo tra lo Stato e la Regione.

SENTENZA N. 373

ANNO 2007

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera b), della legge della Regione Sardegna 1° giugno 2006, n. 8 (Integrazioni alla legge regionale 17 gennaio 2005, n. 2, recante «Indizione elezioni comunali e provinciali» e alla legge regionale 7 ottobre 2005, n. 13, recante

«(Scioglimento organi enti locali». Interventi per la partecipazione elettorale), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato e depositato in cancelleria il 7 agosto 2006 ed iscritto al n. 93 del registro ricorsi 2006.

Visto l'atto di costituzione della Regione Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 25 settembre 2007 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

uditi l'avvocato dello Stato Michele Di Pace per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Salvatore Alberto Romano e Graziano Campus per la Regione Sardegna.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Sardegna 1° giugno 2006, n. 8 (Integrazioni alla legge regionale 17 gennaio 2005, n. 2, recante «Indizione elezioni comunali e provinciali» e alla legge regionale 7 ottobre 2005, n. 13, recante «Scioglimento organi enti locali». Interventi per la partecipazione elettorale), in riferimento agli artt. 48, 117, secondo comma, lettere *f*), *h*), *l*), *m*) e *p*), e 118 della Costituzione, e all'art. 56 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

2. - Preliminarmente deve essere rigettata l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione resistente, poiché il ricorso introduttivo pone esplicitamente al centro delle doglianze manifestate il presunto superamento dei limiti di cui all'art. 3, lettera *b*), dello statuto speciale della Sardegna, ponendo in rilievo che la norma impugnata, se interpretata come ritiene il ricorrente, avrebbe l'effetto di intaccare la sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato in materie elencate nell'art. 117, secondo comma, Cost. (organi dello Stato e relative leggi elettorali, ordine pubblico e sicurezza, giurisdizione e norme processuali), la cui estraneità alla sfera di attribuzioni della Regione Sardegna è sancita anche dallo statuto speciale, pur non esplicitamente citato a proposito di ciascuna di esse.

Deve essere dichiarata inammissibile la censura riferita all'art. 48 Cost., in quanto priva di motivazione specifica.

3. - La questione non è fondata.

3.1. - Le censure di legittimità costituzionale prospettate dal ricorrente nei confronti della norma impugnata partono dal presupposto che la genericità della relativa formulazione possa indurre a ritenere che il legislatore regionale volesse trasferire in blocco alla Regione Sardegna tutte le funzioni attribuite ai prefetti ed alle prefetture dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali). Se così fosse, la suddetta norma sarebbe in contrasto con i parametri indicati nel ricorso introduttivo. Occorre pertanto verificare se la disposizione oggetto di impugnazione possa avere effettivamente la portata normativa paventata dal ricorrente.

Nell'art. 3, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Sardegna n. 8 del 2006 – oggetto del presente giudizio – si legge: «Le funzioni attribuite alle prefetture dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico degli enti locali), sono, salvo i casi richiamati al comma 6 dell'art. 2, esercitate dalla Regione». Tale disposizione è inserita nella legge regionale 7 ottobre 2005, n. 13 (Scioglimento degli organi degli enti locali e nomina dei commissari. Modifica alla legge regionale 2 agosto 2005, n. 12, recante «Norme per le unioni di comuni e le comunità montane»), e ne diventa l'art. 5 *bis*.

Come si vede chiaramente, la norma impugnata interviene a modificare una legge regionale interamente dedicata allo scioglimento degli organi degli enti locali ed alla nomina dei commissari. I comuni criteri interpretativi prescrivono di dare alle disposizioni normative un significato

coerente con il contesto in cui le stesse si inseriscono. Nel caso oggetto del presente giudizio, il contesto è quello di una legge che concerne soltanto lo scioglimento degli organi degli enti locali, la rimozione degli amministratori e la nomina dei commissari. Il ricorrente ritiene però che la stessa disposizione possa essere interpretata in modo così estensivo da determinare il trasferimento, dai prefetti e dalle prefetture alla Regione, anche delle funzioni esercitate dal sindaco nella veste di ufficiale del Governo, quali, ad esempio, quelle di intervento, vigilanza e controllo in materia di elezioni politiche, stato civile, anagrafe, leva militare e statistica. Lo stesso effetto lesivo viene segnalato a proposito delle funzioni attribuite alle prefetture dagli artt. 145, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000 – che disciplina l'erogazione delle competenze ai componenti delle commissioni straordinarie per la gestione degli enti sciolti a seguito di fenomeni di infiltrazione o di condizionamento di tipo mafioso – e 256, comma 8, del medesimo decreto legislativo, che prevede la notifica all'ente locale da parte del Ministero dell'interno, per il tramite della prefettura, del piano di estinzione della massa passiva dei comuni in situazione di dissesto finanziario.

La natura delle funzioni prima indicate esclude che esse possano essere ricondotte, in modo diretto o indiretto, allo scioglimento degli organi degli enti locali aventi sede in Sardegna. Lo confermano sia il titolo stesso della legge, di cui la norma impugnata – sotto forma di art. 5-*bis* – entra a far parte (Scioglimento degli organi degli enti locali e nomina dei commissari. Modifica alla legge regionale 2 agosto 2005, n. 12, recante «Norme per le unioni di comuni e le comunità montane»), sia l'art. 1 della legge medesima, in cui è scritto testualmente: «la presente legge detta norme per lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali».

La stessa eccezione, contenuta nella disposizione censurata – riferentesi ai casi previsti dal comma 6 dell'art. 2 (scioglimento dei consigli comunali o provinciali per motivi di ordine pubblico o conseguenti a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso) – è pur sempre pertinente al tema dello scioglimento degli organi degli enti locali, con ciò offrendo ulteriore conferma che l'intenzione del legislatore regionale è solo quella di apportare una integrazione alla disciplina di tale specifico settore.

4. - L'interpretazione della disposizione impugnata, esposta al paragrafo precedente, esclude che la Regione Sardegna abbia superato i limiti della propria competenza legislativa, in quanto l'art. 3, lettera *b*), dello statuto speciale le conferisce potestà legislativa primaria in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni». La norma impugnata deve pertanto ritenersi interamente coperta dalla disposizione statutaria prima citata.

Una diversa conclusione dovrebbe necessariamente far leva su una interpretazione estensiva della disposizione censurata, in contrasto sia con il criterio sistematico che con quello logico. Occorrerebbe infatti ipotizzare che il legislatore regionale abbia voluto inserire in una legge interamente dedicata allo scioglimento degli organi degli enti locali una norma a carattere generale, idonea a produrre l'effetto radicale della sottrazione ai prefetti ed alle prefetture di ogni competenza in materia di enti locali, realizzando così un inopinato svuotamento di funzioni a carico di tali organi statali. Tale ipotesi si presenta come una forzatura del dato normativo. È appena il caso di puntualizzare che, ove tale forzatura interpretativa fosse posta a base, nella prassi amministrativa, di atti della Regione eccedenti la sfera di competenza di quest'ultima, non mancherebbero allo Stato i rimedi costituzionali e ordinari previsti dall'ordinamento.

A conferma di quanto detto sinora, si può osservare che la [sentenza n. 396 del 2006](#) di questa Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della citata legge regionale della Sardegna n. 13 del 2005, ha precisato come il vizio di costituzionalità rilevato fosse dovuto alla genericità del rinvio operato, per quanto riguarda la rimozione degli amministratori, all'art. 142 del d.lgs. n. 267 del 2000, senza prevedere esplicitamente la riserva di competenza allo Stato del potere di rimozione o sospensione degli amministratori per motivi di ordine pubblico. La genericità della formulazione normativa rilevata in tale pronuncia si collocava pertanto all'interno dell'oggetto dichiarato della legge regionale citata, determinando un'illegittima attrazione nella

sfera regionale della competenza a procedere alla rimozione o sospensione degli amministratori in dati casi, da ritenersi di stretta competenza statale.

Nel presente giudizio la genericità denunciata dal ricorrente presuppone, invece, un'interpretazione della norma censurata che supera largamente l'ambito della disciplina complessiva dello scioglimento degli organi degli enti locali, della rimozione o sospensione degli amministratori e della nomina dei commissari. Tali funzioni sono legate tra loro da una evidente omogeneità degli interessi pubblici tutelati sottostanti alla perseguita finalità di ripristino del normale e corretto funzionamento degli enti locali. Le competenze statali, il cui illegittimo trasferimento viene lamentato dal ricorrente, sono di ben diversa natura, come dimostrato dall'elencazione fatta dallo stesso ricorrente. Non emergono peraltro elementi oggettivi, dai quali si possa dedurre una potenzialità espansiva della norma impugnata talmente forte da travalicare i limiti sistematici e da produrre effetti generali nell'ordinamento.

La disposizione impugnata si pone, come art. 5-*bis*, a chiusura della legge reg. Sardegna n. 13 del 2005, e deve essere interpretata congiuntamente all'art. 1, già ricordato, che precisa i limiti materiali della stessa legge, mentre le norme intermedie disciplinano le singole competenze degli organi regionali e le procedure prescritte per adottare i provvedimenti relativi allo scioglimento degli organi, alla rimozione o sospensione degli amministratori ed alla nomina dei commissari. Una eventuale "norma intrusa", avente una portata molto più vasta, dovrebbe essere caratterizzata da espressioni specifiche, non rinvenibili nella fattispecie, dalle quali si potesse desumere la sua attitudine a varcare la soglia della materia trattata dall'intera legge. La semplice eventualità di una forzatura interpretativa di una disposizione di legge non può fondare un giudizio di illegittimità costituzionale.

5. - L'interpretazione conforme a Costituzione della norma impugnata esclude che in essa possano ravvisarsi profili di illegittimità costituzionale in relazione agli artt. 117, secondo comma, e 118 Cost., giacché la lamentata violazione di tali parametri presuppone che la disposizione oggetto del presente giudizio sia suscettibile di un'interpretazione estensiva non giustificata, nella specie, per i motivi illustrati nei paragrafi precedenti.

6. - La censura relativa alla presunta violazione dell'art. 56 dello statuto speciale della Regione Sardegna non è parimenti fondata.

Tale disposizione statutaria prevede infatti che le norme relative al passaggio degli uffici e del personale dallo Stato alla Regione, nonché le norme di attuazione dello statuto stesso, debbano essere proposte da una Commissione paritetica ed emanate con decreto legislativo. Si tratta di norme che disciplinano gli aspetti organizzativi del trasferimento delle funzioni, mentre nel caso oggetto del presente giudizio si tratta di una integrazione di una precedente legge regionale del 2005, volta a regolare l'esercizio di una potestà legislativa primaria attribuita alla Regione Sardegna dallo statuto speciale di autonomia. Non sono previsti né la creazione di nuovi uffici regionali, in sostituzione di uffici statali da sopprimere, né il transito di personale, né altre regolamentazioni o misure organizzative che richiedano l'accordo tra lo Stato e la Regione. Si tratta di discipline riguardanti competenze e procedure che si collocano all'interno di una materia – ordinamento degli enti locali e relative circoscrizioni – da oltre un decennio (art. 4 della legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2, recante «Modifiche ed integrazioni agli Statuti speciali per la Valle d'Aosta, per la Sardegna, per il Friuli-Venezia Giulia e per il Trentino-Alto Adige») attribuita alla potestà legislativa primaria della Regione Sardegna. Le relative funzioni vengono attualmente esercitate, nell'ambito della Regione, da un apposito organo (Assessore agli enti locali, citato dall'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 13 del 2005) e dagli uffici da questo dipendenti, già a suo tempo istituiti ed allo stato operanti.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Sardegna 1° giugno 2006, n. 8 (Integrazioni alla legge regionale 17 gennaio 2005, n. 2, recante «Indizione elezioni comunali e provinciali» e alla legge regionale 7 ottobre 2005, n. 13, recante «Scioglimento organi enti locali». Interventi per la partecipazione elettorale), promossa, in riferimento all'art. 48 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso citato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Sardegna n. 8 del 2006, promossa, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettere *f*), *h*), *l*), *m*) e *p*), e 118 Cost. ed all'art. 56 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso sin epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 novembre 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 novembre 2007.

Sentenza del 9 novembre 2007 n. 374

Tipo di giudizio	Conflitto di attribuzione	
Ricorrente	Regione Liguria	
Resistente	Presidente Consiglio dei Ministri	
Materia	Camere di commercio	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
Decreto del Ministero dello Sviluppo economico, datato 27 febbraio 2007 con il quale è stato deciso il ricorso proposto dalla Confcommercio della Provincia di Imperia e dalla Confesercenti della Provincia di Imperia avverso il decreto del Presidente della Regione Liguria 27 ottobre 2006, n. 64.	articolo 9, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costi.) e degli articoli 117 e 118 della Cost.	fondatezza della questione

Nota di sintesi

La Corte, in ordine al decreto del Ministero dello sviluppo economico - Direzione generale per il commercio, le assicurazioni e i servizi, datato 27 febbraio 2007, con il quale è stato deciso il ricorso proposto dalla Confcommercio della Provincia di Imperia e dalla Confesercenti della Provincia di Imperia avverso il decreto del Presidente della Regione Liguria 27 ottobre 2006, n. 64, (dichiarandolo fondato in ogni sua parte), ritiene fondato il ricorso presentato dalla Regione Liguria per contrasto con l' art. 9, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e con gli artt. 117 e 118 della Cost.

Sostiene preliminarmente la Corte, che alle camere di commercio sono attribuiti dallo Stato compiti, quali il registro delle imprese e le attività precedentemente svolte dagli uffici metrici provinciali, che richiedono una disciplina omogenea in ambito nazionale. Tale principio di omogeneità è alla base del mantenimento, in capo allo Stato, della competenza ad emanare, previa intesa con le Regioni, norme per la determinazione dei criteri di costituzione dei consigli camerali unici su tutto il territorio nazionale. Non è, pertanto, possibile affermare, che, a seguito della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, non sia consentito allo Stato esercitare la potestà legislativa in materia di ordinamento delle camere di commercio.

Evidenzia, però, la Consulta, che in un contesto in cui è la Regione ad esercitare, sia la funzione amministrativa relativa alla determinazione del numero dei rappresentanti, la cui designazione spetta a ciascuna organizzazione imprenditoriale, sia quella di controllo e di scioglimento dei consigli medesimi in caso di gravi e persistenti violazioni di legge o di impossibilità di normale funzionamento, appare, sicuramente "eccessivo" conservare in capo allo Stato un rimedio amministrativo avverso le determinazioni dell'autorità regionale attuative della disciplina posta a livello nazionale. La previsione di un rimedio amministrativo non risulta, infatti, essenziale alla realizzazione di quel obiettivo di "necessaria omogeneità nazionale".

SENTENZA N. 374

ANNO 2007

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	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	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito del decreto del Ministero dello sviluppo economico – Direzione generale per il commercio, le comunicazioni e i servizi, del 27 febbraio 2007, con il quale è stato deciso, ai sensi dell'art. 6 del d.m. 24 luglio 1996, n. 501 (Regolamento di attuazione dell'art. 12, comma 3, della legge 29 dicembre 1993, n. 580, recante riordino delle camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura), il ricorso proposto dalla Confcommercio e dalla Confesercenti della Provincia di Imperia avverso il decreto del Presidente della Regione Liguria n. 64 del 27 ottobre 2006, recante: «Determinazione del numero dei rappresentanti nel Consiglio Camerale di Imperia spettante a ciascuna organizzazione imprenditoriale, sindacale e associazione dei consumatori e utenti o loro raggruppamenti», promosso con ricorso della Regione Liguria notificato il 26 aprile 2007, depositato in cancelleria il 9 maggio 2007 ed iscritto al n. 4 del registro conflitti tra enti 2007.

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

udito nell'udienza pubblica del 9 ottobre 2007 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi gli avvocati Barbara Baroli e Orlando Sivieri per la Regione Liguria e l'avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - La Regione Liguria ha proposto, in riferimento all'art. 9, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), ed agli artt.

117 e 118 della Costituzione, conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, chiedendo a questa Corte di dichiarare che non spetta allo Stato e, per esso, al Ministero dello sviluppo economico, decidere i ricorsi previsti dall'art. 6 del decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato 24 luglio 1996, n. 501 (Regolamento di attuazione dell'art. 12, comma 3, della legge 29 dicembre 1993, n. 580, recante riordino delle camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura), e di annullare, previa sospensione dei relativi effetti, il decreto del Ministero dello sviluppo economico - Direzione generale per il commercio, le assicurazioni e i servizi, 27 febbraio 2007, con il quale è stato deciso il ricorso proposto dalla Confcommercio della Provincia di Imperia e dalla Confesercenti della Provincia di Imperia avverso il decreto del Presidente della Regione Liguria 27 ottobre 2006, n. 64.

La ricorrente afferma che l'abrogazione, da parte dell'art. 9, comma 2, della legge cost. n. 3 del 2001, dell'art. 125, primo comma, Cost., deve far considerare ormai venute meno tutte le ipotesi di controllo statale su atti regionali che, come quella prevista dall'art. 6 del d. m. n. 501 del 1996, non trovino il loro fondamento in altre norme costituzionali.

Inoltre la Regione Liguria deduce che l'esercizio del potere esercitato dallo Stato tramite il decreto direttoriale impugnato in questa sede confligge con l'assetto di competenze delineato dagli artt. 117 e 118 della Costituzione. Infatti la materia «camere di commercio» dovrebbe ritenersi attribuita alla competenza esclusiva delle Regioni, sulla base della clausola di residualità di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione, poiché tutte le materie riferibili allo sviluppo economico ed alle attività produttive sarebbero assorbite nella competenza legislativa residuale delle Regioni.

Infine, il mantenimento del potere statale di decidere i ricorsi previsti dall'art. 6 del d. m. n. 501 del 1996, violerebbe i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza posti dall'art. 118 Cost., non essendo il livello di governo statale quello maggiormente idoneo ad effettuare le valutazioni relative al grado di rappresentatività necessario affinché le organizzazioni imprenditoriali possano far parte degli organi di governo delle camere di commercio.

2. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito l'inammissibilità del ricorso perché tardivo e generico.

Entrambi i motivi di inammissibilità sono infondati.

2.1 - La pretesa tardività del ricorso è fatta discendere dal resistente dall'affermazione secondo cui, poiché la potestà di decidere i ricorsi proposti avverso le determinazioni del Presidente della Giunta regionale è attribuita allo Stato direttamente dall'art. 6 del d. m. n. 501 del 1996, la Regione avrebbe dovuto proporre il conflitto avverso quella norma regolamentare nel termine di sessanta giorni, previsto dall'art. 39, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, decorrente dal 9 gennaio 2007, giorno in cui la Regione aveva inviato al Ministero dello sviluppo economico la nota con la quale aveva sostenuto l'intervenuta caducazione della competenza statale a decidere i ricorsi previsti dall'art. 6 del d. m. n. 501 del 1996.

Simili argomentazioni non sono condivisibili, perché lo sconfinamento dello Stato dall'ambito delle proprie attribuzioni – così come configurato dalla stessa ricorrente – si è compiuto non certo nel momento in cui le organizzazioni imprenditoriali hanno proposto il ricorso al Ministero e neppure nel corso del procedimento seguito a quel ricorso, ma solamente quando lo Stato (e, per esso, la direzione generale per il commercio del Ministero dello sviluppo economico) ha emesso il provvedimento con il quale ha ritenuto di poter decidere nel merito il gravame propostogli e, conseguentemente, di dichiararlo fondato, invitando l'autorità regionale ad emendare le proprie originarie determinazioni. Prima dell'emanazione del decreto in questione, non v'era materia di conflitto tra Stato e Regione, proprio perché il primo non aveva ancora compiuto alcun atto che, sconfinando dalle sue attribuzioni, fosse idoneo a ledere quelle della Regione. Ne deriva che il termine di 60 giorni di cui all'art. 39 della legge n. 87 del 1953 non poteva decorrere che dalla data di notificazione del decreto oggi impugnato, vale a dire dal 5 marzo 2007, con la conseguente sicura tempestività del ricorso della Regione, notificato al Presidente del Consiglio dei ministri il 26 aprile 2007.

2.2. - Quanto all'eccezione di genericità, il resistente sostiene che non sarebbe chiaro se la Regione rivendichi a sé la competenza a decidere il ricorso di cui all'art. 6 del d. m. n. 501 del 1996 ovvero escluda del tutto l'esperibilità di quel rimedio.

In proposito si deve osservare che, in realtà, è chiaro l'oggetto del conflitto sollevato dalla Regione: questa sostiene che lo Stato non avrebbe più il potere di decidere eventuali ricorsi contro i provvedimenti del Presidente della Giunta regionale in tema di attribuzione di consiglieri camerali alle varie organizzazioni imprenditoriali e che, pertanto, decidendo il ricorso proposto dalle due organizzazioni di Imperia nel senso di invitare l'autorità regionale a modificare le proprie originarie determinazioni, lo Stato ha invaso le attribuzioni amministrative che in materia debbono essere riconosciute spettanti alla Regione.

3. - Il ricorso è fondato.

Alle camere di commercio sono attribuiti allo stato compiti che richiedono di essere disciplinati in maniera omogenea in ambito nazionale.

Ciò vale, in primo luogo, per la tenuta del registro delle imprese, funzione che deve essere esercitata sulla base di una disciplina uniforme, al fine di realizzare condizioni di mercato caratterizzate da trasparenza e stabilità informativa su tutto il territorio nazionale.

Un'analoga considerazione può essere svolta a proposito dei compiti già di competenza degli uffici metrici provinciali, che l'art. 20 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), ha trasferito alle camere di commercio. Si tratta, infatti, di verifiche sugli strumenti metrici e di attività collegate (quali, ad esempio, la gestione di elenchi o l'accreditamento di laboratori per la verifica), finalizzate a garantire la correttezza delle misure utilizzate per le transazioni commerciali a tutela della fede pubblica che, ovviamente, deve essere assicurata su tutto il territorio nazionale secondo i medesimi criteri.

Si comprende, pertanto, perché la legge 29 dicembre 1993, n. 580 (Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura) ed il d. lgs. n. 112 del 1998, pur prevedendo, la prima, un'ampia autonomia a favore delle camere di commercio e, il secondo, l'abrogazione di controlli statali sui loro atti, abbiano però avuto cura di assicurare l'uniformità di disciplina in materia di composizione dei consigli camerali.

Infatti, ricordato che questi ultimi sono rappresentativi delle imprese operanti nel territorio di competenza della singola camera di commercio, è stato previsto che la ripartizione dei consiglieri, tra i vari settori produttivi, è definita dallo statuto della camera di commercio, in applicazione di criteri generali che, secondo la legge n. 580 del 1993, devono essere stabiliti da un regolamento – poi emanato con il d. P. R. 21 settembre 1995, n. 472 (Regolamento di attuazione dell'art. 10 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, concernente i criteri generali per la ripartizione dei consiglieri delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura in rappresentanza dei vari settori economici) – e, secondo il successivo art. 38, comma 3, lettera *b*), del d. lgs. n. 112 del 1998, debbono essere definiti dalla Conferenza unificata su proposta del Ministero dell'industria. Come si vede, in entrambi i casi si tratta di modalità dirette a realizzare una coerenza interna al sistema camerale in ordine ai criteri di distribuzione dei consiglieri.

Anche a proposito della costituzione dei consigli camerali (e, cioè, dell'individuazione delle organizzazioni imprenditoriali cui spetta designare i consiglieri), l'ordinamento mira ad assicurare l'uniformità di disciplina di cui s'è detto.

In particolare, l'art. 12, comma 3, della legge n. 580 del 1993 prevedeva al riguardo l'emanazione di un apposito regolamento (appunto il d. m. n. 501 del 1996), mentre l'art. 38, comma 2, lettera *c*), del d. lgs. n. 112 del 1998 ha stabilito che la disciplina di tale materia continua ad essere di competenza dello Stato, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Dunque, anche quando ha proceduto al trasferimento alle Regioni di funzioni in materia di camere di commercio, il legislatore si è sempre preoccupato di garantire che la costituzione dei consigli camerali fosse disciplinata in maniera omogenea su tutto il territorio nazionale. Ciò si spiega considerando che le camere di commercio, da un lato, sono espressione del sistema delle imprese

e, dall'altro, svolgono funzioni che richiedono una disciplina uniforme; è quindi necessario, per la funzionalità stessa del sistema camerale nel suo complesso, che l'attribuzione dei consiglieri sia effettuata sulla base di omogenei criteri di valutazione del grado di rappresentatività delle organizzazioni imprenditoriali.

Pertanto, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, non è possibile affermare che, a séguito della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, non sia consentito allo Stato esercitare la potestà legislativa in materia di ordinamento delle camere di commercio. Questa Corte ha infatti più volte affermato, allorché sia ravvisabile un'esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, che lo Stato è abilitato ad esercitare anche la potestà legislativa, e ciò pure se tali funzioni amministrative siano riconducibili a materie di competenza legislativa regionale concorrente o residuale (v., tra le altre, le [sentenze n. 88 del 2007](#), [n. 383](#), [n. 285](#), [n. 270](#) e [n. 242 del 2005](#), [n. 6 del 2004](#), [n. 303 del 2003](#)).

La Corte ha anche precisato, però, che in simili casi l'intervento statale deve essere, tra l'altro, proporzionato all'esigenza di esercizio unitario a livello statale delle funzioni di cui volta per volta si tratta. Sotto questo profilo, può essere considerato congruo il mantenimento della competenza statale ad emanare – previa intesa con le Regioni – norme relative alle modalità di costituzione dei consigli camerali. E' invece eccessivo – in un contesto in cui comunque è la Regione ad esercitare sia la funzione amministrativa relativa alla determinazione del numero dei rappresentanti la cui designazione spetta a ciascuna organizzazione imprenditoriale, sia quella di controllo e di scioglimento dei consigli medesimi in caso di gravi e persistenti violazioni di legge o di impossibilità di normale funzionamento (art. 37, comma 3, del d. lgs. n. 112 del 1998) – conservare in capo allo Stato un rimedio amministrativo avverso le determinazioni dell'autorità regionale attuative della disciplina posta a livello nazionale.

In proposito, l'esigenza di uniformità è adeguatamente assicurata, appunto, con la determinazione di criteri di costituzione dei consigli camerali unici su tutto il territorio nazionale, mentre la previsione di un rimedio amministrativo non è essenziale alla realizzazione di quell'obiettivo di necessaria omogeneità. D'altro canto, se, nel caso concreto, l'autorità regionale dovesse violare quei criteri, le organizzazioni imprenditoriali danneggiate avrebbero a disposizione il ricorso all'autorità giurisdizionale.

Alla luce delle considerazioni che precedono, in accoglimento del ricorso, deve essere dichiarato che non spettava allo Stato e, per esso, al Ministero dello sviluppo economico decidere, ai sensi dell'art. 6 del d.m. n. 501 del 1996, i ricorsi proposti avverso le determinazioni del Presidente della Giunta regionale di cui all'art. 5 del medesimo decreto ministeriale, con la conseguenza che deve essere disposto l'annullamento del decreto del Ministero dello sviluppo economico - Direzione generale per il commercio, le assicurazioni e i servizi 27 febbraio 2007.

Resta assorbito ogni altro profilo di incostituzionalità.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spettava allo Stato, e per esso al Ministero dello sviluppo economico, decidere, ai sensi dell'art. 6 del decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato 24 luglio 1996, n. 501 (Regolamento di attuazione dell'art. 12, comma 3, della legge 29 dicembre 1993, n. 580, recante riordino delle camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura), i ricorsi proposti avverso le determinazioni del Presidente della Giunta regionale di cui all'art. 5 del medesimo decreto ministeriale;

annulla, per l'effetto, il decreto del Ministero dello sviluppo economico - Direzione generale per il commercio, le assicurazioni e i servizi 27 febbraio 2007, con il quale è stato deciso il ricorso proposto dalla Confcommercio della Provincia di Imperia e dalla Confesercenti della Provincia di Imperia avverso il decreto del Presidente della Regione Liguria 27 ottobre 2006, n. 64.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 novembre

2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 novembre 2007.

Sentenza del 14 novembre 2007 n. 378		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Liguria Presidente del Consiglio dei Ministri - Provincia autonoma di Trento	
Resistente	Provincia autonoma di Trento	
Materia	Ambiente energia	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
art. 8, comma 14, della legge della Provincia autonoma di Trento 15 dicembre 2004, n. 10 (Disposizioni in materia di urbanistica, tutela dell'ambiente, acque pubbliche, trasporti, servizi antincendi, lavori pubblici e caccia).	art. 117, primo comma, secondo comma lett. a), s), terzo comma e quinto comma, della Costituzione.	illegittimità costituzionale
art. 9, commi 2, 3 e 11, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 10/2004.	art. 5 della legge 8 luglio 1986, n. 349 (Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale), e art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche). art. 117, comma terzo e quinto Cost.	illegittimità costituzionale
art. 8, comma 15, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 10.	artt. 11, 12 e 15 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio), nonché in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Cost..	non fondatezza della questione
Nota di sintesi		
La Corte, in ordine art. 8, comma 14 e 15, della legge della Provincia autonoma di Trento 15		

dicembre 2004, n. 10 (Disposizioni in materia di urbanistica, tutela dell'ambiente, acque pubbliche, trasporti, servizi antincendi, lavori pubblici e caccia), il quale dispone che nei casi di particolare urgenza e necessità di tutelare le risorse ambientali e la salute pubblica, la Giunta provinciale può disporre o autorizzare, anche in deroga ai piani previsti dall'art. 65, il potenziamento o l'ampliamento delle discariche esistenti per i rifiuti urbani o la realizzazione di nuovi impianti e discariche, se non sussiste altra possibilità, oppure il ricorso ad altre forme di smaltimento e recupero dei rifiuti urbani, dichiara fondata la questione per contrasto con l' art. 117, primo comma, secondo comma lett. a), s), terzo comma e quinto comma, della Costituzione.

La Corte, preliminarmente, ricorda che la potestà di disciplinare l'ambiente nella sua interezza è affidato, in riferimento al riparto delle competenze tra Stato e Regioni, in via esclusiva allo Stato in forza dell'art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione. La disciplina unitaria del "bene ambiente", di competenza statale, prevale su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome in materie di competenza propria ed in riferimento ad altri interessi. Pertanto, le Regioni e le Province autonome non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato. La Consulta ritiene, pertanto, illegittimo il comma 14 dell'art. 8, in quanto, pur facendo riferimento ai casi di necessità ed urgenza, in realtà non pone un regime particolare riferito a questa ipotesi eccezionale, ma crea un regime alternativo a quello predisposto dallo Stato in attuazione di direttive comunitarie per l'uso delle discariche esistenti, la costruzione di nuovi impianti e il trasporto dei rifiuti.

La Corte poi, in ordine all'art. 8, comma 15, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 10, il quale prevede, nell'ipotesi di rinvenimento di una discarica o di uno stoccaggio di rifiuti abusivi, la possibilità procedere alla bonifica del sito, dichiara la questione non fondata. Le disposizioni statali che si sostengono lese, si riferiscono, infatti, alla sola raccolta e trasporto dei rifiuti e non alla loro "movimentazione" all'interno di un'area privata, così come previsto, invece, dalla norma impugnata.

La Corte, poi, per quanto attiene l'art. 9, commi 2, 3 e 11, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 10/2004, che prevede la designazione da parte della Provincia delle zone speciali di conservazione (relative a siti di importanza comunitaria), dichiara la questione fondata.

Sostiene al riguardo la Corte, che la specifica materia oggetto di contestazione, rientra nella competenza primaria della Provincia autonoma, ma che la conseguente potestà legislativa deve essere esercitata in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nonché con il rispetto degli obblighi internazionali. Nel caso in esame, sussiste la violazione del principio generale dell'ordinamento contenuto nell'art. 5 della legge 8 Luglio 1986, n. 349 (Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale) secondo il quale «qualora il parco o la riserva interessi il territorio di una Regione a statuto speciale o Provincia autonoma, si procede d'intesa». Detta intesa, (o "designazione" nell'espressione comunitaria) che è necessaria per l'istituzione di aree protette costituite da parchi e riserve, deve a maggior ragione formarsi per quelle costituite da zone speciali di conservazione; tanto più che tali zone sono di interesse internazionale e la loro designazione spetta allo Stato. La Corte, infine, precisa che la Provincia autonoma di Trento non può ascrivere direttamente alla propria competenza il potere di mantenere rapporti con l'Unione europea, prescindendo dalle leggi dello Stato. Per tale ragione, il comma 11 del citato articolo 8, che attribuisce al Presidente della Giunta la competenza a tenere i "rapporti" con la Commissione europea, è lesivo del principio sancito dai commi terzo e quinto dell'art. 117 della Costituzione, i quali attribuiscono allo Stato la competenza a disciplinare i rapporti delle Regioni e delle Province autonome con l'Unione europea e a definire le procedure di partecipazione delle stesse, nelle materie di loro competenza, alla formazione degli atti comunitari.

SENTENZA N. 378

ANNO 2007

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 8, commi 14 e 15, 9, commi 2, 3 e 11, 10 e 15, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 15 dicembre 2004, n. 10 (Disposizioni in materia di urbanistica, tutela dell'ambiente, acque pubbliche, trasporti, servizi antincendio, lavori pubblici e caccia), della legge della Provincia autonoma di Trento 6 dicembre 2005, n. 17 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico, modificative dell'art. 1 bis 1 della legge provinciale 6 marzo 1998, n. 4), e dell'art. 1, commi da 483 a 492, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), promossi con due ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri e con un ricorso della Provincia autonoma di Trento, notificati il 15 febbraio 2005, il 12 gennaio e il 27 febbraio 2006, depositati in cancelleria il 22 febbraio 2005, il 18 gennaio e il 3 marzo 2006 ed iscritti al n. 26 del registro ricorsi 2005 ed ai nn. 1 e 40 del registro ricorsi 2006.

Visti gli atti di costituzione della Provincia autonoma di Trento e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 25 settembre 2007 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

uditi l'avvocato dello Stato Giorgio D'Amato per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Franco Mastragostino e Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Con ricorso notificato in data 15 febbraio 2005, depositato il successivo 22 febbraio ed iscritto al n. 26 del registro dei ricorsi dell'anno 2005, il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale degli artt. 8, commi 14 e 15, 9, commi 2, 3 ed 11, 10 e 15, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 15 dicembre 2004, n. 10 (Disposizioni in materia di urbanistica, tutela dell'ambiente, acque pubbliche, trasporti, servizi antincendio, lavori pubblici e caccia).

1.1. - Con ricorso notificato il 12 gennaio 2006, depositato il successivo 18 gennaio ed iscritto al n. 1 del registro ricorsi dell'anno 2006 il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha poi impugnato la legge della Provincia autonoma di Trento 6 dicembre 2005, n. 17 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico, modificative dell'art. 1 bis 1 della legge provinciale 6 marzo 1998, n. 4).

1.2. - Con ricorso notificato in data 27 febbraio 2005, depositato il successivo 3 marzo ed iscritto al numero 40 del registro ricorsi dell'anno 2006 la Provincia autonoma di Trento ha, infine, promosso questione di legittimità costituzionale di varie disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), tra le quali quelle dettate dall'art. 1, commi da 483 a 492, in materia di grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico.

1.3. - Il presente giudizio, per quanto riguarda il ricorso n. 40 del 2006, attiene unicamente a tali ultime previsioni, affini per oggetto a quelle censurate dallo Stato con i precedenti ricorsi n. 26 del 2005 e n. 1 del 2006, essendo le altre questioni trattate separatamente.

1.4. - Il primo dei ricorsi indicati pone tre questioni relative, rispettivamente, alle materie dei rifiuti, della conservazione degli *habitat* naturali e delle concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico. Il secondo ed il terzo ricorso pongono, seppure in una prospettiva diametralmente opposta, questioni sostanzialmente affini in materia di grandi derivazioni idroelettriche.

2. - Considerata la parziale identità delle questioni, i tre giudizi possono essere riuniti per essere decisi con unica sentenza.

2.1. - In relazione alla materia delle grandi derivazioni idroelettriche, alla luce della sopravvenuta disciplina di attuazione statutaria dettata dal decreto legislativo 7 novembre 2006, n. 289 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, recanti modifiche al D.P.R. 26 marzo 1977, n. 235, in materia di concessioni di grandi derivazioni), il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato ai ricorsi n. 26 del 2005 e n. 1 del 2006 e la Provincia autonoma di Trento ha rinunciato al ricorso n. 40 del 2006.

Le rinunce sono state ritualmente accettate.

In riferimento a tali questioni deve, pertanto, essere dichiarata l'estinzione del giudizio.

3. - Restano, dunque, da esaminare i profili del ricorso proposto dallo Stato avverso la legge provinciale n. 10 del 2004 (ricorso n. 26 del 2005) riguardanti la disciplina dei rifiuti e quella della conservazione degli *habitat* naturali.

Al riguardo deve, inoltre, precisarsi che le norme impuginate relative alla conservazione degli *habitat* naturali sono state riprodotte nella successiva legge provinciale 23 maggio 2007, n. 11, agli artt. 37 e 39, per cui il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri deve intendersi come riferito anche a queste ultime disposizioni.

3.1. - In relazione ad entrambi i sopra indicati profili, la difesa della Provincia autonoma di Trento eccepisce anzitutto, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso per non aver chiarito il ricorrente se intende riferirsi alle competenze di cui allo statuto speciale o a quelle di cui alla Costituzione, e, per quanto riguarda le discariche dei rifiuti, per non aver precisato di quali violazioni si tratta.

L'eccezione non è fondata. Infatti, per quanto riguarda i rifiuti, è agevolmente comprensibile quali siano le violazioni contestate, e, per quanto riguarda gli *habitat* naturali, è evidente che il ricorrente

censura innanzitutto che le disposizioni impugnate «eccedono» dalle materie statutarie, ed in secondo luogo fa riferimento alla disposizione costituzionale di cui all'art. 117, comma secondo, lettera s) della Costituzione, per l'ipotesi in cui si ritenga applicabile detto parametro costituzionale, alla luce dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

4. - Occorre poi premettere, per la soluzione del problema del riparto di competenze tra Stato, Regioni e Province autonome in materia di ambiente, che sovente l'ambiente è stato considerato come "bene immateriale".

Senonché, quando si guarda all'ambiente come ad una "materia" di riparto della competenza legislativa tra Stato e Regioni, è necessario tener presente che si tratta di un bene della vita, materiale e complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti. In questo senso, del resto, si è già pronunciata questa Corte con [l'ordinanza n. 144 del 2007](#), per distinguere il reato edilizio da quello ambientale.

Oggetto di tutela, come si evince anche dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972, è la biosfera, che viene presa in considerazione, non solo per le sue varie componenti, ma anche per le interazioni fra queste ultime, i loro equilibri, la loro qualità, la circolazione dei loro elementi, e così via. Occorre, in altri termini, guardare all'ambiente come "sistema", considerato cioè nel suo aspetto dinamico, quale realmente è, e non soltanto da un punto di vista statico ed astratto.

La potestà di disciplinare l'ambiente nella sua interezza è stato affidato, in riferimento al riparto delle competenze tra Stato e Regioni, in via esclusiva allo Stato, dall'art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione, il quale, come è noto, parla di "ambiente" in termini generali e onnicomprensivi. E non è da trascurare che la norma costituzionale pone accanto alla parola "ambiente" la parola "ecosistema".

Ne consegue che spetta allo Stato disciplinare l'ambiente come una entità organica, dettare cioè delle norme di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parti del tutto.

Ed è da notare, a questo proposito, 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. 210 del 1987](#)), e deve garantire, (come prescrive il diritto comunitario) un elevato livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore.

Si deve sottolineare, tuttavia, che, accanto al bene giuridico ambiente in senso unitario, possano 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. In questi casi, la disciplina unitaria del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materie di competenza propria, ed in riferimento ad altri interessi.

Ciò comporta che la disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, investendo l'ambiente nel suo complesso, e quindi anche in ciascuna sua parte, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato.

E' quanto ha affermato la [sentenza n. 246 del 2006](#), secondo la quale «la giurisprudenza costituzionale è costante nel senso di ritenere che la circostanza che una determinata disciplina sia ascrivibile alla materia "tutela dell'ambiente" di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, se certamente comporta il potere dello Stato di dettare *standard* di protezione uniformi validi su tutto il territorio nazionale e non derogabili in senso peggiorativo da parte delle Regioni, non esclude affatto che le leggi regionali emanate nell'esercizio della potestà concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, o di quella "residuale" di cui all'art. 117, quarto comma, possano assumere tra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale (si vedano,

tra molte, le sentenze numeri [183 del 2006](#); [336](#) e [232 del 2005](#); [n. 259 del 2004](#) e [n. 407 del 2002](#)»).

La segnalata particolarità della disciplina del bene giuridico ambiente considerato nella sua completezza ed unitarietà riverbera i suoi effetti anche quando si tratta di Regioni speciali o di Province autonome, con l'ulteriore precisazione, però, che qui occorre tener conto degli statuti speciali di autonomia.

E a questo proposito bisogna ricordare che allorché si tratta di Regioni a statuto speciale o di Province autonome, gli statuti, nell'attribuire competenze legislative a detti enti distinguono le materie oggetto di una potestà legislativa primaria, dalle materie oggetto di una potestà legislativa concorrente.

Il primo problema che si pone nel presente giudizio è pertanto quello di stabilire se ci sia una competenza della Provincia autonoma nella materia di cui si discute, essendo noto che tutto ciò che gli statuti non riservano all'ente di autonomia resta attribuito alla competenza dello Stato, salvo quanto stabilito dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Ed in secondo luogo, qualora tale competenza sussista, se si tratti di una competenza primaria o concorrente, poiché, nel primo caso, la Provincia autonoma è tenuta ad osservare soltanto i principi generali dell'ordinamento e le norme fondamentali di riforma economica e sociale, e nel secondo caso è tenuta ad osservare anche i principi fondamentali della materia, dettati dalle leggi statali.

5. - Per quanto riguarda il settore dei rifiuti, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato i commi 14 e 15 dell'art. 8 della legge provinciale n. 10 del 2004, rispettivamente, per violazione dell'art. 17 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 (Attuazione della direttiva 99/31/CE relativa alle discariche dei rifiuti), e per violazione degli artt. 11, 12 e 15 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione della direttiva 91/156/CE sui rifiuti, della direttiva 91/698/CE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggi).

Il comma 14 dell'art. 8 impugnato, che sostituisce l'art. 75 del decreto del Presidente della Giunta provinciale n. 1-41/Legisl. del 1987, dispone, per quanto interessa il presente ricorso, che: «nei casi di particolare urgenza e necessità di tutelare le risorse ambientali e la salute pubblica, la Giunta provinciale può disporre o autorizzare, anche in deroga ai piani previsti dall'art. 65, il potenziamento o l'ampliamento delle discariche esistenti per i rifiuti urbani o la realizzazione di nuovi impianti e discariche, se non sussiste altra possibilità, oppure il ricorso ad altre forme di smaltimento e recupero dei rifiuti urbani. Per le stesse finalità la Giunta provinciale può disporre o autorizzare il conferimento e l'esportazione dei rifiuti urbani e assimilabili in impianti localizzati fuori Provincia, previa intesa, se occorre, con la Regione, le Province autonome e le amministrazioni pubbliche interessate; inoltre la Giunta può rideterminare, anche in deroga ai piani previsti dall'art. 65, i bacini di conferimento degli impianti ubicati in Provincia, indicando le forme e le modalità di coordinamento tra gli enti locali responsabili della gestione dei rifiuti urbani».

Il comma 15 dell'art. 8, che sostituisce l'art. 77 del sopra indicato decreto del Presidente della Giunta provinciale, dispone, per quanto interessa il presente ricorso, che: «qualora, in sede di progettazione o di esecuzione di opere pubbliche o private, sia rilevata nell'area di intervento la presenza di discariche e di stoccaggi incontrollati di rifiuti, esclusi i rifiuti pericolosi, realizzati prima del 16 dicembre 1999, l'amministrazione o il soggetto interessato o il relativo appaltatore provvede, per le finalità di bonifica del comma 1, con le seguenti modalità [...] c) per le operazioni di messa in sicurezza si prescinde dalla prestazione di garanzie finanziarie, nonché dagli adempimenti previsti dagli artt. 11, 12 e 15 del decreto legislativo n. 22 del 1997, tranne che per i rifiuti allontanati dal sito».

In proposito, ed in relazione a quanto si è sopra detto, occorre innanzitutto precisare che lo statuto della Provincia autonoma di Trento non prevede come competenza della Provincia stessa il settore dei rifiuti, non potendosi ritenere che questi rientrino, ai sensi, rispettivamente, dell'art. 8, numero 5, e dell'art. 9, numero 10, dello statuto (nel quale ultimo caso varrebbero comunque i principi dettati dalle leggi dello Stato; art. 5 dello stesso statuto) nella nozione di "urbanistica e piani regolatori", ovvero di "igiene e sanità". Ne consegue che essi non possono che ricadere nella

competenza dello Stato, in base ai sopra ricordati principi che regolano i rapporti tra Stato ed autonomie. E' da avvertire, peraltro, che la competenza dello Stato, come si è detto, è poi espressamente prevista dall'art. 117, comma secondo, lettera s), il quale parla di una competenza esclusiva in materia di "ambiente ed ecosistema". Tale competenza esclusiva, inoltre, non esclude che lo Stato possa anche attribuire alla Provincia funzioni al riguardo. Ed è da ricordare a questo proposito che già l'art. 85 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), ripreso poi dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), attribuiva alle Regioni le competenze concernenti la gestione dei rifiuti, e che le norme statali di attuazione delle direttive comunitarie, per quanto attiene alla Provincia di Trento, non fanno eccezione a questo principio (ad esempio per quanto concerne i piani di adeguamento delle discariche).

Occorre inoltre precisare, in relazione a tale argomento, che le norme statali di cui si discute sono norme di attuazione di direttive comunitarie, che la Provincia autonoma è tenuta ad osservare.

Venendo all'esame della questione, occorre sottolineare che il comma 14 dell'art. 8, pur facendo riferimento ai casi di necessità ed urgenza, in realtà non pone un regime particolare riferito a questa ipotesi eccezionale, ma crea un regime alternativo a quello predisposto dallo Stato in attuazione di direttive comunitarie, in ordine all'uso delle discariche esistenti, alla costruzione di nuovi impianti, al trasporto dei rifiuti, all'utilizzo di altre forme di smaltimento ed alla modifica dei bacini di conferimento. Sennonché, l'Avvocatura generale dello Stato, censurando soltanto la violazione dell'art. 17 del d.lgs. n. 36 del 2003, che si riferisce alle discariche esistenti (in attuazione della direttiva 99/31/CE), impugna unicamente le norme che riguardano il potere della Giunta provinciale di disporre o autorizzare il potenziamento o l'ampliamento delle discariche esistenti. E' in relazione a queste ultime che la Corte deve pronunciarsi.

Ed in proposito è sufficiente ricordare che il citato art. 17, del d.lgs. n. 36 del 2003 pone due regole fondamentali: a) le discariche già autorizzate possono continuare a ricevere rifiuti, per i quali sono state autorizzate, fino al 31 dicembre 2006; b) entro sei mesi dall'entrata in vigore del medesimo decreto legislativo, il titolare dell'autorizzazione, o, su sua delega, il gestore della discarica, deve presentare all'autorità competente «un piano di adeguamento della discarica stessa alle previsioni di cui al presente decreto, incluse le garanzie finanziarie». Il comma 14, come risulta dalla semplice lettura del testo, dispensa invece, sia dalla data di scadenza per l'utilizzazione delle discariche già autorizzate, sia dal piano di adeguamento delle discariche stesse. Esso, dunque, relativamente alla parte impugnata, deve ritenersi costituzionalmente illegittimo.

Per quanto riguarda il comma 15, occorre ricordare che questo, in riferimento all'ipotesi del rinvenimento di una discarica o di uno stoccaggio di rifiuti abusivi, prevede che si può procedere alla bonifica del sito e che «per l'esecuzione delle operazioni di messa in sicurezza si prescinde dalle prestazioni delle garanzie finanziarie, nonché dagli adempimenti previsti dagli artt. 11, 12 e 15 del decreto legislativo n. 22 del 1997 (di attuazione della direttiva 91/156/CE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio), tranne che per i rifiuti allontanati dal sito» (paragrafo 1-ter, lettera c).

Il ricorso dell'Avvocatura generale dello Stato non lamenta la deroga dell'obbligo di prestazione delle garanzie finanziarie, ma solo la violazione degli artt. 11 (catasto rifiuti), 12 (registro di carico e scarico) e 15 (formulario di identificazione dei rifiuti trasportati), sicché è solo in relazione a queste censure che occorre decidere.

La disposizione impugnata, se interpretata nel senso che per le operazioni di messa in sicurezza si procede soltanto alla "movimentazione" in sito dei rifiuti, e non alla loro "raccolta e trasporto", come fa pensare l'inciso «tranne che per i rifiuti allontanati dal sito», non presenta profili di lesività. Le norme statali di cui agli artt. 11, 12 e 15 del d.lgs. n. 22 del 1997, si riferiscono infatti solo alla "raccolta ed al trasporto" dei rifiuti e non alla loro movimentazione all'interno di un'area privata. Lo conferma, del resto, l'art. 193, comma 9, del successivo decreto legislativo n. 152 del

2006, secondo il quale «la movimentazione dei rifiuti esclusivamente all'interno di aree private non è considerata trasporto ai fini della parte quarta del presente decreto».

La dizione usata dal legislatore provinciale deve, in altri termini, considerarsi impropria, poiché non si tratta di disapplicazione di norme statali, come farebbe ritenere l'espressione «si prescinde», ma di semplice loro non pertinenza al caso.

Alla luce della su esposta interpretazione, il ricorso deve dunque essere rigettato sul punto.

6. - Per quanto riguarda la conservazione degli *habitat* naturali, la questione concerne la «designazione» delle «zone speciali di conservazione» (ZSC) ed «i rapporti» da tenere con la Commissione europea in caso di incidenza su dette zone di piani ed interventi che possano richiedere una limitazione delle misure previste per la tutela ambientale di tali zone.

Le norme provinciali impugnate dal Presidente del Consiglio dei ministri sono le seguenti.

L'art. 9, commi 2 e 3 della legge Provinciale, il quale così recita: «La disciplina stabilita dal presente articolo si applica ai siti e alle zone ricadenti nel territorio provinciale [...]. La Giunta provinciale, con proprie deliberazioni, anche sulla base degli esiti dell'attività di monitoraggio di cui al comma 7, designa i siti di importanza comunitaria di cui al comma 2, lettera a), come zone speciali di conservazione a norma dell'art. 4, paragrafo 4, della direttiva 92/43/CE».

L'art. 9, comma 11, il quale prevede che: «Qualora la valutazione di incidenza sui progetti [...] dia luogo a conclusioni negative, il superamento di tali esiti può essere deciso esclusivamente dalla Giunta Provinciale, su richiesta del soggetto interessato, nel rispetto dei criteri e dei limiti stabiliti dall'art. 6, paragrafo 4, della direttiva 92/43/CE. I rapporti con la Commissione europea, ai sensi dell'art. 6, paragrafo 4, della direttiva 92/43/CE, sono tenuti direttamente dal Presidente della Provincia, che provvede ad informare anche il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio».

L'art. 10 della stessa legge provinciale riguarda le misure di salvaguardia da adottare in attesa della messa a punto delle ordinarie misure di conservazione delle zone speciali di conservazione. Si tratta cioè di norme consequenziali alle disposizioni di cui al comma 5 dell'art. 9.

7. - Per la migliore comprensione della questione, è opportuno ricordare che il procedimento prevede: una "individuazione" dei siti da considerare come «siti di importanza comunitaria» (SIC), effettuata dalle Regioni e dalle Province autonome; la trasmissione di detta individuazione, da parte dello Stato membro, alla Commissione europea; l'approvazione da parte di quest'ultima dell'elenco dei siti; la scelta, sempre da parte della Commissione, di quelli che essa ritiene di importanza naturalistica tale da essere considerati come «zone speciali di conservazione»; ed infine la "designazione" di detti siti come «zone speciali di conservazione» da parte dello stesso Stato membro, il quale, nel frattempo, ha dovuto "classificare" i siti ZSC come una speciale tipologia di "area protetta".

Per quanto concerne i rapporti con la Commissione europea, dalle stesse direttive si desume che questi rapporti debbono essere tenuti dallo Stato membro.

Occorre inoltre precisare che la specifica materia oggetto di contestazione rientra nella competenza primaria della Provincia autonoma, poiché l'art. 8, comma 16 dello statuto attribuisce alla Provincia stessa la competenza in materia di «parchi e protezione della flora e della fauna». Ne consegue, come si è sopra chiarito, che la potestà legislativa della Provincia, in questa specifica materia, deve essere esercitata in armonia con la Costituzione ed i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nonché con il rispetto degli obblighi internazionali, degli interessi nazionali e delle norme fondamentali di riforma economico sociale della Repubblica.

8. - Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna le citate norme provinciali di cui all'art. 9, commi 2 e 3, concernenti il potere di "designazione" dei siti come zone speciali di conservazione, per violazione dell'art. 5 della legge 8 luglio 1986, n. 349 (Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale), e dell'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche). Tale ultima disposizione prevede che le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano "individuano" i siti di interesse comunitario per la costituzione della rete ecologica europea

denominata “Natura 2000” e ne danno comunicazione al Ministero dell’ambiente, il quale raccoglie tali indicazioni in un elenco che invia alla Commissione europea, tenuta, a sua volta, a scegliere, tra tali siti, le zone speciali di conservazione. Lo stesso Ministero dell’ambiente provvede poi a “designare”, d’intesa con le Regioni, detti siti quali zone speciali di conservazione. La difesa della Provincia eccepisce che detto regolamento, ai sensi anche della [sentenza della Corte costituzionale n. 425 del 1999](#), non può vincolare la Provincia stessa, e che, comunque, si tratta di un regolamento cedevole, il quale ha perso di efficacia con l’entrata in vigore delle norme impugnate, che sono da intendere come norme di attuazione della direttiva comunitaria.

Tale eccezione, per quanto esatta – poiché il regolamento statale di attuazione delle direttive comunitarie in questione ha natura cedevole rispetto alla successiva legge regionale o provinciale di attuazione – non rileva ai fini della decisione, venendo in evidenza la violazione dei principi generali dell’ordinamento ([sentenza n. 425 del 1999](#)).

Il ricorso è fondato, poiché le disposizioni impugnate contrastano con detti principi generali dell’ordinamento, nonché con le norme fondamentali di riforma economica e sociale invocati dallo Stato.

Si tratta del principio di cui all’art. 5, commi 1 e 2, della legge n. 349 del 1986, il quale è stato integrato dall’art. 8, comma 3, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), secondo il quale «qualora il parco o la riserva interessi il territorio di una Regione a statuto speciale o Provincia autonoma, si procede d’intesa».

Se si tiene presente che i parchi e le riserve, così come le zone speciali di conservazione, sono classificati come “aree protette”, è fin troppo evidente che il riferimento all’intesa, per la designazione ed istituzione dei parchi e delle riserve, deve a maggior ragione riferirsi anche alle zone speciali di conservazione. Tanto più che tali zone sono di interesse internazionale e la designazione di aree protette internazionali spetta allo Stato, ai sensi del citato art. 5, comma 2, della legge n. 349 del 1986.

Ciò è confermato, peraltro, dalla [sentenza n. 366 del 1992](#) di questa Corte, nella quale si legge che «come questa Corte ha più volte affermato, pur in assenza della legge quadro sulle aree protette [...], le attività ora elencate (e cioè “la competenza di individuazione delle aree protette di rilievo nazionale o internazionale, nonché quelle relative alla loro classificazione e all’istituzione su di esse di parchi nazionali o di riserve naturali statali”) rientrano nella competenza del soggetto che deve valutare l’interesse naturalistico che si intende perseguire con la costituzione del parco o della riserva naturale [...]. Sicché, ove l’interesse considerato sia non irragionevolmente ritenuto d’importanza nazionale o internazionale, le competenze relative all’individuazione delle aree, alla loro classificazione e all’istituzione su di esse di parchi nazionali o di riserve naturali statali (e, quindi, all’istituzione di un regime vincolistico, consistente nell’adozione di “misure di conservazione”, su altri tipi di aree protette di rilievo internazionale) spettano allo Stato, qualunque sia l’ubicazione dell’area da proteggere».

Ed è inoltre da sottolineare che, come si evince dagli stessi commi 1 e 3 dell’art. 9 della legge provinciale impugnata, per la materia in esame, occorre distinguere la “individuazione” dei siti di importanza comunitaria, dalla “designazione” delle zone speciali di conservazione, e che “individuazione” e “designazione” esprimono, nel caso di specie, due concetti diversi, consistendo l’individuazione nella pura indicazione del sito, e costituendo, invece, la “designazione” l’atto che sottopone la zona prescelta ad uno speciale statuto vincolistico, consistente nell’adozione di speciali “misure di conservazione”. In altri termini, la parola “designazione”, utilizzata nella direttiva comunitaria ha lo stesso significato che l’ordinamento nazionale ha tradizionalmente attribuito all’espressione “istituzione di un’area protetta”.

Dunque, la “designazione” di quella particolare area protetta che è stata classificata come zona speciale di conservazione, non può essere effettuata unilateralmente dalla Giunta provinciale, ma deve essere effettuata dallo Stato d’intesa con la Provincia autonoma. Se ne deve dedurre che i commi 2 e 3 dell’art. 9 della legge provinciale n. 10 del 2004 sono costituzionalmente illegittimi.

Per quanto riguarda le censure riferite al comma 11 dello stesso art. 9, è da precisare che il ricorrente non si lamenta soltanto dell'attribuzione alla Giunta provinciale del potere di "superare" l'esito negativo della procedura di valutazione di incidenza dei progetti sulle zone speciali di conservazione, ma anche del fatto che esso attribuisce al Presidente della Giunta la competenza a tenere i "rapporti" con la Commissione europea in relazione a detta materia. Si tratta del potere di interloquire con la Commissione europea, che spetta allo Stato, ai sensi dell'art. 1, comma 5, della legge n. 349 del 1986 (che attribuisce al Ministro dell'ambiente il compito di rappresentare l'Italia presso gli organismi della Comunità Europea in materia di ambiente e di patrimonio culturale), in base al principio sancito dai commi terzo e quinto dell'art. 117 della Costituzione, i quali attribuiscono allo Stato la competenza a disciplinare i rapporti delle Regioni e delle Province autonome con l'Unione europea e a definire le procedure di partecipazione delle stesse, nelle materie di loro competenza, alla formazione degli atti comunitari.

L'invocato art. 1, comma 5, della legge n. 349 del 1986 è pienamente ribadito dall'art. 5 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale n. 3 del 2001), il quale conferma il principio della unitarietà della rappresentazione della posizione italiana nei confronti dell'Unione europea.

La Provincia autonoma di Trento non può pertanto ascrivere direttamente alla propria competenza il potere di mantenere "rapporti" con l'Unione europea, prescindendo dalle leggi dello Stato.

Le relative disposizioni impugnate devono ritenersi, pertanto, costituzionalmente illegittime.

9. - Quanto all'art. 10 della legge provinciale n. 10 del 2004, le censure sono inammissibili, poiché il ricorrente considera le norme contenute in detto articolo come consequenziali a quelle di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 9, mentre esse sono consequenziali al comma 5 del medesimo articolo, comma che non è stato oggetto di impugnazione.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 14, della legge della Provincia autonoma di Trento 15 dicembre 2004, n. 10 (Disposizioni in materia di urbanistica, tutela dell'ambiente, acque pubbliche, trasporti, servizi antincendi, lavori pubblici e caccia);

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, commi 2, 3 e 11, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 10 del 2004;

dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 15, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 10 del 2004, promossa, in riferimento agli artt. 8, numero 5, e 9, numero 10, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), in relazione agli artt. 11, 12 e 15 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio), nonché in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Provincia autonoma di Trento n. 10 del 2004, promossa, in riferimento all'art. 8, numeri 15 e 16, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), nonché in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettere a) e s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara estinto il giudizio in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 10 del 2004, promosso con il ricorso n. 26 del 2005;

dichiara estinto il giudizio in ordine alla questione di legittimità costituzionale della legge della Provincia autonoma di Trento 6 dicembre 2005, n. 17 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico, modificative dell'articolo 1-*bis* della legge provinciale 6 marzo 1998, n. 4), promosso con il ricorso n. 1 del 2006;

dichiara estinto il giudizio in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 483 – 492, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), promosso con il ricorso n. 40 del 2006. Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 novembre 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 novembre 2007.

Sentenza del 23 novembre 2007 n. 401		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Toscana, Veneto ed altre	
Resistente	Presidente Consiglio dei Ministri	
Materia	Contratti della P.A. Edilizia e urbanistica	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
art. 4, comma 2, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE)	art. 97 della Costituzione artt. 76, 117 e 118 Cost.	inammissibilità della questione non fondatezza della questione
art. 4, comma 3, del d.lgs. 163/2006	art. 11, numeri 1, 17, 19 e art. 16 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5 (Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); artt. 76, 97, 117 e 118 della Costituzione	inammissibilità della questione non fondatezza della questione
art. 5, commi 1, 2, 4, 7 e 9 del d.lgs. 163/2007	art. 11, numeri 1, 17, 19 e art. 16 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5 (Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); artt. 76, 97, 117 e 118 della Costituzione	non fondatezza della questione
art. 5, comma 2, del d.lgs. 163/2006	artt. 76, 117, secondo, terzo, quarto, quinto e sesto comma, e 118 della Costituzione	illegittimità costituzionale parziale
artt. 6, comma 9, lettera a); 7, comma 8; 11, comma 4; 54, comma 4; 55, comma 6; 56; 57; 62, commi 1, 2, 4 e 7; 70; 71; 72; 75; 81; 82; 83; 84; 85; 86; 87; 88; 91, commi 1 e 2; 118, comma 2; 120, comma 2; 122, comma 7; 123; 125, commi 5, 6, 7,	art. 117 della Costituzione	inammissibilità della questione

8 e 14; 131; 132; 141; 153; 197; 204; 205; 240, commi 9 e 10; 252, comma 3; 253, commi 10 e 11; 257, comma 3, del d.lgs. 163/2006		
art. 10, comma 1, del d.lgs. 163/2006	art. 117 della Costituzione	inammissibilità della questione
art. 48 del d.lgs. 163/2006	artt. 117 e 118 della Costituzione	non fondatezza della questione
artt. 53, comma 1; 75, comma 1; 93; 112, comma 5, lettera <i>b</i>); 113; 122, commi da 1 a 6; 130, comma 2, lettera <i>c</i>); 252, comma 6,	art. 117 della Costituzione	non fondatezza della questione
art. 84, commi 2, 3, 8 e 9, del d.lgs. 163/2006	artt. 76, 117, secondo, terzo, quarto, quinto e sesto comma, e 118 della Costituzione	illegittimità costituzionale parziale
art. 88 del d.lgs. 163/2006	artt. 117 e 118 della Costituzione	non fondatezza della questione
art. 98, comma 2, del d.lgs. 163/2006	artt. 76, 117, secondo, terzo, quarto, quinto e sesto comma, e 118 della Costituzione	illegittimità costituzionale
art. 121, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006	artt. 76, 117 e 118 della Costituzione	inammissibilità della questione
artt. 122, commi 2, 3, 5 e 6, e 124, commi 2, 5 e 6 del d.lgs. 163/2006	artt. 76, 117 e 118 della Costituzione	non fondatezza della questione
art. 131, comma 1, del d.lgs. 163/2006	artt. 117 e 118 della Costituzione	non fondatezza della questione
art. 253, commi 3 e 22, lettera <i>a</i>), del d.lgs. 163/2006	artt. 117, secondo, terzo, quarto, quinto comma e 118 della Costituzione	non fondatezza della questione

Nota di sintesi

La Corte Costituzionale, richiamandosi ad una precedente sentenza (303/2003) afferma un principio molto chiaro: la materia contrattuale, per la molteplicità degli interessi perseguiti e degli oggetti implicati, non è riferibile ad un unico ambito materiale. L'attività contrattuale dell'amministrazione non può identificarsi in una materia a sé ma rappresenta un'attività che inerisce alle singole materie sulle quali essa si esplica.

Pertanto i problemi di costituzionalità oggetto dei ricorsi devono essere esaminati tenendo conto del contenuto precettivo delle singole disposizioni impugnate, al fine di stabilire quali siano gli

ambiti di materia in cui esse trovano collocazione. La Corte esclude che possa assumere rilievo, ai fini delle determinazioni del riparto di competenze, il profilo soggettivo (per cui la competenza tra Stato e Regione non deve essere determinata in relazione al soggetto che indice la gara o al quale è riferibile un determinato bene o servizio).

In particolare si sottolinea che l'attività contrattuale della P.A., diretta al perseguimento dell'interesse pubblico, si caratterizza per la presenza di una struttura bifasica: al momento tipicamente procedimentale di evidenza pubblica segue infatti un momento negoziale. Nella prima fase di scelta del contraente, l'amministrazione agisce secondo predefiniti moduli procedimentali di garanzia per la tutela dell'interesse pubblico, ancorché siano contestualmente presenti momenti di rilevanza negoziale, dovendo la pubblica amministrazione tenere, in ogni caso, comportamenti improntati al rispetto, tra l'altro, delle regole della buona fede. La seconda fase, che ha inizio con la stipulazione del contratto e ricomprende l'intera disciplina di esecuzione del rapporto contrattuale, incluso l'istituto del collaudo, si connota per la normale mancanza di poteri autoritativi in capo al soggetto pubblico, sostituiti dall'esercizio di autonomie negoziali.

Ha osservato in proposito la Corte che gli aspetti connessi alla composizione delle commissioni giudicatrici e alle modalità di scelta dei suoi componenti attengono, più specificamente, alla organizzazione amministrativa degli organismi cui sia affidato il compito di procedere alla verifica del possesso dei necessari requisiti, da parte delle imprese concorrenti, per aggiudicarsi la gara. Da ciò deriva che non può essere esclusa la competenza legislativa regionale nella disciplina di tali aspetti.

Conseguentemente le disposizioni di cui ai commi 2, 3, 8 e 9 dell'art. 84, sono state dichiarate costituzionalmente illegittime nella parte in cui, per i contratti inerenti a settori di competenza regionale, non prevedono che esse abbiano carattere suppletivo e cedevole rispetto ad una divergente normativa regionale che abbia già diversamente disposto o che disponga per l'avvenire.

SENTENZA N. 401

ANNO 2007

REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- 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	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 4, commi 2 e 3; 5; 6, comma 9, lettera a); 7, comma 8; 10, comma 1; 11, comma 4; 48; 53, comma 1; 54, comma 4; 55, comma 6; 56; 57; 62, commi 1, 2, 4, 7; 70; 71; 72; 75; 81; 82; 83; 84; 85; 86; 87; 88; 91, commi 1 e 2 (e disposizioni di cui alla Parte II, Titolo I e Titolo II, cui si rinvia); 93; 98, comma 2; 112, comma 5, lettera b); 113; 118, comma 2; 120, comma 2; 121, comma 1; 122, commi da 1 a 7; 123; 124, commi 2, 5 e 6; 125, commi 5, 6, 7, 8, 14; 130, comma 2, lettera c); 131; 132; 141; 153; 197; 204; 205; 240, commi 9 e 10; 252, commi 3 e 6; 253, commi 3, 10, 11 e 22, lettera a), e 257, comma 3, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), promossi con ricorsi delle Regioni Toscana e Veneto, della Provincia autonoma di Trento e delle Regioni Piemonte, Lazio e Abruzzo notificati il 4 luglio e il 30 giugno 2006, depositati in cancelleria il 5, il 6, il 7 e il 10 luglio 2006 ed iscritti ai numeri 84, 85, 86, 88, 89 e 90 del registro ricorsi 2006.

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

udito nell'udienza pubblica del 23 ottobre 2007 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

uditi gli avvocati Lucia Bora per la Regione Toscana, Luigi Manzi e Vittorio Domenichelli per la Regione Veneto, Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Provincia autonoma di Trento, Emiliano Amato e Anita Ciavarra per la Regione Piemonte, Vincenzo Cerulli Irelli per la Regione Lazio, Sandro Pasquali e Vincenzo Cerulli Irelli per la Regione Abruzzo e l'avvocato dello Stato Danilo Del Gaizo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Le Regioni Veneto, Piemonte, Toscana, Lazio e Abruzzo, nonché la Provincia autonoma di Trento hanno impugnato gli artt. 4, commi 2 e 3; 5, commi 1, 2, 4, 7, e 9; 6, comma 9, lettera a); 7, comma 8; 10, comma 1; 11, comma 4; 48; 53, comma 1; 54, comma 4; 55, comma 6; 56; 57; 62, commi 1, 2, 4 e 7; 70; 71; 72; 75; 81; 82; 83; 84; 85; 86; 87; 88; 91, commi 1 e 2 (e disposizioni di cui alla Parte II, Titolo I e Titolo II, cui si rinvia); 93; 98; 112, comma 5, lettera b); 113; 118, comma 2; 120, comma 2; 121, comma 1; 122, commi da 1 a 7; 123; 124, commi 2, 5 e 6; 125, commi 5, 6, 7, 8 e 14; 130, comma 2, lettera c); 131; 132; 141; 153; 197; 204; 205; 240, commi 9 e 10; 252, commi 3 e 6; 253, commi 3, 10, 11 e 22, lettera a); 257, comma 3, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), per asserita violazione degli artt. 76, 97, 117 e 118 della Costituzione e del principio di leale collaborazione; dell'art. 8 (recte: 11), numeri 1, 17, 19 e dell'art. 16 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5 (Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche), degli artt. 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), nonché dell'art. 117, terzo, quarto e sesto comma, Cost. in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Ponendo i predetti ricorsi questioni analoghe, deve essere disposta la riunione dei relativi giudizi ai fini di una trattazione unitaria e di un'unica decisione.

2. - Nel procedere all'esame delle questioni di legittimità costituzionale proposte, appare opportuno, in via preliminare, ricostruire l'iter normativo che ha portato all'emanazione del citato d.lgs. n. 163 del 2006 e dei successivi decreti correttivi.

2.1. - Con l'art. 25 della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004), il Governo è stato delegato ad adottare «uno o più decreti legislativi volti a definire un quadro normativo finalizzato al recepimento della direttiva 2004/17/CE del 31 marzo 2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali, e della direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi». Ciò nel rispetto, tra gli altri, dei seguenti principi e criteri direttivi: «a) compilazione di un unico testo normativo recante le disposizioni legislative in materia di procedure di appalto disciplinate dalle due direttive coordinando anche le altre disposizioni in vigore nel rispetto dei principi del Trattato istitutivo dell'Unione europea; b) semplificazione delle procedure di affidamento che non costituiscono diretta applicazione delle normative comunitarie, finalizzata a favorire il contenimento dei tempi e la massima flessibilità degli strumenti giuridici» (citato art. 25, comma 1).

L'emanazione della legge di delega e del successivo decreto legislativo è stata, pertanto, imposta soprattutto dalla necessità di attuare nel nostro ordinamento le prescrizioni sancite a livello comunitario per il perseguimento di precise finalità.

In particolare, l'adozione della direttiva 2004/18/CE è stata guidata dall'esigenza di procedere alla raccolta in un unico testo – al fine di rispondere alle esigenze di semplificazione e di modernizzazione formulate sia dalle amministrazioni aggiudicatrici che dagli operatori economici nel contesto delle risposte al Libro verde adottato dalla Commissione il 27 novembre 1996 – delle direttive del Consiglio 92/50/CEE del 18 giugno 1992, che coordinava le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, 93/36/CEE del 14 giugno 1993, che coordinava le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture, e 93/37/CEE del 14 giugno 1993, che coordinava le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori.

La finalità perseguita con la direttiva n. 2004/18/CE è stata, in primo luogo, quella di garantire che nei singoli ordinamenti nazionali l'aggiudicazione degli appalti per conto dello Stato, degli enti pubblici territoriali e di altri organismi di diritto pubblico avvenisse nel rispetto dei principi del Trattato ed, in particolare, dei principi della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, nonché dei «principi che ne derivano, quali i principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di riconoscimento reciproco, di proporzionalità e di trasparenza» (Considerando numero 2 della citata direttiva 18 del 2004). Si è voluto, infatti, assicurare l'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza anche mediante «regole dettagliate» volte a garantire «procedure di gara concorrenziali a livello della Unione europea» (Comunicazione interpretativa della Commissione, relativa al diritto comunitario applicabile alle aggiudicazioni di appalti non o solo parzialmente disciplinate dalle direttive «appalti pubblici», del 1° agosto 2006).

La stessa Corte di giustizia delle Comunità europee ha, inoltre, più volte sottolineato – sia pure con riferimento a particolari settori, ma con affermazioni di portata generale – che il coordinamento a livello comunitario delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici ha come fine essenziale «di proteggere gli interessi degli operatori economici stabiliti in uno Stato membro che intendano offrire beni o servizi alle amministrazioni aggiudicatrici stabilite in un altro Stato membro e, a tal fine, di escludere sia il rischio che gli offerenti nazionali siano preferiti nell'attribuzione di appalti sia la possibilità che un'amministrazione aggiudicatrice si lasci guidare da considerazioni non economiche» (si veda, tra le altre, sentenza 27 novembre 2001, nelle cause riunite C-285/99 e C-286/99). Ne consegue che tale amministrazione è tenuta ad osservare «il principio di parità di trattamento degli offerenti», nonché l'«obbligo di trasparenza» al fine di garantire il rispetto del «divieto di discriminazione in base alla nazionalità» (sentenza 27 novembre 2001, cit.).

Con la direttiva 2004/17/CE del 31 marzo 2004, il legislatore comunitario – «in occasione di nuove modificazioni alla direttiva 93/38/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993» – ha ritenuto opportuno, per motivi di chiarezza, procedere alla raccolta delle disposizioni previste dalla predetta direttiva in un unico testo.

Il legislatore comunitario ha, inoltre, affermato che una delle ragioni principali per cui si è reso necessario un coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti degli enti erogatori di acqua e di energia, nonché degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali, è stato «il carattere chiuso dei mercati in cui operano, dovuto alla concessione da parte degli Stati membri di diritti speciali o esclusivi, per l'approvvigionamento, la messa a disposizione o la gestione di reti che forniscono il servizio in questione». In questo ambito, dunque, viene anche in rilievo un altro, ma connesso, aspetto relativo alla tutela della concorrenza: l'esigenza di prevedere misure di liberalizzazione dei settori sopra indicati finalizzate a garantire la graduale e completa apertura dei mercati alla libera concorrenza (vedi, sia pure con riferimento ad un settore diverso da quello in esame, la sentenza numero 336 del 2005).

2.2. - Al fine di dare attuazione alla suddetta normativa comunitaria e alla legge delega n. 62 del 2005, il Consiglio dei ministri ha approvato uno schema di decreto legislativo recante il «Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture».

Su tale schema il Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, Adunanza del 6 febbraio 2006, ha reso il parere richiesto, proponendo talune modifiche e integrazioni.

In relazione allo stesso schema, la Conferenza unificata Stato-Regioni ha espresso apposito parere, lamentando la violazione di specifiche competenze regionali e svolgendo, a tal fine, osservazioni critiche in relazione ad una serie di disposizioni ivi contemplate.

Acquisiti i suddetti pareri, unitamente a quelli delle competenti commissioni parlamentari, il Governo ha emanato il decreto oggetto delle odierne impugnazioni.

2.3. - Successivamente – in attuazione di quanto prescritto dall'art. 25, comma 3, della legge n. 62 del 2005, che consente l'adozione di disposizioni correttive ed integrative del Codice entro due anni dalla sua entrata in vigore – il Governo ha predisposto uno schema di decreto correttivo trasmesso alla Conferenza unificata. Quest'ultima ha chiesto l'inserimento nel testo del Codice di una norma secondo la quale, fino alla data di entrata in vigore del decreto correttivo ed integrativo, si applichino, anche in deroga all'art. 4 dello stesso Codice, «le disposizioni normative delle Regioni e delle Province autonome in materia di appalti di lavori, servizi e forniture concernenti la stipulazione e l'approvazione dei contratti, il responsabile unico del procedimento, la pubblicazione dei bandi e le procedure di affidamento degli appalti d'importo inferiore alla soglia comunitaria, se non in contrasto con la normativa comunitaria».

Anche su tale schema di decreto si è espresso il Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, Adunanza del 28 settembre 2006, il quale ha, tra l'altro, suggerito di non inserire la norma richiesta in sede di Conferenza, ritenendo non opportuno, prima della decisione di questa Corte, apportare modificazioni agli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 163 del 2006.

All'esito della acquisizione, tra l'altro, dei predetti pareri è stato emanato il decreto legislativo 26 gennaio 2007, n. 6 (Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, a norma dell'articolo 25, comma 3, della legge 18 aprile 2005, n. 62. Legge comunitaria 2004); tale decreto, in conformità al citato parere del Consiglio di Stato, non ha apportato modifiche agli artt. 4 e 5, né ha inciso in modo significativo sul contenuto delle altre disposizioni impuginate.

2.4. - Infine, è stato predisposto dal Governo un secondo schema di decreto correttivo in relazione al quale hanno espresso parere la Conferenza unificata e il Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, Adunanza del 6 giugno 2007. All'esito del suddetto procedimento è stato emanato il decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 113 (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).

Anche tale secondo decreto non ha inciso in modo rilevante, salvo quanto verrà di seguito precisato in relazione all'impugnazione dell'art. 84, sul contenuto delle disposizioni censurate.

3. - Ciò chiarito, deve rilevarsi, in via preliminare, come le disposizioni contenute nel d.lgs. n. 163 del 2006, per la molteplicità degli interessi perseguiti e degli oggetti implicati, non siano riferibili ad un unico ambito materiale.

Questa Corte ha già avuto modo di affermare che i lavori pubblici «non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono» e pertanto possono essere ascritti, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali (sentenza numero 303 del 2003). Non è, dunque, configurabile né una materia relativa ai lavori pubblici nazionali, né tantomeno un ambito materiale afferente al settore dei lavori pubblici di interesse regionale.

Tali affermazioni non valgono soltanto per i contratti di appalto di lavori, ma sono estensibili all'intera attività contrattuale della pubblica amministrazione che non può identificarsi in una materia a sé, ma rappresenta, appunto, un'attività che inerisce alle singole materie sulle quali essa si esplica.

Ne consegue che i problemi di costituzionalità sollevati dalle ricorrenti devono essere esaminati in rapporto al contenuto precettivo delle singole disposizioni impugnate, al fine di stabilire quali siano gli ambiti materiali in cui esse trovano collocazione.

Ancora in via preliminare, appare opportuno precisare – alla luce delle osservazioni sin qui svolte – che non è possibile tracciare una netta linea di demarcazione che faccia unicamente perno sul profilo soggettivo, distinguendo le procedure di gara indette da amministrazioni statali da quelle poste in essere da amministrazioni regionali o sub-regionali, per inferirne che solo le prime sarebbero di spettanza statale, mentre le seconde rientrerebbero nell'ambito della potestà legislativa regionale. La perimetrazione delle sfere materiali di competenza non può, infatti, essere determinata avendo riguardo esclusivamente alla natura del soggetto che indice la gara o al quale è riferibile quel determinato bene o servizio, in quanto, come già sottolineato, occorre fare riferimento, invece, al contenuto delle norme censurate al fine di inquadrarlo negli ambiti materiali indicati dall'art. 117 Cost.

4. - Svolta questa premessa, può passarsi all'esame delle questioni di costituzionalità formulate con riferimento a ciascuna delle disposizioni del Codice oggetto d'impugnazione.

5. - In relazione all'impugnazione dell'art. 4, comma 2, deve preliminarmente osservarsi che tale disposizione contiene, in realtà, due norme: la prima fa generico riferimento alla potestà legislativa statale di determinazione dei principi fondamentali nelle materie disciplinate dal Codice; la seconda fa riferimento, «in particolare», ad una serie di settori specifici individuati con riguardo a rilevanti aspetti dell'attività volta alla realizzazione di opere pubbliche.

Orbene, per ciò che concerne la prima parte del comma oggetto di censura, è da porre in rilievo come essa si limiti ad affermare che, salvo quanto sarà puntualizzato di seguito a proposito delle Province autonome, relativamente «alle materie oggetto di competenza concorrente, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano esercitano la potestà normativa nel rispetto dei principi fondamentali contenuti» nel Codice.

Tale disposizione, per il suo contenuto generale, si sottrae alle censure proposte, in quanto è incontestabile che spetti alla legge dello Stato la fissazione dei principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente. È pertanto solo con riferimento specifico a tali materie, e dunque alle singole disposizioni contenute nel Codice, che, di volta in volta, può venire in rilievo un problema di superamento dei limiti delle competenze statali nella determinazione dei principi fondamentali destinati a regolare ciascuna di dette materie.

Sotto tale aspetto assume, invece, rilievo la censura prospettata dalle ricorrenti con riguardo alla seconda parte del comma in esame, con cui il legislatore statale ha disposto, «in particolare», che i principi fondamentali, che devono essere osservati dalle Regioni e dalle Province autonome, vertono «in tema di programmazione dei lavori pubblici, approvazione dei progetti ai fini urbanistici ed espropriativi, organizzazione amministrativa, compiti e requisiti del responsabile del

procedimento, sicurezza del lavoro». Nella prospettiva delle ricorrenti, tali settori rientrerebbero, invece, nell'ambito di materie di competenza residuale delle Regioni.

5.1. - Alla luce di quanto sopra, prima di valutare la riconducibilità a materie di competenza ripartita delle specifiche discipline richiamate «in particolare» dal comma in questione, appare opportuno prendere in esame le censure proposte con riferimento a parametri diversi dagli artt. 117 e 118 Cost., nonché al principio di leale collaborazione.

5.2. - Innanzitutto, deve ritenersi inammissibile la questione concernente la violazione dell'art. 97 Cost., prospettata dalle Regioni Lazio e Abruzzo.

Secondo, infatti, un consolidato indirizzo della giurisprudenza costituzionale (vedi, tra le altre, le sentenze numeri 116 del 2006; 383 del 2005; 287, 196, e 4 del 2004; 274 del 2003), le Regioni sono legittimate a censurare, in via di impugnazione principale, leggi dello Stato esclusivamente per questioni attinenti al riparto delle rispettive competenze. Si è, tuttavia, ammessa la deducibilità di altri parametri costituzionali soltanto ove la loro violazione comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite. Nel caso di specie, la violazione lamentata, oltre ad essere generica, non ridonda nella lesione di competenze delle Regioni, con conseguente inammissibilità della questione.

5.3. - Quanto alle questioni concernenti la violazione dell'art. 76 Cost., proposte con diversità di argomentazioni dalle Regioni Lazio e Abruzzo, da un lato, e dalla Regione Veneto, dall'altro, va osservato che anche a volerle considerare ammissibili, in quanto intese, alla luce dell'orientamento della giurisprudenza costituzionale sopra riportato, a far valere in via indiretta una lesione delle competenze della Regione, esse non sono comunque fondate.

In particolare, le ricorrenti Regioni Lazio e Abruzzo deducono la violazione della citata norma costituzionale per asserito contrasto tra quanto previsto dal decreto legislativo e la delega contenuta nella legge n. 62 del 2005, la quale non conterrebbe alcuna disposizione circa la possibilità del Codice di incidere sul riparto delle competenze legislative concorrenti.

Tale deduzione non può trovare accoglimento, dal momento che il Codice, sotto l'indicato aspetto, ha fatto diretta applicazione dei principi e delle disposizioni della Costituzione e, a tal riguardo, non era necessaria alcuna delega legislativa. È infatti indubitabile che il legislatore delegato, anche nel silenzio della legge di delega, sia tenuto comunque alla osservanza dei precetti costituzionali, indipendentemente, dunque, da ogni richiamo che di essi faccia la norma delegante.

Del pari non fondata deve ritenersi la censura di violazione dell'art. 76 Cost., prospettata dalla Regione Veneto, per asserita inosservanza dei cosiddetti limiti ulteriori della delega, in quanto non sarebbe stato rispettato il vincolo procedimentale previsto dall'art. 25, comma 2, della citata legge n. 62 del 2005, che imponeva di sentire il parere della Conferenza unificata. In particolare, la ricorrente lamenta che tale parere sarebbe stato richiesto ed acquisito in relazione ad uno schema di decreto legislativo diverso da quello poi adottato dal Consiglio dei ministri nella seduta del 23 marzo 2006.

Sul punto, è bene chiarire, in via generale, come – nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi, anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 (vedi sentenze numeri 423 e 6 del 2004) – il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale è costituito dal sistema delle Conferenze. Esso – disciplinato dal 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) – realizza una forma di cooperazione di tipo organizzativo e costituisce «una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione» (sentenza numero 31 del 2006).

Chiarito ciò, deve, però, ritenersi, per quanto interessa in questa sede, che, in linea di massima, non sussiste alcuna violazione del principio di leale collaborazione nel caso in cui le modifiche

introdotte allo schema di decreto legislativo successivamente alla sua sottoposizione alla Conferenza unificata siano imposte dalla necessità di adeguare il testo alle modifiche suggerite in sede consultiva (vedi la sentenza numero 179 del 2001). In tale caso, non è necessario che il testo modificato torni nuovamente alla Conferenza per un ulteriore parere, anche perché altrimenti si innescherebbe un complesso e non definibile meccanismo di continui passaggi dall'uno all'altro dei soggetti coinvolti.

In ogni caso, anche per le norme introdotte dal Governo nello schema di decreto, senza che tale esigenza sia stata stretta conseguenza delle osservazioni svolte in sede consultiva, non può ritenersi che ciò determini una automatica violazione del principio di leale collaborazione.

Questa Corte ha, infatti, già avuto modo di affermare che «le procedure di cooperazione e di concertazione» in sede di Conferenza unificata possono «rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità degli atti legislativi, solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione» (sentenza numero 437 del 2001). Pertanto, affinché il mancato coinvolgimento di tale Conferenza, pur previsto da un atto legislativo di rango primario, possa comportare un vulnus al principio costituzionale di leale cooperazione, è necessario che ricorrano i presupposti per la operatività del principio stesso e cioè, in relazione ai profili che vengono in rilievo in questa sede, la incidenza su ambiti materiali di pertinenza regionale. Nel caso in esame, la ricorrente non ha neppure indicato quali siano le specifiche disposizioni, introdotte dal Governo ex novo nel comma in esame, idonee ad incidere su competenze regionali.

In definitiva, pertanto, la censura, a prescindere dalla sua genericità, deve essere disattesa.

5.4. - Parimenti disattesa deve essere la censura, dedotta dalle Regioni Lazio e Abruzzo, di violazione del principio di leale collaborazione, sotto il profilo della mancata previsione di adeguate forme di coordinamento tra i diversi livelli territoriali coinvolti, pur vertendo la disposizione impugnata in settori caratterizzati da interferenza e sovrapposizioni di materie.

Tale censura, a prescindere dalla sua genericità, non è comunque pertinente con riferimento alla disposizione contenuta nel comma 2 dell'art. 4, dal momento che un eventuale problema di coordinamento, nella fase di attuazione, tra i livelli di governo coinvolti, potrebbe, in ipotesi, porsi esclusivamente rispetto a singole disposizioni contenute nel Codice e non già rispetto ad una norma recante un principio generale attinente al riparto delle competenze statali e regionali.

5.5. - Può ora passarsi all'esame delle questioni relative ai particolari settori indicati nella norma impugnata proposte per violazione degli artt. 117 e 118 Cost.

Viene in rilievo, innanzitutto, la «programmazione di lavori pubblici», il cui inserimento nell'ambito della disposizione in esame è stato specificamente censurato dalle Regioni Veneto, Toscana, Lazio e Abruzzo.

In via preliminare, appare opportuno sottolineare che l'esigenza sottesa alla programmazione dei lavori «è quella di determinare le opere pubbliche che possono essere effettivamente e completamente realizzate, in base alle disponibilità finanziarie e secondo un ordine di priorità che si basa sulla valutazione dei costi e dei benefici» (sentenza numero 482 del 1995).

Chiarito ciò, deve rilevarsi – al di là del contenuto facoltizzante della norma che specificamente disciplina il settore in esame (art. 128) e che non è oggetto di impugnazione – che l'attività di programmazione di tali lavori non essendo una materia a sé stante, né risultando riconducibile ad uno specifico ambito materiale, segue il regime giuridico proprio della realizzazione delle relative opere, le quali possono rientrare, a seconda dei casi, in settori di competenza esclusiva statale o residuale delle Regioni ovvero ripartita tra Stato e Regioni.

Orbene, alla luce del contenuto precettivo della disposizione impugnata, appare evidente che nel contesto della disposizione stessa il riferimento all'attività di programmazione riguarda soltanto quei procedimenti preordinati alla realizzazione delle opere pubbliche, che esulino sia dalla competenza esclusiva dello Stato, sia da quella residuale delle Regioni, per rientrare, invece, in una delle materie di competenza concorrente individuate dal terzo comma dell'art. 117 Cost.

Così interpretata, la norma contenuta nel comma in questione si sottrae alle censure di violazione degli artt. 117 e 118 Cost., atteso che non è profilabile la dedotta violazione di competenze regionali.

5.6. - Ad analoghe conclusioni di rigetto deve pervenirsi per quanto attiene alla censura, proposta dalle Regioni Toscana, Lazio e Abruzzo, riferita alla «approvazione dei progetti ai fini urbanistici ed espropriativi».

Deve, infatti, ritenersi che, come risulta dalla stessa formulazione letterale della norma, l'«approvazione dei progetti» è strettamente correlata a scopi di disciplina urbanistica e dunque alla pianificazione territoriale. Nella specie, inoltre, anche l'espropriazione viene in rilievo nella sua valenza strumentale all'acquisizione di suoli necessari per la realizzazione di opere pubbliche inserite in un complessivo contesto pianificatorio. In definitiva, l'ambito di incidenza della norma in esame è rappresentato dalla urbanistica, con conseguente inclusione nella sfera delle potestà legislative inerenti alla materia concorrente del governo del territorio. Questa Corte ha più volte affermato che, se è pur vero che «la parola “urbanistica” non compare nel nuovo testo dell'art. 117», nondimeno «ciò non autorizza a ritenere che la relativa materia non sia più ricompresa nell'elenco del terzo comma», facendo parte, appunto, del governo del territorio (sentenza numero 303 del 2003; nello stesso senso vedi, ex multis, anche le sentenze numeri 383 e 336 del 2005).

Ne consegue, pertanto, che non può ritenersi illegittima la norma in esame, nella parte in cui impone il rispetto dei principi fondamentali posti dallo Stato nella fase di «approvazione dei progetti ai fini urbanistici ed espropriativi».

5.7. - Deve essere ora esaminata la questione derivante dal riferimento contenuto nel comma in esame alla «organizzazione amministrativa» e ai «compiti e requisiti del responsabile del procedimento».

La censura, proposta in termini sostanzialmente analoghi da tutte le Regioni ricorrenti, investe questa parte della disposizione sotto il profilo secondo cui sia l'organizzazione amministrativa, sia la disciplina del responsabile del procedimento, attenendo ad aspetti propri dell'organizzazione regionale, rientrerebbero nella competenza residuale delle Regioni, sicché la disposizione in esame recherebbe un vulnus alle prerogative legislative delle stesse.

La questione non è fondata.

Deve, innanzitutto, chiarirsi che il riferimento all'organizzazione amministrativa non può che riguardare il settore della realizzazione delle opere pubbliche, nonché quello delle forniture o dei servizi, e non certamente l'altro, più generale, concernente la struttura ed il funzionamento dell'ente Regione. Ciò è desumibile dalla stessa formulazione della disposizione impugnata, la quale – nell'indicare i singoli settori per i quali è richiamata la competenza dello Stato nella determinazione dei principi fondamentali – ha riguardo alla programmazione ed alla esecuzione dei lavori necessari per tale realizzazione. L'organizzazione dunque, cui la norma si riferisce, è quella propria dell'apparato o degli apparati incaricati di operare nel settore preso in considerazione e, in particolare, del responsabile del procedimento, di cui si prevede l'istituzione e non le modalità organizzative. La suddetta connessione tra l'organizzazione e i compiti e requisiti del responsabile del procedimento consente, con riferimento al settore in esame, di interpretare la norma in senso conforme a Costituzione e ritenere che essa non sia invasiva della sfera di competenza legislativa residuale delle Regioni, collocandosi invece, in funzione strumentale, nell'ambito di procedimenti che appartengono alla competenza ripartita Stato-Regioni e seguendone, in conseguenza, le sorti.

5.8. - Per esigenze di connessione, deve essere trattata ora la questione proposta dalla Regione Veneto in riferimento all'art. 10, comma 1, nella parte in cui prevede che «Per ogni singolo intervento da realizzarsi mediante un contratto pubblico, le amministrazioni aggiudicatrici nominano, ai sensi della legge 7 agosto 1990 n. 241, un responsabile del procedimento, unico per le fasi della progettazione, dell'affidamento, dell'esecuzione». I commi successivi (da 2 a 9) disciplinano, in particolare, la nomina e le funzioni di tale soggetto.

La questione è inammissibile.

Innanzitutto, essa è carente di validi elementi argomentativi atti a sorreggerla. La ricorrente ha prospettato la sua censura nei confronti del solo comma 1, mentre avrebbe dovuto coinvolgere anche tutte le altre disposizioni concernenti la nomina e le attribuzioni del responsabile unico del procedimento. Né si comprende, infine, se la doglianza concerne, in generale, la figura del responsabile del procedimento ovvero la sua unicità nel procedimento.

Anche, tuttavia, se si volesse prescindere dalle suddette considerazioni, deve osservarsi che, sulla base di quanto poc'anzi precisato in ordine alla organizzazione degli uffici preposti alla realizzazione delle opere pubbliche, essa sarebbe in ogni caso non fondata dal momento che la previsione di un responsabile unico dei relativi procedimenti non reca un vulnus alle competenze regionali.

6. - Le Regioni ricorrenti e la Provincia autonoma di Trento hanno, altresì, impugnato il comma 3 dell'art. 4 del Codice, il quale così dispone: «Le Regioni, nel rispetto dell'articolo 117, comma secondo, della Costituzione, non possono prevedere una disciplina diversa da quella del presente Codice in relazione: alla qualificazione e selezione dei concorrenti; alle procedure di affidamento, esclusi i profili di organizzazione amministrativa; ai criteri di aggiudicazione; al subappalto; ai poteri di vigilanza sul mercato degli appalti affidati all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture; alle attività di progettazione e ai piani di sicurezza; alla stipulazione e all'esecuzione dei contratti, ivi compresi direzione dell'esecuzione, direzione dei lavori, contabilità e collaudo, ad eccezione dei profili di organizzazione e contabilità amministrative; al contenzioso. Resta ferma la competenza esclusiva dello Stato a disciplinare i contratti relativi alla tutela dei beni culturali, i contratti nel settore della difesa, i contratti segreti o che esigono particolari misure di sicurezza relativi a lavori, servizi, forniture».

6.1. - In via preliminare, deve essere esaminata la questione proposta dalla Provincia autonoma di Trento, con la quale si asserisce che la norma impugnata sarebbe, in particolare, in contrasto con le disposizioni dello statuto speciale, che attribuiscono nel settore in esame alla legge provinciale competenza legislativa primaria.

La questione è inammissibile, per difetto di interesse.

L'art. 4, comma 5, del d.lgs. n. 163 del 2006 contiene, infatti, una clausola di salvaguardia secondo la quale «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano adeguano la propria legislazione secondo le disposizioni contenute negli statuti e nelle relative norme di attuazione».

A tale fine, pertanto, opera il meccanismo prefigurato dall'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, secondo il quale l'emanazione di nuove norme statali non determina una diretta abrogazione di leggi provinciali preesistenti, ma solo un obbligo di adeguamento entro i sei mesi successivi alla pubblicazione dell'atto legislativo statale nella Gazzetta Ufficiale o nel più ampio termine da esso stabilito.

Il mancato adempimento di siffatto obbligo può essere fatto valere dal Governo con ricorso contro le leggi provinciali non adeguate (vedi, tra le altre, la sentenza numero 302 del 2003).

Il legislatore statale ha, pertanto, espressamente previsto una clausola che, per il suo contenuto puntuale in ordine al relativo ambito applicativo (vedi le sentenze numeri 384, 287 e 263 del 2005), è idonea ad escludere, come afferma la stessa difesa dello Stato, il vizio di costituzionalità della disposizione. Del resto, il medesimo art. 4, comma 3, fa espressamente riferimento alle sole «regioni» e non anche alle Province autonome.

6.2. - Per quanto attiene ai ricorsi regionali, deve, in primo luogo, essere esaminata la questione proposta dalla Regione Veneto, con la quale si deduce l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, per violazione dell'art. 76 della Costituzione – in relazione agli artt. 1, comma 6, e 5, comma 5, della legge n. 62 del 2005 – e dell'art. 117, quinto comma. Analoga censura è stata proposta dalle Regioni Lazio e Abruzzo, le quali deducono, in particolare, la violazione dell'art. 117, quinto comma, Cost. sotto il profilo che, pur intervenendo in ambiti materiali «pacificamente attribuiti dalla Costituzione alla potestà normativa regionale residuale e

concorrente», la disposizione impugnata non lascerebbe alcuno spazio alle Regioni nella fase di attuazione della normativa comunitaria.

In particolare, si osserva che la legge delega (art. 1, comma 6) ha attribuito alla Regione il potere di dare attuazione alle direttive comunitarie nei limiti previsti dalla legge 4 febbraio 2005, n. 11 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari). Tale legge, in attuazione di quanto disposto dall'art. 117, quinto comma, Cost., ha conferito il predetto potere in tutte le materie di competenza regionale, con possibilità dello Stato di svolgere, in caso di inadempimento della Regione, esclusivamente un intervento sostitutivo di natura preventiva, suppletiva e cedevole.

La Regione Veneto assume, inoltre, che la norma impugnata violerebbe l'art. 76 Cost. «anche in relazione alla disciplina dei contratti di interesse regionale “sotto soglia”», in quanto il vincolo a dettare solo norme suppletive e cedevoli, pur non derivando dall'art. 117, quinto comma, Cost., si imponeva al Governo per effetto dell'art. 5, comma 5, della legge n. 62 del 2005.

Le questioni non sono fondate.

L'art. 1, comma 6, della legge delega n. 62 del 2005, al quale rinvia il comma 5 dell'art. 5, prevede, in relazione a quanto disposto dalla citata norma costituzionale, che i decreti legislativi eventualmente adottati nelle materie di competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome entrano in vigore, quando in sede locale non sia stata emanata l'apposita normativa di attuazione, alla data di scadenza del termine stabilito per il recepimento della normativa comunitaria e perdono comunque efficacia a decorrere dalla data di entrata in vigore della normativa di attuazione adottata da ciascuna Regione e Provincia autonoma nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e, nelle materie di competenza concorrente, dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione dello Stato. Lo stesso comma 6 prosegue disponendo che «A tale fine i decreti legislativi recano esplicita indicazione della natura sostitutiva e cedevole delle disposizioni in esse contenute».

Orbene, tale essendo il contenuto delle norme alle quali le ricorrenti fanno riferimento, deve escludersi che esse possano essere invocate a fondamento delle doglianze volte al riconoscimento della esistenza di un vincolo, per il legislatore delegato, di introdurre la clausola di cedevolezza di norme che, per le ragioni esposte, intervengono a disciplinare un settore rientrante, nei limiti di seguito precisati, nell'ambito della competenza legislativa esclusiva statale.

Ne consegue che la sussistenza di un titolo di legittimazione dello Stato a disciplinare, in via esclusiva, i profili di attività indicati dalla norma impugnata, consente allo Stato, contrariamente a quanto sostenuto, in particolare, dalle Regioni Lazio e Abruzzo, l'adozione di una normativa non soltanto di principio, ma anche di dettaglio, avente carattere esaustivo.

Per le medesime ragioni, come sarà precisato in prosieguo in sede propria, non può considerarsi fondata la questione relativa ai contratti sotto soglia comunitaria, in quanto, anche in questo caso, la sussistenza di titoli di competenza legislativa statale esclude la necessità di prevedere la clausola di cedevolezza.

6.3. - La stessa Regione Veneto ha, inoltre, dedotto la violazione dell'art. 76 Cost., in relazione all'art. 25, comma 2, della legge n. 62 del 2005, per inosservanza dei cosiddetti limiti ulteriori della delega, non essendo stato rispettato il vincolo procedimentale previsto dalla suindicata disposizione, che imponeva di sentire il parere della Conferenza unificata.

La questione non è fondata. Possono, qui, essere integralmente richiamate le osservazioni già svolte in relazione alla analoga questione prospettata con riferimento al comma 2 dello stesso art. 4 del Codice (vedi punto 5.3).

6.4. - La Regione Veneto ha, inoltre, dedotto l'illegittimità costituzionale dell'intero art. 4, comma 3, in quanto esso stabilisce che le Regioni «non possono prevedere una disciplina diversa da quella del presente Codice», anziché «non possono prevedere una disciplina contrastante con i principi desumibili dal presente Codice, in relazione alla tutela della concorrenza».

La questione è inammissibile per genericità, atteso che con la censura formulata non si prospettano specifici vizi di incostituzionalità, ma si tende all'introduzione nel testo della disposizione

impugnata di una norma nuova e diversa. A ciò si aggiunga che la doglianza prospettata presenta anche profili di contraddittorietà, in quanto si richiama espressamente, da un lato, la tutela della concorrenza, contemplata nel secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, dall'altro, facendosi riferimento «ai principi» contenuti nel Codice, implicitamente il contenuto del terzo comma dello stesso art. 117.

6.5. - Allo stesso modo inammissibile deve ritenersi la questione, proposta dalla medesima Regione Veneto, con la quale si lamenta che per i «contratti relativi alla tutela dei beni culturali» sarebbe possibile individuare «aspetti della disciplina che non assolvano ad una funzione di salvaguardia, come è ad esempio, per la determinazione della cauzione, per l'organizzazione amministrativa degli interventi, per il responsabile dei procedimenti o per la stessa approvazione dei progetti».

Sul punto, appare opportuno premettere che questa Corte ha già avuto modo di affermare che la tutela dei beni culturali costituisce un ambito materiale di competenza legislativa statale, con possibilità per le Regioni di integrare la relativa normativa con misure diverse ed aggiuntive rispetto a quelle previste a livello statale (vedi, tra le altre, la sentenza numero 232 del 2005).

Nel caso in esame, la disposizione impugnata si limita a prevedere che «Resta ferma la competenza esclusiva dello Stato a disciplinare i contratti relativi alla tutela dei beni culturali» – regolati dagli artt. da 197 a 205 del Codice – mentre la censura proposta dalla Regione ricorrente ha ad oggetto aspetti specifici di tale disciplina, in relazione ai quali manca persino l'indicazione della fonte normativa che li regola e sulla quale, in definitiva, dovrebbe incidere la eventuale pronuncia di questa Corte.

Di qui la inammissibilità per genericità della questione prospettata.

6.6. - Devono essere, altresì, dichiarate inammissibili le questioni — che si esaminano in questa sede per ragioni di connessione — proposte dalla stessa Regione Veneto e concernenti specificamente gli artt. 197, 204 e 205, contenuti nella parte del Codice dedicata ai «contratti relativi ai beni culturali».

In particolare, la ricorrente assume che dette disposizioni «pur se ipoteticamente riferibili alla materia “tutela dei beni culturali” (di competenza esclusiva dello Stato), presentano comunque un carattere di estremo dettaglio e di eccessiva analiticità, e comprimono dunque illegittimamente l'autonomia normativa regionale, prevedendo (...) misure sproporzionate ed eccessive rispetto al fine».

La censura così specificata ha carattere del tutto generico.

Le norme impugnate presentano, infatti, un contenuto non omogeneo, in quanto prevedono: la «Disciplina comune applicabile ai contratti pubblici relativi ai beni culturali» (art. 197), i «Sistemi di scelta degli offerenti» e i «criteri di aggiudicazione» (art. 204), nonché i limiti di ammissibilità delle «Varianti» (art. 205). A fronte di tale complessa disciplina, la Regione si è limitata ad indicare le disposizioni censurate, senza neanche specificarne il contenuto e soprattutto senza illustrare — tenendo conto della natura della competenza statale nel settore in esame e dei conseguenti spazi di intervento concessi alle Regioni — gli eventuali profili di contrasto con l'art. 117 della Costituzione.

6.7. - Quanto al ricorso proposto dalla Regione Piemonte, si contesta che, pur se «per gli ambiti della qualificazione e selezione dei concorrenti, procedure di affidamento, criteri di aggiudicazione, subappalto» sia effettivamente riscontrabile la sussistenza di un titolo di competenza riconducibile alla materia tutela della concorrenza, nondimeno il legislatore avrebbe violato i canoni della adeguatezza e ragionevolezza mediante «l'assoggettamento indiscriminato alla normativa anche di dettaglio del Codice», nonostante sia ravvisabile invece uno spazio in cui legittimamente può ammettersi un intervento normativo regionale. A sua volta, la Regione Veneto, contesta, nello specifico, l'inclusione del subappalto nell'ambito applicativo della norma censurata, atteso che il collegamento con la tutela della concorrenza sarebbe così labile che, se fosse sufficiente a radicare la potestà legislativa statale, «determinerebbe una espansione abnorme della stessa “tutela”».

In secondo luogo, tutte le Regioni ricorrenti lamentano, sotto vari profili, che ciascuna delle specifiche attività indicate dalla norma impugnata possano farsi rientrare nella competenza

esclusiva statale, ponendo in rilievo come talune tra quelle richiamate appartengano, invece, alla competenza regionale residuale o concorrente. Esse deducono, pertanto, la violazione degli artt. 76, 97, 117 e 118 della Costituzione.

Le questioni così prospettate non sono fondate.

Innanzitutto, deve precisarsi che una parte rilevante della disciplina prevista dal comma in esame trova sicura legittimazione nella materia della tutela della concorrenza, che l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione attribuisce alla potestà legislativa esclusiva statale.

Sul punto – anche al fine di sgombrare il campo da un equivoco in cui sono incorse alcune delle ricorrenti – appare opportuno soffermarsi sulla nozione di tutela della concorrenza allo scopo di chiarirne, per quanto può interessare questo giudizio, ambiti di rilevanza, natura e limiti di incidenza.

In relazione al primo profilo, va ricordato come questa Corte abbia già avuto modo di affermare che la nozione di concorrenza, riflettendo quella operante in ambito comunitario, include in sé sia interventi «di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto», sia interventi mirati a ridurre gli squilibri attraverso la creazione delle condizioni per la instaurazione di assetti concorrenziali (sentenza numero 14 del 2004; vedi anche, tra le altre, le sentenze numeri 29 del 2006 e 272 del 2004). Rientrano, pertanto, nell'ambito materiale in esame le misure di garanzia del mantenimento di mercati già concorrenziali e gli strumenti di liberalizzazione dei mercati stessi.

In questa sede viene, però, soprattutto in rilievo l'aspetto della tutela della concorrenza che si concretizza, in primo luogo, nell'esigenza di assicurare la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici del settore in ossequio ai principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi (articoli 3, paragrafo 1, lettere c e g; 4, paragrafo. 1; da 23 a 31; da 39 a 60 del Trattato che istituisce la Comunità europea, del 25 marzo 1957).

Si tratta di assicurare l'adozione di uniformi procedure di evidenza pubblica nella scelta del contraente, idonee a garantire, in particolare, il rispetto dei principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di proporzionalità e di trasparenza.

Sul piano interno, l'osservanza di tali principi costituisce, tra l'altro, attuazione delle stesse regole costituzionali della imparzialità e del buon andamento, che devono guidare l'azione della pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 97 Cost. Deve, anzi, rilevarsi come sia stata proprio l'esigenza di uniformare la normativa interna a quella comunitaria, sul piano della disciplina del procedimento di scelta del contraente, che ha determinato il definitivo superamento della cosiddetta concezione contabilistica, che qualificava tale normativa interna come posta esclusivamente nell'interesse dell'amministrazione, anche ai fini della corretta formazione della sua volontà negoziale.

Va, inoltre, precisato che l'osservanza delle prescrizioni comunitarie ed interne di evidenza pubblica garantisce il rispetto delle regole dell'efficacia e dell'efficienza dell'attività dei pubblici poteri: la selezione della migliore offerta assicura, infatti, la piena attuazione degli interessi pubblici in relazione al bene o al servizio oggetto dell'aggiudicazione.

In sintesi, la nozione comunitaria di concorrenza, che viene in rilievo in questa sede e che si riflette su quella di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., è definita come concorrenza “per” il mercato, la quale impone che il contraente venga scelto mediante procedure di garanzia che assicurino il rispetto dei valori comunitari e costituzionali sopra indicati. Ciò ovviamente non significa che nello stesso settore degli appalti, soprattutto relativi ai servizi a rete, non sussistano concomitanti esigenze di assicurare la cosiddetta concorrenza “nel” mercato attraverso la liberalizzazione dei mercati stessi, che si realizza, tra l'altro, mediante l'eliminazione di diritti speciali o esclusivi concessi alle imprese (vedi considerando n. 3 della direttiva 31 marzo 2004, n. 2004/17/CE).

In relazione al secondo profilo, concernente la natura della materia in esame, deve rilevarsi come la tutela della concorrenza – se si eccettuano, in particolare, gli aspetti della specifica normativa antitrust diretta a reprimere i comportamenti anticoncorrenziali delle imprese – abbia natura trasversale, non presentando i caratteri di una materia di estensione certa, ma quelli di «una

funzione esercitabile sui più diversi oggetti» (sentenza numero 14 del 2004; si vedano, altresì, le sentenze numeri 29 del 2006; 336 del 2005 e 272 del 2004). Nello specifico settore degli appalti deve, però, ritenersi che la interferenza con competenze regionali si atteggia, 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 e secondo le modalità di seguito precisati, dal legislatore statale. Infine, per quanto attiene ai limiti interni, deve sottolinearsi come, pur non rientrando nei compiti di questa Corte stabilire in concreto la valenza economica degli interventi statali (sentenze numeri 14 e 272 del 2004), nondimeno spetti ad essa effettuare uno scrutinio di costituzionalità sui singoli atti legislativi dello Stato, al fine di stabilire se la scelta in concreto adottata sia ragionevole e proporzionata rispetto all'obiettivo prefissato, costituito, nella specie, dalla più ampia apertura del mercato degli appalti alla concorrenza.

La ratio di questo controllo risiede proprio nella natura della materia in esame: essa, infatti, non ha un ambito definito, ma si caratterizza per le specifiche finalità perseguite. In questa prospettiva, si giustifica un controllo di costituzionalità – guidato dai criteri della proporzionalità e adeguatezza – volto a saggiare «la congruità dello strumento utilizzato rispetto al fine di rendere attivi i fattori determinanti dell'equilibrio economico generale» (citata sentenza numero 14 del 2004).

Allo scopo, pertanto, di individuare gli esatti confini della materia in esame, occorre svolgere un doppio livello di verifica: stabilire, innanzitutto, se l'intervento statale sia astrattamente riconducibile, nei modi anzidetti, ai principi della concorrenza nel mercato o della concorrenza per il mercato o ad entrambi; in secondo luogo, accertare se lo strumento utilizzato sia congruente rispetto al fine perseguito alla luce dei criteri di proporzionalità e della adeguatezza. Ciò significa che, contrariamente a quanto sostenuto da alcune delle ricorrenti, una volta che sia stata riconosciuta come riconducibile alla materia in questione la normativa statale, la stessa può avere anche un contenuto analitico. La proporzionalità e l'adeguatezza non si misurano, infatti, avendo riguardo esclusivamente al livello di dettaglio che connota quella specifica normativa. Se così fosse si verificherebbe una identificazione non consentita tra materie concorrenti e materie trasversali di competenza esclusiva che, invece, ricevono dalla Costituzione una differente disciplina.

Alla luce delle considerazioni svolte, non possono ritenersi assistite da fondamento le censure formulate dalla Regione Piemonte.

In relazione al primo livello di verifica sopra indicato, deve, infatti, rilevarsi che – avendo riguardo al fine perseguito dal legislatore statale, di assicurare che le procedure di gara si svolgano nel rispetto delle regole concorrenziali poste a presidio dei principi della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento, nonché dei principi della trasparenza e della parità di trattamento – le procedure di qualificazione e selezione dei concorrenti, le procedure di affidamento (esclusi i profili attinenti all'organizzazione amministrativa), i criteri di aggiudicazione, ivi compresi quelli che devono presiedere all'attività di progettazione ed alla formazione dei piani di sicurezza, nonché i poteri di vigilanza sul mercato degli appalti, rientrano nell'ambito della tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Con particolare riferimento al subappalto, incluso anch'esso nell'ambito applicativo della norma in esame, deve rilevarsi che lo stesso costituisce un istituto tipico del rapporto di appalto, come tale disciplinato dal codice civile (art. 1656) e inquadrabile nell'ambito dei contratti di derivazione. Sebbene caratterizzato da elementi di sicura matrice pubblicistica, detto istituto conserva la sua natura privatistica e rientra nell'ambito materiale dell'ordinamento civile. Nondimeno, esso, per taluni profili non secondari, assolve anche ad una funzione di garanzia della concorrenzialità nel mercato e quindi, anche per questo aspetto, appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Chiarito ciò, deve, inoltre, escludersi che le procedure di affidamento, come invece sostenuto dalle Regioni Lazio e Abruzzo, essendo dei «veri e propri procedimenti amministrativi», debbano essere disciplinate secondo il riparto di competenze previsto dall'art. 29, comma 2, della legge 7 agosto

1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), secondo cui le «regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, regolano le materie disciplinate dalla presente legge nel rispetto del sistema costituzionale e delle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa, così come definite dai principi stabiliti dalla presente legge». Il procedimento amministrativo non è una vera e propria materia, atteso che lo stesso, in relazione agli aspetti di volta in volta disciplinati, può essere ricondotto a più ambiti materiali di competenza statale o regionale (sentenza numero 465 del 1991), entro i quali la disciplina statale regola in modo uniforme i diritti dei cittadini nei confronti delle pubbliche amministrazioni. Nella specie, avendo riguardo alla censura specificamente formulata, deve ribadirsi che la procedura di affidamento – volta allo scopo di garantire i predetti principi diretti a consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti – è fundamentalmente riconducibile alla materia della tutela della concorrenza.

Stabilito, alla luce delle considerazioni che precedono, che i settori sopra indicati, per le finalità che ne connotano la disciplina, rientrano nel suddetto ambito di materia, non è, però, possibile, sulla base del contenuto precettivo della norma impugnata, svolgere il secondo livello di verifica, volto a stabilire se siano stati rispettati i limiti interni alla materia stessa e dunque se l'intervento statale sia effettivamente proporzionato ed adeguato rispetto all'obiettivo perseguito. I giudizi di proporzionalità ed adeguatezza non possono che riferirsi, per loro stessa natura, alle specifiche disposizioni che disciplinano il settore. La norma in esame, invece, ha soltanto una valenza di carattere generale, limitandosi ad affermare che i singoli ambiti da essa richiamati attengono alla competenza legislativa esclusiva statale, con implicito rinvio poi alla specifica disciplina contenuta nelle disposizioni che riguardano, appunto, i settori soltanto indicati dalla norma censurata. Ed è la regolamentazione di essi che potrà eventualmente formare oggetto di sindacato di costituzionalità da parte di questa Corte nei modi e nelle forme di rito.

6.8. - Le Regioni Veneto e Piemonte contestano, altresì, l'inclusione nella disposizione in esame del riferimento alle fasi della stipulazione e dell'esecuzione dei contratti, ivi comprese quelle della direzione dell'esecuzione e della direzione dei lavori, contabilità e collaudo, ad eccezione dei profili di organizzazione e contabilità amministrative. In particolare, la norma in esame disciplinerebbe settori che atterrebbero ad aspetti organizzativi e procedurali dell'azione amministrativa, i quali andrebbero inclusi, «a seconda dell'oggetto, tra le materie di competenza concorrente o residuale» (ricorso della Regione Veneto n. 85 del 2006), ovvero investirebbe ambiti in cui sarebbero ravvisabili «spazi significativi che vanno ascritti all'ordinamento e organizzazione amministrativa», che appartengono alla Regione ad eccezione di quanto è riferibile allo Stato e agli enti pubblici nazionali (ricorso della Regione Piemonte n. 88 del 2006).

La questione non è fondata.

È noto che l'attività contrattuale della pubblica amministrazione, essendo funzionalizzata al perseguimento dell'interesse pubblico, si caratterizza per la esistenza di una struttura bifasica: al momento tipicamente procedimentale di evidenza pubblica segue un momento negoziale.

Nella prima fase di scelta del contraente l'amministrazione agisce, come si è già sottolineato, secondo predefiniti moduli procedimentali di garanzia per la tutela dell'interesse pubblico, ancorché siano contestualmente presenti momenti di rilevanza negoziale, dovendo la pubblica amministrazione tenere, in ogni caso, comportamenti improntati al rispetto, tra l'altro, delle regole della buona fede.

Nella seconda fase – che ha inizio con la stipulazione del contratto (si veda art. 11, comma 7, del Codice) – l'amministrazione si pone in una posizione di tendenziale parità con la controparte ed agisce non nell'esercizio di poteri amministrativi, bensì nell'esercizio della propria autonomia negoziale.

Tale fase, che ricomprende l'intera disciplina di esecuzione del rapporto contrattuale, incluso l'istituto del collaudo – il quale è, tra l'altro, anche specificamente disciplinato dal codice civile (art. 1665 e seguenti), valendo per esso le argomentazioni già svolte a proposito del subappalto – si

connota, pertanto, per la normale mancanza di poteri autoritativi in capo al soggetto pubblico, sostituiti dall'esercizio di autonomie negoziali.

Ne consegue che la norma censurata – disciplinando aspetti afferenti a rapporti che presentano prevalentemente natura privatistica, pur essendo parte di essi una pubblica amministrazione – deve essere ascritta 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 della fase di conclusione ed esecuzione dei contratti di appalto avente, tra l'altro – per l'attività di unificazione e semplificazione normativa svolta dal legislatore –, valenza sistematica. Né vale obiettare, come fa la Regione Veneto, che non potrebbe ritenersi sussistente il titolo di competenza rappresentato dall'ordinamento civile, in quanto non verrebbero in rilievo «la stipulazione e l'esecuzione regolate dal codice civile». Sul punto, è agevole osservare che l'ambito materiale in esame ricomprende tutti gli aspetti che ineriscono a rapporti di natura privatistica, in relazione ai quali sussistono le esigenze sopra indicate, senza che detti rapporti debbano rinvenire la loro disciplina necessariamente sul piano codicistico. In altri termini, la sussistenza di aspetti di specialità, rispetto a quanto previsto dal codice civile, nella disciplina della fase di stipulazione e esecuzione dei contratti di appalto, non è di ostacolo al riconoscimento della legittimazione statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Quanto sin qui detto non significa, però, che, in relazione a peculiari esigenze di interesse pubblico, non possano residuare in capo alla pubblica amministrazione poteri pubblici riferibili, tra l'altro, a specifici aspetti organizzativi afferenti alla stessa fase esecutiva. D'altronde, la norma impugnata esclude espressamente dalla competenza legislativa esclusiva dello Stato i «profili di organizzazione e contabilità amministrative», con la conseguenza che in questi ambiti, qualora parte del contratto non sia una amministrazione statale, sarebbe rinvenibile un titolo di legittimazione regionale.

La riconducibilità, pertanto, all'ambito della materia dell'ordinamento civile ovvero a materie di competenza regionale potrà essere stabilita soltanto in relazione alle singole e puntuali norme di disciplina delle fasi attinenti alla conclusione ed esecuzione del rapporto contrattuale.

6.9. - Per completezza, allo stesso modo, va aggiunto che rientra nella competenza esclusiva dello Stato, in relazione alle materie della giurisdizione e della giustizia amministrativa, il contenzioso cui fa riferimento il comma 3, cui – sia pure genericamente – si richiamano le ricorrenti.

In conclusione, pertanto, sotto gli aspetti fin qui esaminati, devono ritenersi non fondate le questioni di legittimità costituzionale prospettate con riguardo ai parametri costituzionali di cui agli artt. 117 e 118 della Costituzione.

6.10. - Resta da esaminare la questione di legittimità costituzionale promossa dalle Regioni Veneto, Piemonte e Toscana con riguardo alla previsione, contenuta nel comma in esame, secondo cui il vincolo delle Regioni all'osservanza della disciplina del Codice (vale a dire, il divieto di prevedere una disciplina diversa) riguarda anche le attività di progettazione e i piani di sicurezza.

In particolare, si osserva che, da un lato, l'attività di progettazione rientrerebbe nell'ambito della competenza residuale delle Regioni (non essendo indicata in nessuno degli ambiti materiali di cui al secondo e terzo comma dello stesso art. 117 Cost.), ovvero la sola progettazione di lavori (in quanto «volta a portare alla realizzazione di opere sul territorio») sarebbe riconducibile alla materia del governo del territorio (ricorso della Regione Toscana n. 84 del 2006); dall'altro, i piani di sicurezza atterrebbero alla materia concorrente della sicurezza del lavoro ovvero (per la connessione che presentano con la fase della progettazione esecutiva delle opere) alla materia del governo del territorio. Analoga censura hanno proposto, con riferimento ai piani di sicurezza, le Regioni Lazio e Abruzzo.

Per esigenze di connessione, possono essere trattate in questa sede anche le censure, sollevate dalla sola Regione Veneto, relative agli artt. 93 e 112, comma 5, lettera b). In particolare, la ricorrente lamenta che le suddette norme, disciplinando in maniera eccessivamente analitica, rispettivamente, «i livelli di progettazione» e la «verifica dei progetti», violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

Le questioni non sono fondate.

In via preliminare, appare opportuno sottolineare che:

l'art. 4, comma 3, stabilisce che le Regioni non possono prevedere una disciplina diversa da quella contemplata dal Codice in materia di progettazione;

l'art. 93 disciplina in maniera analitica i livelli della progettazione per gli appalti e per le concessioni di lavori, stabilendo, tra l'altro, che la progettazione medesima si articola – secondo tre livelli di successivi approfondimenti tecnici – in preliminare, definitiva ed esecutiva;

l'art. 112, comma 5, lettera b) – censurato anch'esso dalla Regione Veneto – demanda ad un regolamento la disciplina delle modalità di verifica dei progetti, nel rispetto, tra l'altro, del criterio secondo il quale la verifica può essere effettuata dagli uffici tecnici delle stazioni appaltanti ove il progetto sia stato redatto da progettisti esterni o le stesse stazioni appaltanti dispongano di un sistema interno di controllo di qualità, ovvero da altri soggetti autorizzati secondo i criteri stabiliti dal regolamento stesso.

Ai fini della delimitazione del thema decidendum, è necessario sottolineare che in questa sede vengono in rilievo esclusivamente i criteri che presiedono allo svolgimento dell'attività di progettazione. In particolare, l'aspetto qualificante della predetta attività, previsto dall'impugnato art. 93, attiene all'articolazione della progettazione, che questa Corte ha ritenuto essenziale «per assicurare, con il progetto esecutivo, l'eseguibilità dell'opera» e «indispensabile per rendere certi i tempi ed i costi di realizzazione» (sentenza numero 482 del 1995).

E deve rilevarsi come la previsione di criteri uniformi della progettazione relativa non solo ai lavori pubblici, ma anche ai servizi e alle forniture – essendo essenziale per assicurare, tra l'altro, i principi di pari trattamento e di non discriminazione sull'intero territorio nazionale dei partecipanti alle procedure di gara – debba essere ricondotta, in via prevalente, nell'ambito materiale della tutela della concorrenza.

La suddetta esigenza di uniformità di disciplina investe anche le modalità di verifica dei progetti, prevista dal censurato art. 112, comma 5, lettera b).

Ciò precisato, è opportuno chiarire che nella fase di attuazione dell'attività di progettazione (la quale – al pari della programmazione dei lavori – non costituisce una materia a sé stante, ma rappresenta un momento del complesso iter procedimentale preordinato alla realizzazione dell'opera pubblica) sussiste la specifica competenza dell'amministrazione o del soggetto cui spetti curare la realizzazione delle opere mediante le apposite procedure di gara. In altri termini, la riconduzione dell'attività di progettazione alla competenza esclusiva dello Stato opera esclusivamente per quanto attiene alla fissazione dei criteri in base ai quali tale attività deve essere svolta in modo da assicurare in ogni caso la più ampia competitività e la libera circolazione degli operatori economici nel segmento di mercato in questione, ma non si estende fino ad incidere sulla spettanza del concreto svolgimento dell'attività progettuale alle singole amministrazioni aggiudicatrici, la cui competenza non è incisa dalla normativa in esame.

In conclusione, la declaratoria di non fondatezza delle questioni concerne sia l'art. 4, comma 3, in parte qua, sia le disposizioni contenute negli artt. 93 e 112, comma 5, lettera b), del Codice.

Per quanto attiene, poi, al riferimento contenuto nella norma in esame ai piani di sicurezza, deve rilevarsi, sempre ai fini della delimitazione del thema decidendum, che la disciplina uniforme dei criteri di formazione dei piani di sicurezza è anch'essa preordinata ad assicurare, tra l'altro, i principi di parità di trattamento e di non discriminazione tra i partecipanti alla gara. Nei suddetti limiti, pertanto, la previsione in esame è riconducibile alla tutela della concorrenza, con conseguente non fondatezza della censura formulata.

Alla luce delle considerazioni innanzi svolte, non suscettibili di accoglimento sono anche le questioni involgenti l'art. 131, il quale regola specificamente i piani di sicurezza.

In particolare, la Regione Veneto ha prospettato il contrasto del citato articolo con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in considerazione della dedotta natura eccessivamente dettagliata della relativa disciplina.

La Regione Toscana ha, invece, impugnato il solo comma 1 del medesimo articolo, il quale prevede che «Il Governo, su proposta dei Ministri del lavoro e delle politiche sociali, della salute, delle infrastrutture e dei trasporti, e delle politiche comunitarie, sentite le organizzazioni sindacali e imprenditoriali maggiormente rappresentative, approva le modifiche che si rendano necessarie al regolamento recato dal decreto del Presidente della Repubblica 3 luglio 2003, n. 222, in materia di piani di sicurezza nei cantieri temporanei o mobili, in conformità alle direttive comunitarie, e alla relativa normativa nazionale di recepimento». Secondo la ricorrente, la norma riportata violerebbe gli artt. 117 e 118 Cost., in quanto, essendo la materia relativa ai piani di sicurezza rientrante nell'ambito della potestà legislativa concorrente (sicurezza sul lavoro), deve ritenersi non legittima l'emanazione di un regolamento governativo. In via subordinata, la stessa ricorrente assume che, anche qualora si dovesse ritenere sussistente una competenza esclusiva dello Stato, non sarebbe stato garantito il necessario coinvolgimento dei livelli di governo regionali.

La questione proposta dalla Regione Veneto è inammissibile per genericità.

Nonostante, infatti, la norma presenti un contenuto articolato riconducibile ad una pluralità di ambiti, sui quali certamente può essere esercitata la competenza legislativa statale in relazione alla determinazione dei criteri di predisposizione dei piani di sicurezza, la ricorrente si è limitata a censurare la norma impugnata genericamente nella sua interezza.

Deve, invece, ritenersi non fondata la questione proposta dalla Regione Toscana relativamente al comma 1 dell'art. 131.

Tale comma deve essere interpretato nel senso che è attribuito al Governo unicamente il potere di emanare le disposizioni regolamentari relative a criteri di predisposizione dei piani di sicurezza, che sono essenziali per assicurare, come già sottolineato, la uniformità di trattamento dei partecipanti alla gara e dunque i principi della tutela della concorrenza. Venendo, pertanto, in rilievo una materia di competenza legislativa esclusiva statale, deve ritenersi legittima la previsione di un corrispondente potere regolamentare.

E vale anche per i piani di sicurezza la constatazione che, in fase attuativa, la loro predisposizione segue il regime giuridico proprio dell'opera da realizzare, atteso che è riservata allo Stato esclusivamente la fissazione dei criteri generali per la formazione di detti strumenti.

6.11. - Le Regioni Lazio e Abruzzo ritengono, infine, che la norma in esame violi il principio di leale collaborazione, atteso che essa, pur disciplinando settori caratterizzati da interferenze e sovrapposizioni di materie e pur in presenza del parere negativo della Conferenza unificata, avrebbe «proceduto unilateralmente» alla formulazione delle norme impuginate.

La censura non è fondata per le medesime argomentazioni svolte con riferimento all'art. 4, comma 2 (vedi punto 5.4).

7. - Le Regioni ricorrenti hanno impugnato, nei termini di seguito precisati, l'art. 5, commi 1, 2 e 4, mentre la Provincia autonoma di Trento ha censurato i commi 1 e 2 nella parte in cui consentono allo Stato di emanare regolamenti nelle materie di cui all'art. 4, comma 3, vincolanti anche per le Province autonome, per violazione, in particolare: dell'art. 11, numero 17 della legge costituzionale n. 5 del 1948, che attribuisce alla potestà legislativa primaria provinciale la materia dei lavori pubblici di interesse provinciale; dell'art. 117, sesto comma, Cost., nonché dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 (che prevede l'intervento di sole leggi statali in materie provinciali), in quanto «una volta che non tutti gli oggetti indicati nell'art. 4, comma 3, sono di competenza esclusiva statale, la previsione del potere regolamentare statale risulta illegittima». La Provincia ricorrente assume, inoltre, la illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, per violazione del principio di leale collaborazione.

Al riguardo, deve essere dichiarata non fondata la questione relativa al comma 1. La norma impugnata, infatti, prevede che il regolamento statale detti la disciplina esecutiva e attuativa del Codice in relazione ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di amministrazioni ed enti statali e, «limitatamente agli aspetti di cui all'art. 4, comma 3, in relazione ai contratti di ogni altra amministrazione». Quest'ultimo riferimento deve essere inteso, all'esito di una interpretazione conforme a Costituzione, nel senso che lo stesso ricomprende lo Stato e le Regioni e non anche le

Province autonome di Trento e Bolzano. Da quanto esposto deriva anche la non fondatezza della censura relativa all'art. 5, comma 4.

Deve essere, invece, dichiarato costituzionalmente illegittimo il comma 2 dell'art. 5, nella parte in cui fa riferimento, in maniera contraddittoria rispetto alla clausola di salvaguardia contenuta nel comma 3 dell'art. 4, anche alle Province autonome, rendendo applicabile alle stesse, nei settori indicati dal comma 3, le disposizioni regolamentari.

7.1. - Quanto, invece, alle censure formulate dalle ricorrenti Regioni, esse investono la problematica relativa ai limiti della potestà regolamentare dello Stato nelle materie di cui all'art. 4, comma 3, del Codice, vale a dire in quelle materie che quest'ultima disposizione attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in forza dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione, espressamente richiamato nello stesso comma 3. Il comma 1 dell'art. 5, infatti, delimita l'ambito della potestà regolamentare statale con riferimento «ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di amministrazioni ed enti statali e, limitatamente agli aspetti di cui all'art. 4, comma 3, in relazione ai contratti di ogni altra amministrazione o soggetto equiparato», ivi comprese le Regioni.

Le ricorrenti denunciano, in primo luogo, la incostituzionalità della disposizione in esame, in quanto l'art. 4, comma 3, ricomprenderebbe tra le materie di competenza statale esclusiva settori ed oggetti che rientrerebbero, invece, in competenze regionali.

In secondo luogo, la sola Regione Veneto assume che per le materie trasversali di competenza legislativa statale lo Stato potrebbe intervenire soltanto in via legislativa e non anche regolamentare, non sussistendo motivi per differenziare i vincoli espressi dai principi fondamentali e quelli derivanti dalla disciplina delle materie trasversali.

Infine, ancora la Regione Veneto ritiene che «l'autonomia politica» di cui godono le Regioni può essere «limitata solo da atti riconducibili direttamente o in via mediata al Parlamento, luogo della rappresentanza nazionale» e non anche dal solo Governo e dalla «maggioranza che lo sostiene».

7.2. - Le questioni così prospettate non sono fondate.

Il sesto comma dell'art. 117 Cost. prevede che lo Stato possa esercitare la potestà regolamentare soltanto nelle materie di propria legislazione esclusiva; «in ogni altra materia» la potestà regolamentare spetta alle Regioni.

Le disposizioni censurate fanno applicazione del riportato principio costituzionale, stabilendo che il regolamento di attuazione ed esecuzione del Codice vincola le Regioni soltanto in presenza di ambiti materiali rientranti nella sfera di potestà legislativa esclusiva statale ai sensi dell'art. 4, comma 3, dello stesso Codice.

Orbene, è evidente la legittimità del rinvio operato dalla norma censurata al comma 3 dell'art. 4 ai fini della perimetrazione della potestà regolamentare dello Stato. In altri termini, tale potestà si esplica unicamente in ambiti materiali che spettano in via esclusiva alla competenza legislativa statale, in conformità a quanto prescritto dal citato sesto comma dell'art. 117 Cost.

7.3. - Quanto sin qui detto vale anche quando viene in rilievo la materia trasversale della tutela della concorrenza. Una volta, infatti, che si ritenga che l'intervento del legislatore statale sia riconducibile alle esigenze della suindicata tutela, allo stesso legislatore spetta il potere di dettare la relativa regolamentazione del settore anche con norme di dettaglio poste da disposizioni regolamentari; ciò sempre che tale complessiva disciplina superi positivamente, in relazione alle specifiche disposizioni che di volta in volta vengono in rilievo, il vaglio di costituzionalità in ordine al rispetto dei criteri di adeguatezza e proporzionalità.

7.4. - Infine, deve essere esaminata l'ulteriore censura, prospettata in particolare dalla Regione Veneto, secondo la quale, in presenza di una competenza legislativa di tipo trasversale, non sarebbe legittima l'emanazione di regolamenti, che finirebbero per limitare l'autonomia riconosciuta alle Regioni.

Tale questione involge la più ampia problematica relativa al rapporto tra fonti statali regolamentari e fonti regionali primarie.

Sul punto, è bene ricordare che, prima della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, nelle materie di competenza regionale i principi fondamentali della disciplina,

vincolanti nei confronti delle Regioni, potevano essere posti esclusivamente da leggi o da atti aventi forza di legge dello Stato, con esclusione degli atti regolamentari (vedi, tra le altre, le sentenze numeri 376 del 2002; 408 del 1998; 482 del 1995). La ragione giustificativa di questa affermazione risiedeva nel principio della separazione delle competenze, che impediva che fosse possibile postulare una qualunque forma di condizionamento, da parte di un regolamento statale, anche adottato in delegificazione, di fonti primarie regionali.

Tale ragione si è ancora di più rafforzata con la riforma del titolo V (in questo senso si è già espressa la sentenza numero 303 del 2003) che, come si è precisato, ha previsto che lo Stato non possa emanare regolamenti in materie di competenza ripartita, potendo, invece, adottare solo atti regolamentari nelle materie rientranti nella propria competenza legislativa esclusiva. In presenza di materie di tipo trasversale potrebbe soltanto porsi un problema di rapporti tra fonti appartenenti a diversi ambiti di competenza, in quanto dette materie si connotano per il fatto che, non avendo normalmente un oggetto definito di disciplina, possono intersecare altre competenze regionali.

Nella specie, a prescindere da ogni considerazione in ordine all'effettiva sussistenza di una lesione all'autonomia legislativa regionale, deve sottolinearsi che l'evenienza del condizionamento di una fonte secondaria nei confronti di una legge regionale non si verifica in presenza di un titolo di legittimazione statale riconducibile alla tutela della concorrenza, proprio in ragione della sua già descritta peculiare connotazione e del suo modo di operatività nel settore degli appalti.

Non è, pertanto, prospettabile – in relazione alle specifiche questioni di legittimità costituzionale proposte e alla tipologia dei regolamenti previsti – alcun condizionamento di fonti primarie regionali da parte di fonti secondarie statali. Queste ultime, dando attuazione ed esecuzione a disposizioni di legge, detteranno tutte le norme necessarie a perseguire l'obiettivo di realizzare assetti concorrenziali; mentre le prime disciplineranno i profili non afferenti, ancorché contigui, a quelli relativi alla tutela della concorrenza. Le modalità di operatività della materia in esame garantiscono, dunque, anche quando venga in rilievo l'esercizio di una potestà regolamentare, la separazione tra fonti statali e regionali di rango diverso, evitando così che un atto secondario dello Stato interferisca con la legge regionale.

7.5. - Chiarito ciò, deve essere esaminata la questione proposta, in via subordinata, dalla Regione Toscana, la quale ha osservato che, qualora dovessero ritenersi legittimi i commi 1 e 2 dell'art. 5, sarebbe comunque incostituzionale il comma 4, il quale disciplina la procedura di adozione del regolamento senza prevedere alcun coinvolgimento regionale. Analoga questione ha proposto, con riferimento al comma 1 dell'art. 5, la Regione Veneto. Mentre la Regione Piemonte ha ritenuto che, in presenza di materia di competenza legislativa esclusiva statale di tipo trasversale sarebbe necessario, per l'interferenza con competenze regionali, che la formazione del regolamento statale fosse sottoposta a procedura di intesa con la Conferenza unificata.

Le questioni, alla luce di quanto poc'anzi affermato, non possono ritenersi fondate.

Ed infatti, non sussiste alcun obbligo di coinvolgimento delle Regioni nella fase di esercizio della potestà regolamentare dello Stato nelle materie riservate alla sua competenza legislativa esclusiva. Ciò vale anche per la tutela della concorrenza, in ragione proprio del peculiare modo di atteggiarsi della sua trasversalità. Il rispetto delle regole collaborative può essere imposto a livello costituzionale nei soli casi in cui si verifichi un forte intreccio con competenze regionali che richieda l'adozione di modalità concordate o comunque di meccanismi che garantiscano il coinvolgimento dei livelli di governo interessati. Nel caso in esame, le altre competenze regionali diventano l'oggetto sui cui incide la funzione espletata dallo Stato attraverso l'esercizio della potestà legislativa in materia di tutela della concorrenza. Si realizza, dunque, una separazione tra competenza statale e competenza regionale che non richiede, salvo le peculiarità di determinate fattispecie, particolari forme di leale collaborazione nella fase di esercizio della potestà regolamentare. Ciò ovviamente non esclude che rientri nella discrezionalità del legislatore prevedere, come è avvenuto in relazione a specifiche norme contenute nel Codice, forme di cooperazione con i livelli di governo regionali nella fase di adozione di singoli atti regolamentari.

7.6. - La Regione Veneto assume, inoltre, che l'art. 5, comma 2, violi gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 76 Cost., in quanto «una autoqualificazione statale delle norme applicabili alle Regioni, pur potendosene apprezzare la ratio, non può essere operata con un regolamento governativo, soprattutto quando, come nel caso, al regolamento è lasciato un margine di discrezionalità assai ampio».

La questione è inammissibile.

La norma in esame si limita a stabilire, in settori rientranti nella competenza legislativa statale, che il regolamento indichi quali disposizioni in esso contenute si indirizzino anche all'ente Regione. È evidente, pertanto, come tale disposizione, per il suo contenuto specifico, abbia esclusivamente una finalità ricognitiva, sicché, data la mancanza di una effettiva portata precettiva della disposizione impugnata, deve ritenersi insussistente un vulnus alle competenze regionali.

Né vale il rilievo, svolto nella memoria della Regione Veneto, secondo cui lo schema di regolamento di esecuzione e attuazione del Codice, approvato dal Consiglio dei ministri il 13 luglio 2007, prevede l'applicabilità dell'intero regolamento ad ogni amministrazione appaltante (art. 1, comma 3). A prescindere dalla circostanza che si tratta ancora di uno schema, suscettibile in quanto tale di modificazioni o aggiustamenti, deve rilevarsi che qualora lo Stato, nell'esercizio della sua potestà regolamentare, dovesse esorbitare dagli ambiti materiali di propria spettanza, le Regioni sarebbero legittimate ad avvalersi degli strumenti per salvaguardare le proprie attribuzioni eventualmente lese.

7.7. - La Regione Veneto assume, in via ulteriormente subordinata, che l'art. 5, comma 1, violi gli artt. 76 e 117, quinto comma, Cost., in quanto:

a) la sostituzione preventiva prevista, in attuazione del quinto comma dell'art. 117 Cost., dalla legge n. 11 del 2005 non potrebbe avvenire in via regolamentare e, anche ammesso che ciò sia possibile, i regolamenti dovrebbero avere carattere suppletivo e cedevole;

b) nelle materie di cui al secondo comma dell'art. 117 Cost., che interferiscono con materie regionali (quale quella in esame), non sarebbe permessa l'adozione di norme regolamentari per i contratti di interesse regionale di rilevanza comunitaria, in quanto l'art. 11 della legge n. 11 del 2005 consentirebbe l'attuazione delle direttive comunitarie, mediante regolamento, soltanto nel caso in cui ciò venga autorizzato dalla legge comunitaria, mentre nessuna autorizzazione sarebbe contenuta nella legge delega n. 62 del 2005. La ricorrente puntualizza che la incostituzionalità, per i motivi esposti, deriverebbe dalla circostanza che la legge n. 11 del 2005 non potrebbe essere derogata da una fonte primaria, essendo una legge di «diretta attuazione dell'art. 117 Cost.». In ogni caso, una deroga così rilevante a quanto prescritto dalla citata legge avrebbe richiesto uno specifico principio o criterio direttivo nella specie mancante. Da qui l'ulteriore contrasto della norma in esame con l'art. 76 Cost., avendo il Governo ecceduto la delega conferita «e potendo la Regione dolersi della violazione, in quanto si tratta del mancato rispetto di previsioni dirette a conformare la propria autonomia nella attuazione delle direttive comunitarie».

Le questioni non sono fondate.

Innanzitutto, con riferimento alla prima censura, deve ritenersi che la disposizione in esame – prevedendo l'esercizio della potestà regolamentare nelle materie di competenza legislativa esclusiva statale – non deve recare l'esplicita indicazione del carattere cedevole delle norme in essa contenute. Tale carattere deve, infatti, essere presente esclusivamente nel caso in cui la potestà regolamentare venga esercitata nelle materie di competenza regionale.

In relazione alla seconda censura, deve, innanzitutto, rilevarsi come essa si presenti generica e anche oscura, in quanto potrebbe ritenersi che la Regione abbia indirizzato, tra l'altro, le proprie doglianze non nei confronti della disposizione del Codice, bensì della legge di delega n. 62 del 2005, la quale non forma oggetto di impugnazione, nella parte in cui avrebbe derogato a quanto prescritto dalla legge n. 11 del 2005, che sarebbe, nella prospettiva regionale, una legge di «diretta attuazione dell'art. 117 Cost.» e, dunque, non emendabile da altra legge ordinaria.

In ogni caso, deve rilevarsi che la legge n. 62 del 2005, per il suo carattere di normativa successiva e specifica, prevale comunque sulle disposizioni contemplate nella legge n. 11 del 2005.

In relazione, poi, al rilievo, svolto dalla ricorrente, secondo cui una siffatta deroga avrebbe comunque richiesto un puntuale «principio o criterio direttivo», deve osservarsi che, se è vero che l'art. 11, comma 1, della legge n. 11 del 2005 prevede che nelle materie di cui al secondo comma dell'art. 117 Cost., non coperte da riserva assoluta di legge, le direttive possono essere attuate mediante regolamento soltanto «se così dispone la legge comunitaria» e che nel caso in esame la legge comunitaria n. 62 del 2005 nulla prevede in proposito, ciò tuttavia non ridonda in un vizio di legittimità costituzionale sub specie di violazione dell'art. 76 Cost. Infatti, il potere di emanare regolamenti nelle materie di cui al sesto comma dell'art. 117 Cost. discende direttamente dalla Costituzione, sicché non rileva la mancanza nella norma delegante di uno specifico criterio direttivo al riguardo.

8. - L'art. 5, comma 7, dà facoltà alle stazioni appaltanti di adottare capitolati, contenenti la disciplina di dettaglio e tecnica della generalità dei propri contratti o di specifici contratti (capitolati speciali), nel rispetto delle norme del Codice «e del regolamento di cui al comma 1», vale a dire del regolamento governativo da emanarsi in applicazione di quanto previsto dall'art. 4, comma 3, per le materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato. Il comma prosegue disponendo che «I capitolati menzionati nel bando o nell'invito costituiscono parte integrante del contratto».

Il comma 8, a sua volta, prevede che per gli appalti di lavori delle amministrazioni aggiudicatrici statali è adottato il capitolato generale, nel rispetto delle norme del Codice «e del regolamento di cui al comma 1».

Il comma 9, infine, stabilisce che il capitolato generale dei lavori pubblici «può essere richiamato nei bandi e negli inviti da parte delle stazioni appaltanti diverse dalle amministrazioni aggiudicatrici statali».

La Regione Veneto ha impugnato i soli commi 7 e 9, nella parte in cui consentono alle stazioni appaltanti di adottare propri capitolati o di recepire il capitolato generale dello Stato. Essa deduce la violazione dell'art. 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, in quanto le norme impugnate – escludendo che la legge regionale possa prevedere l'approvazione di un apposito capitolato generale oppure l'adozione da parte di tutte le stazioni appaltanti di schemi uniformi di capitolati speciali – lederebbero la competenza legislativa delle Regioni sui lavori pubblici di interesse regionale, oltre che la competenza sulla organizzazione propria e degli enti da essa dipendenti.

La questione non è fondata.

Le norme impugnate – a prescindere dalla materia in cui sono inquadrabili – non prevedono alcun obbligo per le stazioni appaltanti di adottare capitolati speciali, ma solo la facoltà di farlo («possono adottare»). Ed è logico che se le stazioni appaltanti si avvalgono di detta facoltà, il contenuto dei capitolati speciali dovrà rispettare quanto previsto dal Codice e dal regolamento governativo di cui al comma 1 del medesimo art. 5.

Allo stesso modo, il comma 9, oggetto di contestazione, prevede la facoltà e non l'obbligo delle stazioni appaltanti, diverse dalle amministrazioni aggiudicatrici statali, di richiamare («può essere richiamato») nei bandi o negli inviti a partecipare alle gare il capitolato generale dei lavori pubblici. Sulla base, dunque, dell'indicato contenuto delle disposizioni impugnate, deve escludersi che sia ravvisabile un vulnus alle competenze legislative della Regione per quanto attiene alla realizzazione delle opere pubbliche regionali.

9. - La Regione Veneto ha impugnato l'art. 6, comma 9, lettera a), e l'art. 7, comma 8, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto «per la loro eccessiva analiticità, precludono alle Regioni la possibilità di legiferare definendo procedure più snelle e compatibili con l'organizzazione propria delle sezioni regionali dell'Osservatorio dei contratti pubblici».

In particolare, l'art. 6, comma 9, lettera a), prevede che l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture può «richiedere alle stazioni appaltanti, agli operatori economici esecutori dei contratti, nonché ad ogni altra pubblica amministrazione e ad ogni ente, anche regionale, operatore economico o persona fisica che ne sia in possesso, documenti, informazioni e chiarimenti relativamente ai lavori, servizi e forniture pubblici, in corso o da iniziare, al conferimento di incarichi di progettazione, agli affidamenti».

L'art. 7, comma 8, stabilisce, a sua volta, quali sono i dati che, entro un termine prestabilito, le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori sono tenuti a comunicare all'Osservatorio dei contratti pubblici relativi ai lavori, servizi e forniture, che opera nell'ambito della predetta Autorità di vigilanza.

Le questioni sono inammissibili per genericità.

La ricorrente, infatti, non analizza il contenuto eterogeneo delle norme, che vengono censurate unitariamente, alla luce del parametro costituzionale evocato. Inoltre, non viene addotto alcun elemento argomentativo – al di là dell'insufficiente riferimento all'eccessiva analiticità delle disposizioni impugnate e dell'oscuro richiamo a profili organizzativi – volto a dimostrare la violazione dei canoni dell'adeguatezza e della proporzionalità.

10. - L'impugnato art. 48 disciplina la fase del procedimento amministrativo di scelta del contraente caratterizzata da una serie di controlli sul possesso, da parte dei concorrenti, dei requisiti per la partecipazione alla gara. In particolare, si prevede che le stazioni appaltanti, prima di procedere all'apertura delle buste contenenti le offerte presentate, richiedano ad un numero di offerenti non inferiore al 10 per cento delle offerte presentate, arrotondato all'unità superiore, scelti con sorteggio pubblico, di comprovare, entro 10 giorni dalla data della richiesta medesima, il possesso dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa, eventualmente richiesti nel bando o nella lettera di invito.

La disposizione prosegue, poi, disciplinando l'ipotesi in cui tale prova non sia fornita e le conseguenze che si verificano in ordine all'ulteriore corso del procedimento di gara.

Il secondo comma dello stesso articolo prevede, inoltre, che la richiesta di cui al comma 1 deve essere inoltrata, entro dieci giorni dalla conclusione delle operazioni di gara, anche all'aggiudicatario e al concorrente che segue in graduatoria, qualora gli stessi non siano compresi fra i concorrenti sorteggiati, e disciplina le conseguenze derivanti dal mancato assolvimento dei predetti oneri.

L'articolo in esame è impugnato dalla Regione Toscana, la quale ne assume la illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 117 e 118 Cost., sotto il profilo che, pur non sussistendo esigenze di carattere unitario, sarebbe stata introdotta una disciplina dettagliata ed autoapplicativa relativa al controllo delle autodichiarazioni rese dai concorrenti alla gara. Ciò comporterebbe una indebita ingerenza nella materia della organizzazione amministrativa di competenza residuale delle Regioni, alle quali spetterebbe di modulare il contenuto della suddetta disciplina in maniera differenziata, per meglio contemperare i vari interessi in gioco.

La questione non è fondata.

Si è chiarito, con riferimento alle disposizioni contenute nell'art. 4, comma 3, del Codice, che ha già formato oggetto di esame, che la disciplina del procedimento di scelta del contraente, finalizzata alla stipulazione dei contratti della pubblica amministrazione, attiene, principalmente, alla materia della tutela della concorrenza di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Siffatta competenza rende non costituzionalmente illegittima la disciplina normativa di quegli aspetti del procedimento amministrativo, delineata dal Codice sulla base peraltro di precedenti fonti normative oggetto di reiterazione, che incidono direttamente sulle modalità di scelta del contraente e, dunque, sulla effettività della concorrenza tra i partecipanti alla gara. E tra tali aspetti rientrano certamente gli strumenti di controllo del possesso, da parte dei concorrenti, dei requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi idonei a fornire valide garanzie di serietà che devono caratterizzare, appunto, la partecipazione alla gara stessa. La uniformità di disciplina in relazione a questo profilo è essenziale per soddisfare l'esigenza, più volte richiamata in sede comunitaria, di parità di trattamento e di non discriminazione degli offerenti, allo scopo di assicurare, tra l'altro, le libertà di circolazione delle merci, di stabilimento e di prestazione dei servizi.

Non mette conto, infine, affermare, come fanno le ricorrenti, che la normativa dettata dal Codice sia di natura tecnica o eccessivamente dettagliata ed autoapplicativa per dedurne la automatica non conformità a Costituzione, giacché, anche un siffatto tipo di disciplina, come più volte si è

sottolineato, traendo la sua legittimazione dalla disposizione costituzionale attributiva di una competenza esclusiva dello Stato in materia, non contrasta con gli evocati parametri costituzionali.

11. - La Regione Veneto ha impugnato anche gli artt. 70, 71 e 72 assumendo che gli stessi, in relazione ai cosiddetti appalti sotto soglia, siano in contrasto – per la loro natura eccessivamente dettagliata e analitica – con l’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.; analoga censura viene svolta in relazione all’art. 252, comma 3, nonché all’art. 253, commi 10 e 11.

Le disposizioni impuginate disciplinano rispettivamente: i termini di ricezione delle domande di partecipazione e delle offerte (art. 70); i termini di invio ai richiedenti dei capitolati d’oneri, documenti e informazioni complementari nelle procedure aperte (art. 71), nonché nelle procedure ristrette, negoziate e nel dialogo competitivo (art. 72); le forme di pubblicità per i contratti sotto soglia (art. 252, comma 3); le modalità delle modifiche da apportare a bandi relativi a servizi e forniture, nonché a bandi di stazioni appaltanti non statali (253, comma 10); la istituzione della serie speciale relativa ai contratti pubblici della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (253, comma 11).

Le questioni devono essere dichiarate inammissibili.

Il contenuto ampio, e per molti profili eterogeneo, delle disposizioni impuginate avrebbe richiesto che la ricorrente indicasse specificamente le norme che non rispettano i limiti della proporzionalità ed adeguatezza sottesi alla materia della tutela della concorrenza. In ogni caso, deve rilevarsi come le norme censurate, attenendo al procedimento di scelta del contraente, siano riconducibili alla materia della tutela della concorrenza, secondo quanto già precedentemente indicato.

12. - Le questioni di costituzionalità relative agli artt. 75, 113 e 252, comma 6, devono essere esaminate congiuntamente per connessione.

In particolare, la Regione Toscana ha impugnato l’art. 75, comma 1, secondo il quale «L’offerta è corredata da una garanzia, pari al 2 per cento del prezzo base indicato nel bando o nell’invito, sotto forma di cauzione o di fideiussione, a scelta dell’offerente». La ricorrente deduce l’illegittimità costituzionale di siffatta previsione per violazione dell’art. 117 Cost., in quanto la stessa, non consentendo alle Regioni di modulare la richiesta di cauzione, violerebbe la competenza residuale delle Regioni medesime in materia di organizzazione amministrativa regionale.

La Regione Veneto ha, invece, impugnato l’intero art. 75, asserendo che lo stesso, dettando una disciplina «pervasiva ed analitica» delle forme di garanzia, violerebbe i limiti sottesi alla competenza legislativa statale in materia di tutela della concorrenza.

Le questioni sono in parte infondate e in parte inammissibili.

12.1. - In via preliminare, deve essere dichiarata l’inammissibilità, per genericità, della questione avente ad oggetto l’intero art. 75, proposta dalla Regione Veneto.

La ricorrente, pur riconoscendo che la disposizione censurata disciplina un settore rientrante nella tutela della concorrenza, lamenta la natura eccessivamente analitica delle norme ivi contenute. Come già più volte sottolineato, non è però sufficiente dedurre il solo carattere dettagliato della regolamentazione perché ne discenda automaticamente la violazione dei criteri di proporzionalità e adeguatezza che devono guidare lo scrutinio di costituzionalità.

A ciò si aggiunga che, nella specie, nonostante la disposizione in esame presenti un contenuto ampio e complesso, la ricorrente si è limitata in modo generico ad impugnarla nella sua interezza, senza addurre alcuna specifica motivazione volta a giustificare la suddetta modalità di proposizione del ricorso.

12.2. - Deve, invece, essere dichiarata non fondata la questione relativa all’art. 75, comma 1, che, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente Regione Toscana, si inserisce nel quadro delle previsioni attinenti allo svolgimento della gara e, dunque, alla fase di scelta del contraente che, per le ragioni già precedentemente esplicitate, trova la sua legittimazione nella competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza. Infatti, le disposizioni relative alla prestazione delle garanzie a corredo dell’offerta si iscrivono nella fase di individuazione del contraente e tendono, unitamente a tutte quelle preordinate a disciplinare il sistema delle offerte, a garantire la

competitività e la concorrenzialità delle imprese nel segmento di mercato interessato dai contratti per l'esecuzione di lavori pubblici, servizi e forniture.

12.3. - Non fondata è, altresì, la questione con la quale la Regione Veneto ha dedotto la illegittimità costituzionale dell'art. 113, rilevando come esso, pur rientrando nell'ambito materiale della tutela della concorrenza, abbia una natura eccessivamente pervasiva ed analitica.

Sul punto, deve rilevarsi che la disposizione impugnata non attiene, come ritenuto dalla ricorrente, alla tutela della concorrenza, ma rientra nella competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.).

L'art. 113 apre il Capo V del Titolo I della Parte II del Codice, che contiene i «Principi relativi all'esecuzione del contratto» e, appunto in tale fase, disciplina le garanzie fideiussorie di esecuzione e le coperture assicurative, dettandone le modalità di costituzione, di escussione e di estinzione, nonché le conseguenze derivanti dalla loro mancata prestazione. Questi profili – attenendo alla regolamentazione civilistica di aspetti afferenti al vincolo negoziale – devono necessariamente ricevere, per le ragioni esposte in generale a proposito della fase di attuazione del rapporto contrattuale, un trattamento uniforme sull'intero territorio nazionale.

12.4. - Allo stesso modo non è fondata la questione, con la quale la Regione Veneto ha impugnato l'art. 252, comma 6, il quale prevede che gli schemi di polizza-tipo concernenti le coperture assicurative e le garanzie fideiussorie debbono essere approvati con decreto del Ministro delle attività produttive di concerto con il Ministro delle infrastrutture e trasporti. Si tratta di una attività di regolazione della fase di esecuzione del contratto che, in quanto tale, per i motivi illustrati, rientra nella competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

13. - Sono impugnati i commi 2, 3, 8 e 9 dell'art. 84, i quali dettano norme sulle funzioni, sulla composizione e sulla modalità di nomina dei componenti della Commissione giudicatrice incaricata di esprimersi nell'ipotesi di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

La Regione Toscana impugna tali commi, i quali non concernono le funzioni della Commissione (di cui al comma 1, non oggetto di impugnazione), bensì la composizione della stessa e le modalità di nomina dei suoi componenti.

A fondamento della sua censura la ricorrente deduce, innanzi tutto, la violazione degli artt. 117 e 118 Cost., in quanto, in assenza di esigenze unitarie, l'individuazione del numero dei componenti (comma 2), della qualifica del presidente (comma 3) e dei commissari (comma 8), nonché le modalità della loro scelta (commi 8 e 9), devono essere ricondotti nell'ambito organizzativo delle singole stazioni appaltanti, che potranno modularli tenendo conto della complessità dell'oggetto della gara, nonché dell'importo della medesima. Nel ricorso si aggiunge che, nella «denegata ipotesi» in cui non si condivida la predetta ricostruzione e si ritenga che il contenuto della norma sia riconducibile alla materia della tutela della concorrenza, mancherebbero nella specie i caratteri che connotano tale materia, e cioè la natura macroeconomica dell'intervento e il rispetto dei criteri della proporzionalità e dell'adeguatezza, che impongono di limitare l'intervento alla previsione di disposizioni di carattere generale e non di dettaglio.

Sotto altro aspetto, la ricorrente deduce la violazione dell'art. 76 Cost., in quanto, i criteri direttivi previsti dall'art. 25 della legge n. 62 del 2005 non consentirebbero «l'emanazione di nuove disposizioni se non per ragioni di semplificazione» procedurale che, nella specie, non sussisterebbero.

La questione è fondata.

Va premesso che il d.lgs. n. 113 del 2007 (primo decreto correttivo del Codice), al di là della modifica formale apportata al comma 3 dell'art. 84, ha precisato, al secondo periodo del comma 8, che i commissari possono anche essere scelti «tra funzionari di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'art. 3, comma 25». Si tratta, comunque, di una modificazione che non assume rilievo rispetto alla questione di legittimità costituzionale sollevata con il ricorso della Regione Toscana.

Quanto al merito della questione, deve innanzitutto rilevarsi che non è condivisibile la tesi secondo cui la normativa delegata – attinente alla composizione ed alle modalità di scelta dei componenti

della Commissione giudicatrice – troverebbe fondamento nella competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza. Essa presuppone, infatti, che tali norme abbiano ad oggetto specificamente i criteri e le modalità di scelta del contraente, idonei ad incidere sulla partecipazione dei concorrenti alle gare e, dunque, sulla concorrenzialità nel mercato, nel senso che dai diversi moduli procedurali utilizzati potrebbero derivare conseguenze sulla minore o maggiore possibilità di accesso delle imprese al mercato medesimo, e sulla parità di trattamento che deve essere loro riservata.

La norma in esame, invece – pur disciplinando aspetti della stessa procedura di scelta – è preordinata ad altri fini e deve seguire il generale regime giuridico che è loro proprio, senza che possano venire in rilievo le esigenze di salvaguardia della competitività nel mercato, le quali giustificano, in base a quanto disposto dall'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, l'intervento legislativo dello Stato.

Orbene, gli aspetti connessi alla composizione della Commissione giudicatrice e alle modalità di scelta dei suoi componenti attengono, più specificamente, alla organizzazione amministrativa degli organismi cui sia affidato il compito di procedere alla verifica del possesso dei necessari requisiti, da parte delle imprese concorrenti, per aggiudicarsi la gara. Da ciò deriva che non può essere esclusa la competenza legislativa regionale nella disciplina di tali aspetti.

Deve, pertanto, ritenersi non conforme al sistema di riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni la normativa contenuta nei commi in esame, la quale vale certamente nel suo insieme per l'attività contrattuale posta in essere in ambito statale, mentre per le Regioni deve necessariamente avere carattere recessivo nei confronti di una diversa (ove esistente) disciplina specifica di matrice regionale, secondo quanto disposto dall'art. 117, quinto comma, Cost. e dall'art. 1, comma 6, della legge di delega n. 62 del 2005.

Alla luce delle considerazioni che precedono, le disposizioni di cui ai commi 2, 3, 8 e 9 dell'art. 84, devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime nella parte in cui, per i contratti inerenti a settori di competenza regionale, non prevedono che esse abbiano carattere suppletivo e cedevole rispetto ad una divergente normativa regionale che abbia già diversamente disposto o che disponga per l'avvenire.

La predetta dichiarazione di illegittimità costituzionale travolge anche le modifiche, sopra indicate, alle disposizioni in esame, apportate dal d.lgs. n. 113 del 2007.

14. - La Regione Toscana ha impugnato l'art. 88, nella parte in cui disciplina in maniera dettagliata il procedimento di verifica e di esclusione delle offerte ritenute «anormalmente basse». In particolare, la ricorrente deduce la violazione degli artt. 117 e 118 Cost., in quanto, da un lato, il procedimento attraverso il quale si provvede alla verifica dell'offerta anomala in contraddittorio con l'impresa atterrebbe ai profili di organizzazione regionale per i contratti della Regione, degli enti regionali e locali; dall'altro, non sarebbe possibile evocare il titolo di competenza rappresentato dalla tutela della concorrenza, atteso che la disciplina del procedimento con cui eseguire la verifica delle offerte anomale non avrebbe un impatto complessivo sull'economia, oltre ad essere troppo dettagliata e minuziosa, con conseguente inosservanza dei criteri dell'adeguatezza e della proporzionalità.

La questione non è fondata.

Con la norma impugnata, il legislatore statale si è uniformato alle regole comunitarie (art. 55 della direttiva 2004/18 CE, e art. 57 della direttiva 2004/17 CE) nella disciplina dell'istituto in esame, prevedendo, in particolare, che l'esclusione delle offerte anomale non possa essere automatica, ma debba avvenire all'esito di un procedimento svolto in contraddittorio con l'impresa.

Sul punto, questa Corte ha già avuto modo di affermare – sia pure con riferimento ai soli appalti di lavori, ma con affermazioni suscettibili di estensione anche ai settori degli appalti di servizi e di forniture – che la disciplina comunitaria dell'istituto (all'epoca, art. 30 della direttiva 93/37/CEE del Consiglio del 14 giugno 1993) «compone l'esigenza di garantire la concorrenza e di acquisire la prestazione al prezzo più vantaggioso per l'amministrazione con l'esigenza di assicurare la serietà delle offerte, prevedendo che l'amministrazione, prima di rifiutare quelle che presentino carattere

anormalmente basso rispetto alla prestazione, chiedi le precisazioni che ritiene utili in merito alla composizione dell'offerta e proceda alla verifica, tenendo conto delle giustificazioni fornite» (sentenza numero 40 del 1998; vedi anche la sentenza numero 132 del 1996).

Il rispetto del principio del contraddittorio, 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 (vedi, tra le altre, la sentenza Corte di giustizia 27 ottobre 2001, già citata), a perseguire l'obiettivo della più ampia partecipazione degli operatori economici alle procedure di gara.

È evidente, dunque, come si tratti di un procedimento complesso in cui assume preminenza la finalità di informare il procedimento stesso alle regole della concorrenza nella fase di scelta del contraente, con consequenziale giustificazione dell'intervento del legislatore statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., anche alla luce dei criteri della adeguatezza e proporzionalità.

15. - La Regione Veneto ha impugnato, altresì, l'art. 91, commi 1 e 2 (nonché le disposizioni di cui alla Parte II, Titolo I e Titolo II, cui viene fatto ivi rinvio), in materia di affidamento di incarichi di progettazione di importo inferiore alla soglia comunitaria, in quanto dette disposizioni presenterebbero «un carattere di eccessiva analiticità», in contrasto con il canone della ragionevolezza e della proporzionalità.

La questione è inammissibile, per genericità ed indeterminatezza.

La ricorrente, infatti, si è limitata a ritenere la norma in esame in contrasto con i suddetti canoni della ragionevolezza e della proporzionalità, senza neppure richiamare compiutamente il contenuto delle norme denunciate e censurando genericamente il rinvio operato dall'art. 91, comma 1, a disposizioni contenute in altre parti del Codice. Inoltre, la difesa regionale non ha giustificato in alcun modo il superamento dei limiti sottesi alla materia della tutela della concorrenza, non essendo sufficiente, come più volte sottolineato, il solo riferimento alla «eccessiva analiticità» delle norme impuginate.

16. - Il comma 1 dell'art. 98 prevede che «Restano ferme le norme vigenti che stabiliscono gli effetti dell'approvazione dei progetti ai fini urbanistici ed espropriativi».

Il comma 2 dello stesso articolo, oggetto di impugnazione, dispone che, «Al fine di accelerare la realizzazione di infrastrutture di trasporto, viabilità e parcheggi, tese a migliorare la qualità dell'aria e dell'ambiente nelle città, l'approvazione dei progetti definitivi da parte del consiglio comunale costituisce variante urbanistica a tutti gli effetti».

La Regione Veneto impugna la disposizione del solo comma 2 nella parte in cui stabilisce che «l'approvazione dei progetti definitivi da parte del consiglio comunale costituisce variante urbanistica a tutti gli effetti», deducendo la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la norma in esame, pur ricadendo nel settore della urbanistica ed incidendo, pertanto, nella materia concorrente del governo del territorio, esprime una regola inderogabile.

La questione è fondata.

La norma impugnata, stabilendo che «l'approvazione dei progetti definitivi da parte del consiglio comunale costituisce variante urbanistica a tutti gli effetti», pur se presenta collegamenti con la materia dell'ambiente per le finalità perseguite, che sono dichiaratamente quelle del miglioramento della «qualità dell'aria e dell'ambiente nelle città», afferisce, avendo riguardo al suo peculiare oggetto, prevalentemente all'ambito materiale del governo del territorio di competenza ripartita Stato-Regioni. Da questa qualificazione discende che lo Stato ha soltanto il potere di fissare i principi fondamentali in tali materie, spettando alle Regioni il potere di emanare la normativa di dettaglio, secondo quanto stabilito dall'art. 117, terzo comma, ultimo periodo, della Costituzione.

Applicando la suddetta regola nel caso di specie, ne deriva la illegittimità costituzionale della norma in esame, in quanto essa, per il suo contenuto precettivo del tutto puntuale, non lascia alcuno spazio di intervento alle Regioni. L'affermazione, infatti, secondo cui «l'approvazione dei progetti definitivi costituisce variante urbanistica a tutti gli effetti» non è passibile di ulteriore svolgimento

da parte del legislatore regionale con conseguente compromissione delle competenze che alle Regioni spettano in materia di urbanistica e quindi di assetto del territorio (vedi sentenza numero 206 del 2001).

17. - La Regione Toscana ha impugnato gli artt. 121, comma 1, 122, commi 2, 3, 5 e 6, commi 2, 5 e 6 per violazione degli artt. 76, 117 e 118 Cost.

In particolare, l'art. 121, comma 1, è impugnato nella parte in cui prevede che ai contratti pubblici aventi per oggetto lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria si applicano le disposizioni della Parte I, della Parte IV e della Parte V, nonché quelle della Parte II del Codice, in quanto non derogate dalle norme contenute nel Titolo II, in cui è inserita la norma impugnata. La Regione lamenta che tale norma determinerebbe una totale assimilazione di tutti i contratti pubblici sotto soglia ai contratti sopra soglia, salva la previsione di tempi e pubblicazioni ridotte, ancorché sia stato introdotto l'obbligo generalizzato di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale per tutti i bandi. Inoltre, il predetto richiamo determinerebbe, in particolare, l'obbligo di acquisire la cauzione in tutte le procedure di gara (art. 75), nonché di rispettare il procedimento di individuazione delle offerte anormalmente basse (art. 86, commi 1 e 2). E ciò violerebbe gli evocati parametri costituzionali in quanto, in mancanza di esigenze unitarie, le disposizioni censurate disciplinano profili che, per il loro contenuto dettagliato e per la rilevanza economica assai modesta degli appalti, non potrebbero afferire alla materia della tutela della concorrenza. Si assume, inoltre, la violazione dell'art. 76 Cost., in quanto i criteri direttivi posti dall'art. 25 della legge n. 62 del 2005 non consentirebbero l'adozione di una normativa completa e dettagliata anche per i contratti sotto soglia.

Vengono, inoltre, censurati gli artt. 122, commi 2, 3, 5 e 6, e 124, commi 2, 5 e 6, nella parte in cui disciplinano in maniera dettagliata ed esaustiva le modalità di pubblicità e comunicazione dei predetti appalti, per violazione degli artt. 117 e 118 Cost., in quanto, in mancanza di esigenze unitarie, si disciplinano profili che, per il loro contenuto dettagliato e per la rilevanza economica modesta degli appalti, non potrebbero afferire alla materia della tutela della concorrenza, risultando così violati il limite che consente l'emanazione soltanto di disposizione di carattere generale, nonché i criteri di proporzionalità e adeguatezza, atteso che, in particolare, la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale appare ragionevole soltanto quando l'importo e la complessità della gara la giustificano.

Sempre in relazione ai cosiddetti appalti sotto soglia, la Regione Veneto ha ritenuto in contrasto – per la loro natura eccessivamente dettagliata e analitica – con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.:

– l'art. 122, commi da 1 a 6;

– l'art. 123, «in considerazione del fatto che la “procedura ristretta semplificata” (ivi disciplinata) è istituito che trova applicazione agli appalti di lavori sotto soglia».

17.1. - Le questioni sono in parte inammissibili e in parte non fondate.

In via preliminare, è bene ribadire come questa Corte abbia già avuto modo di affermare che «la nozione di concorrenza», cui fa riferimento l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., «non può non riflettere quella operante in ambito comunitario» (sentenza numero 14 del 2004). Orbene, la Corte di giustizia della Comunità europea ha più volte affermato che, pur in presenza di un appalto sotto soglia, debbano essere comunque rispettati i principi fondamentali del Trattato idonei a consentire l'esercizio di un potere conforme, tra l'altro, ai canoni della parità di trattamento, della trasparenza e della pubblicità, al fine di garantire un assetto concorrenziale del mercato. 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» (si veda anche la già citata Comunicazione interpretativa della Commissione 1° agosto

2006, relativa al diritto comunitario applicabile alle aggiudicazioni di appalti non o solo parzialmente disciplinate dalle direttive «appalti pubblici»).

Ciò implica 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 secondo le modalità e nei limiti già esposti. In altri termini, non è possibile ritenere, come sembrano assumere alcune delle ricorrenti, che in presenza di un contratto sotto soglia la legislazione statale dovrebbe caratterizzarsi per un livello maggiore di generalità.

Ciò precisato, deve, innanzitutto, dichiararsi, avendo riguardo al contenuto precettivo della norma impugnata, la inammissibilità della censura relativa all'art. 121, comma 1, per genericità delle doglianze prospettate.

Tale norma ritiene applicabile ai contratti di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria «oltre alle disposizioni della parte I, della parte IV e della parte V, anche le disposizioni della parte II, in quanto non derogate dalle norme del presente titolo». Orbene, la ricorrente Regione Toscana, da un lato, si limita a riportare il contenuto della disposizione censurata senza specificare quali sarebbero le norme richiamate che eccedono l'ambito della competenza legislativa statale per debordare in ambiti afferenti alla potestà legislativa regionale; dall'altro, quando richiama talune norme (artt. 75 e 86, commi 1 e 2), si limita a censurare il loro carattere dettagliato senza ulteriori argomentazioni e, soprattutto, senza avere rapportato la doglianza ai criteri della proporzionalità e dell'adequatezza.

Allo stesso modo e per le medesime ragioni è inammissibile la censura, proposta dalla Regione Veneto, relativa all'art. 123.

17.2. - Devono, invece, ritenersi non fondate le censure relative agli artt. 122 e 124, relativamente ai commi sopra indicati, in quanto, al di là della portata soltanto facoltizzante di talune delle norme impuginate (art. 124, comma 2), si tratta, comunque, di disposizioni mirate a garantire i principi di parità di trattamento e di non discriminazione nella fase di partecipazione alle gare pubbliche – che, come si è prima precisato, operano anche per i contratti al di sotto della soglia comunitaria – al fine di assicurare che il mercato su cui incide la singola attività contrattuale sia effettivamente concorrenziale. L'adozione di adeguate misure di pubblicità costituisce, infatti, un elemento imprescindibile a garanzia della massima conoscenza e della conseguente partecipazione alle procedure di gara.

Né vale obiettare che tali norme avrebbero un contenuto eccessivamente analitico e dettagliato. Come più volte si è sottolineato, non costituisce elemento indefettibile di identificazione della materia della tutela della concorrenza la esistenza di sole norme di principio. La valutazione in ordine alla proporzionalità e alla adeguatezza dell'intervento legislativo dello Stato ha una portata più ampia, che trascende il mero dato della analiticità delle norme censurate.

18. - La Regione Veneto ha impugnato l'art. 125, commi da 5 a 8 e 14, che disciplina l'acquisizione in economia di beni, servizi e lavori, deducendone il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per il carattere eccessivamente dettagliato delle norme censurate.

La questione è inammissibile.

Con le norme in esame, il legislatore delegato ha inteso disciplinare in maniera compiuta l'intera fase che attiene ai cosiddetti contratti in economia. I commi specificamente impugnati riguardano: l'importo massimo oltre il quale tali lavori non sono ammessi (comma 5); le modalità di individuazione dei lavori eseguibili secondo la procedura in esame (comma 6); i fondi necessari per la loro realizzazione (comma 7); i lavori di importo superiore a 40.000 euro e fino a 200.000 euro (comma 8); i profili disciplinati dal regolamento (comma 14).

A fronte della eterogeneità dei contenuti delle norme denunciate e della pluralità degli ambiti materiali che potrebbero venire in rilievo, la ricorrente si è limitata a lamentare la natura analitica delle norme stesse, senza specifiche argomentazioni a sostegno delle doglianze prospettate. Da qui la inammissibilità delle questioni per genericità delle censure prospettate.

19. - La Regione Veneto ha impugnato l'art. 153 – «che regola la fase di raccolta e selezione delle proposte con riferimento all'istituto del project financing» – per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

In particolare, la norma censurata disciplina la figura del promotore nell'ambito dell'istituto della finanza di progetto. Tale norma ha anch'essa un contenuto complesso, disciplinando la fase relativa alla presentazione di proposte riguardanti la realizzazione di lavori pubblici da inserire nella programmazione triennale (comma 1), i soggetti legittimati a presentare le suddette proposte (comma 2), nonché l'approvazione dei programmi e la loro pubblicazione (comma 3).

La questione è inammissibile per genericità della censura proposta, in quanto la ricorrente – a fronte, tra l'altro, della complessità contenutistica della norma in esame – non ha dedotto alcun elemento atto a giustificare l'impugnazione.

20. - Deve essere, ora, esaminata la censura con la quale sempre la Regione Veneto ha impugnato l'art. 240, commi 9 e 10, assumendo che le disposizioni in esse contenute violerebbero le competenze regionali, in quanto, pur essendo gli artt. 239 e seguenti «certamente riconducibili ad una materia di esclusiva competenza statale che consente l'introduzione di limiti più penetranti rispetto a quelli ammessi relativamente alla tutela della concorrenza e dei beni culturali», nondimeno le norme denunciate disciplinerebbero «in modo eccessivamente analitico aspetti prettamente organizzativi dell'istituto dell'accordo bonario, precludendo alle Regioni qualsiasi possibilità di dettare sul punto una propria autonoma disciplina».

La questione è inammissibile.

Le norme specificamente censurate riguardano, da un lato, le modalità di nomina del terzo componente dell'apposita commissione avente il compito di effettuare una proposta motivata di accordo in relazione alle riserve iscritte (comma 9); dall'altro, la disciplina dei compensi spettanti ai commissari. Tali norme disciplinano, in via prevalente, aspetti riconducibili al sistema del contenzioso rientrante nell'ambito della competenza legislativa esclusiva statale.

Sotto altro aspetto, la ricorrente assume – senza, tra l'altro, prendere in esame lo specifico contenuto precettivo delle norme censurate – che non sarebbe stato osservato il limite della proporzionalità ed adeguatezza sotteso alla materia della tutela della concorrenza, ma non indica alcun argomento idoneo a dimostrare la violazione delle competenze regionali, al di là dell'insufficiente riferimento all'analiticità della disposizione impugnata. Rimane oscuro, inoltre, il richiamo ai profili organizzativi in relazione all'evocato parametro costituzionale (117, secondo comma, lettera e, Cost.).

21. - La Regione Veneto ha impugnato l'art. 253, commi 3 e 22, lettera a), nella parte in cui prevedono, rispettivamente, che «Per i lavori pubblici, fino all'entrata in vigore del regolamento di cui all'articolo 5, continuano ad applicarsi il decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554, il decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 2000, n. 34, e le altre disposizioni regolamentari vigenti che, in base al presente Codice, dovranno essere contenute nel regolamento di cui all'articolo 5, nei limiti di compatibilità con il presente Codice. Per i lavori pubblici, fino all'adozione del nuovo capitolato generale, continua ad applicarsi il decreto ministeriale 19 aprile 2000, n. 145, se richiamato nel bando» (comma 3); e che «in relazione all'articolo 125 (lavori, servizi, forniture in economia) fino alla entrata in vigore del regolamento: a) i lavori in economia sono disciplinati dal decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554, nei limiti di compatibilità con le disposizioni del presente Codice» (comma 22, lettera a).

Secondo la Regione Veneto tali norme violerebbero gli artt. 117, secondo, terzo, quarto e quinto comma, e 118 Cost., in quanto rinviano alla disciplina regolamentare statale per tutti i lavori pubblici di interesse regionale.

La questione, a prescindere dalla genericità della censura prospettata, non è fondata.

La norma in esame si limita a richiamare il contenuto dei citati atti regolamentari emanati nel vigore del precedente assetto costituzionale.

Sul punto, deve rilevarsi come la modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione non abbia determinato l'automatica illegittimità costituzionale delle norme emanate nel vigore dei vecchi parametri costituzionali. Tali norme, infatti, adottate in conformità al preesistente quadro costituzionale, mantengono, in applicazione del principio di continuità, la loro validità fino al momento in cui «non vengano sostituite da nuove norme dettate dall'autorità dotata di competenza nel nuovo sistema» (sentenza numero 376 del 2002). Qualora poi, in prosieguo, venissero adottati regolamenti statali, ritenuti in contrasto con l'attuale riparto delle competenze regolamentari, le Regioni avrebbero a loro disposizione gli strumenti processuali per censurare tale eventuale manifestazione di potestà regolamentare (vedi la stessa sentenza numero 376 del 2002).

Non può, pertanto, ritenersi illegittimo il richiamo operato dalle disposizioni impugnate, tra l'altro, al d.m. n. 145 del 2000 e al d.P.R. n. 554 del 1999, al fine di sancirne la perdurante validità fino all'adozione dei capitoli generali e dei regolamenti che, è bene ribadire, dovranno essere emanati nel rispetto dell'attuale riparto delle competenze regolamentari sancito dal sesto comma dell'art. 117 Cost.

22. - Priva di qualunque motivazione e, pertanto, inammissibile è la questione, proposta dalla Regione Veneto, relativa al comma 3 dell'art. 257, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto la ricorrente si limita a riferire che tale norma per l'anno 2006 «cristallizza gli elenchi previsti dall'art. 23 della legge n. 109 del 1994».

23. - Infine, devono essere unitariamente esaminate le censure che attengono ad una serie di disposizioni contenute nel Codice, impugnate dalla Regione Veneto.

A tal proposito, si può procedere all'analisi delle suddette censure, ordinando le stesse per due gruppi alla luce del contenuto delle norme impugnate.

23.1. - Con un primo gruppo di censure, la Regione Veneto ritiene in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.:

– l'art. 11, comma 4, e gli artt. da 81 a 88 relativi alla disciplina dei criteri di aggiudicazione, «che per la loro estrema analiticità non lasciano alcun effettivo spazio ad una autonoma disciplina di dettaglio di fonte regionale»;

– gli artt. 54, comma 4, 56, 57, 62, commi 1, 2, 4 e 7, e 122, comma 7, «in quanto per la loro eccessiva analiticità precludono alle Regioni la possibilità di dettare una propria autonoma disciplina relativamente alla procedura negoziata, soprattutto con riferimento (anche in questo caso) al settore degli appalti sotto soglia»;

– l'art. 55, comma 6, e 62, commi 1, 2 e 4, nella parte in cui, prevedendo la possibilità di limitare il numero dei candidati idonei da invitare nelle procedure ristrette con riferimento ai soli «lavori di importo pari o superiore a quaranta milioni di euro», precluderebbero irragionevolmente alle Regioni la possibilità di dettare una propria disciplina «dell'istituto della c.d. forcilla anche con riferimento ai contratti sotto soglia».

Le questioni sono inammissibili.

Innanzitutto, è bene chiarire che la disciplina dei criteri di aggiudicazione attiene, come del resto riconosciuto dalla ricorrente, alla materia della tutela della concorrenza. Allo stesso modo, rientrano in questo ambito materiale anche i metodi di aggiudicazione di tipo non meccanico, quali sono quelli relativi alle procedure negoziate anche con riferimento al settore degli appalti sotto soglia.

Come si è già precedentemente sottolineato, i limiti interni alla materia in esame sono rappresentati dalla necessità di osservare i canoni di ragionevolezza e proporzionalità rispetto all'obiettivo prefissato. L'osservanza di tali canoni potrebbe, comunque, alla luce delle peculiarità della fattispecie regolamentata, risultare anche compatibile con una normativa statale che presenti un contenuto analitico e dettagliato.

Nel caso in esame, la Regione Veneto, da un lato, non ha indicato quali siano le specifiche disposizioni che presentino un contenuto eccessivamente analitico, atteso che le norme censurate hanno un contenuto ampio e, sotto molti profili, eterogeneo; dall'altro, non ha addotto alcun

elemento argomentativo idoneo a dimostrare che la suddetta analiticità non sia, nella specie, proporzionata e adeguata rispetto al fine di tutelare gli assetti concorrenziali del mercato.

23.2. - Un ulteriore gruppo di censure riguarda norme che attengono alla individuazione delle tipologie contrattuali, nonché alla fase di esecuzione del contratto di appalto e al contratto di subappalto.

In relazione al primo profilo, viene in rilievo la impugnazione dell'art. 53, comma 1, nella parte in cui individua in modo tassativo ed esclusivo le tipologie di contratti, mediante i quali possono essere realizzati i lavori pubblici, tra l'altro in senso restrittivo rispetto alle modalità consentite dall'ordinamento comunitario. La Regione Veneto aggiunge che, «con riferimento a tale disposizione, la rilevata incostituzionalità appare particolarmente evidente in relazione alla categoria dei contratti pubblici di importo inferiore alla soglia comunitaria».

La questione non è fondata.

Il prevalente ambito materiale in cui si colloca la norma in esame è rappresentato dall'ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.): spetta, infatti, al legislatore statale – ferma restando l'autonomia negoziale delle singole amministrazioni aggiudicatrici – individuare, per garantire uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale, il tipo contrattuale da utilizzare per la regolamentazione dei rapporti di lavori, servizi e forniture. Nella specie, inoltre, tale uniformità, nella previsione della tipologia e dell'oggetto dei contratti, è funzionale ad assicurare il rispetto dei principi sottesi alla competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

Questo principio si estende anche ai contratti al di sotto della soglia di rilevanza comunitaria, per i quali, in relazione al profilo che viene in esame, non sussistono ragioni che possano giustificare una diversità di regolamentazione.

Per quanto attiene, invece, alla fase di esecuzione dei contratti, la Regione Veneto, sempre adducendo la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ritiene costituzionalmente illegittimo l'art. 130, comma 2, lettera c), nella parte in cui prevede l'affidamento dell'attività di direzione dei lavori a «soggetti scelti con le procedure previste dal presente Codice per l'affidamento degli incarichi di progettazione».

La questione non è fondata.

La direzione dei lavori si inserisce nella fase della esecuzione del rapporto contrattuale ed è finalizzata a verificare, tra l'altro, la conformità dei lavori al progetto e al contratto. In questo ambito, pertanto, viene in rilievo, per le ragioni già esposte, la materia dell'ordinamento civile, con conseguente legittimazione dello Stato a dettare la relativa disciplina anche di dettaglio.

La stessa Regione ritiene, inoltre, costituzionalmente illegittimi per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.:

– gli artt. 120, comma 2, e 141 in materia di collaudo, data la estrema analiticità della disciplina ivi contenuta, «di cui è addirittura prevista l'ulteriore specificazione ad opera del regolamento»;

– l'art. 132, «nella misura in cui l'analitica disciplina delle varianti in corso d'opera, ivi contenuta, non lascia alcuno autonomo spazio di intervento al legislatore regionale».

Le questioni sono inammissibili.

Le disposizioni impugnate afferiscono alla esecuzione del rapporto contrattuale e, dunque, attengono prevalentemente alla materia dell'ordinamento civile, valendo in particolare, per il collaudo, le considerazioni svolte in precedenza.

Orbene, nel caso in esame, la ricorrente si è limitata a censurare il carattere analitico delle disposizioni impugnate, deducendo, tra l'altro, il loro contrasto con i limiti della materia della tutela della concorrenza. Al fine, invece, di consentire un esame nel merito delle questioni da parte di questa Corte, la Regione avrebbe dovuto, considerata l'ampiezza di contenuto delle norme censurate, indicare quali specifiche disposizioni debordino dai confini delle materie dell'ordinamento civile e della tutela della concorrenza, per rientrare invece in ambiti di pertinenza regionale.

Infine, la Regione Veneto ha impugnato l'art. 118, comma 2, nella parte in cui disciplina «in modo estremamente analitico il subappalto».

La questione è inammissibile per genericità.

La norma censurata, infatti, presenta un contenuto articolato riconducibile, come si è già osservato, alla materia dell'ordinamento civile e, per alcuni aspetti, alla tutela della concorrenza. Non è, pertanto, sufficiente, ai fini dell'ammissibilità della questione, addurre, anche alla luce di quanto già esposto in relazione ai limiti di quest'ultima materia, il carattere eccessivamente dettagliato della norma stessa.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), limitatamente alle parole «province autonome»;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 84, commi 2, 3, 8 e 9, del d.lgs. n. 163 del 2006, anche nel testo modificato dal decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 113 (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), nella parte in cui, per i contratti inerenti a settori di competenza regionale, non prevede che le norme in esso contenute abbiano carattere suppletivo e cedevole;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 98, comma 2, del d.lgs. n. 163 del 2006;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 163 del 2006, promossa, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dalle Regioni Lazio e Abruzzo con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 163 del 2006, promossa, in riferimento all'art. 8 (recte: 11), numeri 1, 17, 19 e all'art. 16 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5 (Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), al decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche), al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), nonché all'art. 117 della Costituzione e all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 163 del 2006, promossa, in riferimento agli artt. 76, 117, secondo, terzo, quarto e quinto comma, della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 163 del 2006, promossa, in riferimento agli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 163 del 2006, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 76 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006, promossa, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 121, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006 promossa, in riferimento agli artt. 76, 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 6, comma 9, lettera a); 7, comma 8; 11, comma 4; 54, comma 4; 55, comma 6; 56; 57; 62, commi 1, 2, 4 e 7; 70; 71; 72; 75; 81; 82; 83; 84; 85; 86; 87; 88; 91, commi 1 e 2; 118, comma 2; 120, comma 2; 122, comma 7; 123; 125, commi 5, 6, 7, 8 e 14; 131; 132; 141; 153; 197; 204; 205; 240, commi 9 e 10; 252, comma 3; 253, commi 10 e 11; 257, comma 3, del d.lgs. n. 163 del 2006, promosse, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 163 del 2006, promosse, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Lazio, Abruzzo e Veneto con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 163 del 2006, promosse, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, dalle Regioni Toscana, Veneto, Piemonte, Lazio e Abruzzo con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 163 del 2006, promosse, in riferimento agli artt. 76, 97, 117 e 118 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Veneto, Toscana, Piemonte, Lazio e Abruzzo con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1 e 4, del d.lgs. n. 163 del 2006, promossa, in riferimento all'art. 11, numeri 1, 17, 19 e all'art. 16 della legge costituzionale n. 5 del 1948, al d.P.R. n. 381 del 1974, al d.lgs. n. 266 del 1992, nonché all'art. 117 della Costituzione, alla legge costituzionale n. 3 del 2001 e al principio di leale collaborazione, dalla Provincia autonomia di Trento con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1, 2 e 4, del d.lgs. n. 163 del 2006, promosse, in riferimento agli artt. 76, 97, 117 e 118 della Costituzione, dalle Regioni Toscana, Lazio, Abruzzo, Piemonte e Veneto con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1 e 4, del d.lgs. n. 163 del 2006, promosse, in riferimento al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Toscana, Veneto e Piemonte con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006, promossa, in riferimento agli artt. 76 e 117, quinto comma, della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 7 e 9, del d.lgs. n. 163 del 2006, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 48 del d.lgs. n. 163 del 2006, promossa, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 53, comma 1; 93; 112, comma 5, lettera b); 113; 122, commi da 1 a 6; 130, comma 2, lettera c); 252, comma 6, promosse, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 75, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006, promossa, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 88 del d.lgs. n. 163 del 2006 promossa, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 122, commi 2, 3, 5 e 6, e 124, commi 2, 5 e 6 del d.lgs. n. 163 del 2006 promosse, in riferimento agli artt. 76, 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 131, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006 promossa, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 253, commi 3 e 22, lettera a), del d.lgs. n. 163 del 2006 promossa, in riferimento agli artt. 117, secondo, terzo, quarto, quinto comma e 118 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 novembre 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Alfonso QUARANTA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 novembre 2007.

Sentenza del 23 novembre 2007 n. 402		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei Ministri	
Resistente	Regione Lombardia	
Materia	Edilizia e urbanistica	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
art. 36, comma 4, ultimo periodo, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio)	artt. 3 e 97 della Costituzione	non fondatezza della questione
Nota di sintesi		
<p>La disposizione regionale impugnata dal governo sostituisce parte dell'articolo 36 comma 4 della l.r. 12/2005, la legge sul governo del territorio, riducendo da cinque a tre anni dall'adozione dello strumento urbanistico il termine massimo di efficacia delle misure di salvaguardia.</p> <p>Secondo il ricorrente la previsione legislativa della nuova scadenza del termine finale di applicazione della misura di salvaguardia, non accompagnata da una norma transitoria che disciplini i procedimenti di adozione-approvazione in corso, produrrebbe l'effetto, per i Comuni interessati, di dover necessariamente provvedere secondo i piani urbanistici vigenti, anche se potenzialmente in contrasto con il piano di governo adottato (PGT), rendendo così possibili interventi edilizi da quest'ultimo non consentiti.</p> <p>Tale norma che, peraltro, adegua la disciplina regionale ai termini previsti dalla normativa statale in materia (art.12 comma 3 del d.p.r. 380/2001), risulterebbe affetta da irragionevolezza ed in contrasto con gli articoli 3 e 97 della Costituzione.</p> <p>La Regione Lombardia si costituisce chiedendo venga dichiarata l'non fondatezza del ricorso ed evidenzia, in primo luogo, come la norma oggetto dell'impugnazione del Governo si collochi nell'ambito della potestà legislativa concorrente, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma Cost. e come il legislatore regionale l'abbia legittimamente esercitata nel rispetto del principio statale desumibile in materia, costituito solo dall'obbligo di previsione delle norme di salvaguardia a garanzia degli strumenti urbanistici adottati.</p> <p>La Corte accoglie la tesi prospettata dalla Regione Lombardia e si pronuncia a favore dell'non fondatezza della questione di legittimità che le è stata sottoposta, affermando che la disposizione regionale impugnata, che costituisce esercizio della potestà legislativa concorrente in materia di governo del territorio, non presenta i vizi lamentati dal ricorrente in quanto è rispettosa delle norme statali in materia, né determina gli effetti lesivi paventati poiché si riferisce ad una fattispecie diversa da quella prospettata nel ricorso.</p>		

SENTENZA N. 402

ANNO 2007

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- 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	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 36, comma 4, ultimo periodo, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), come sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera *h*), della legge della Regione Lombardia 14 luglio 2006, n. 12 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 «Legge per il governo del territorio»), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 15 settembre 2006, depositato in cancelleria il 20 settembre 2006 e iscritto al n. 98 del registro ricorsi 2006.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 23 ottobre 2007 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Lombardia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 36, comma 4, ultimo periodo, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), come sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera *h*), della legge della Regione Lombardia 14 luglio 2006, n. 12 (Modifiche

e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 «Legge per il governo del territorio»), per contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Secondo il ricorrente, la norma regionale impugnata violerebbe gli articoli 3 e 97 della Costituzione, in quanto la modifica della scadenza del termine di applicazione della misura di salvaguardia precedentemente prevista, in assenza di una disposizione transitoria che disciplini i termini in corso, ancorché si presenti in astratto come adeguamento alla legislazione dello Stato, obbligherebbe i Comuni a provvedere in conformità con gli strumenti urbanistici vigenti, con l'effetto pratico di rendere possibili interventi edilizi non conformi ai piani di governo del territorio (PGT) adottati e non ancora approvati e di rendere più difficile la loro stessa approvazione definitiva.

La questione non è fondata.

Il ricorrente basa le sue censure su una lettura parziale dell'art. 36 della legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005, senza considerare l'intero testo di tale legge regionale. Le censure contenute nel ricorso, infatti, fanno riferimento ad ipotetiche illegittimità che si potrebbero verificare nella fase successiva all'adozione dei PGT, mentre la norma impugnata disciplina il momento antecedente, la fase cioè che giunge «sino all'adozione degli atti di PGT».

Il legislatore regionale, nell'introdurre un nuovo tipo di strumento urbanistico denominato PGT, ha predisposto una duplice disciplina per l'applicazione delle misure di salvaguardia, la prima, efficace fino al momento della adozione dei PGT, regolata dall'art. 36, comma 4, e la seconda, operante dall'adozione dei PGT fino alla loro definitiva approvazione, regolata dall'art. 13, comma 12.

L'art. 36, comma 4, della legge regionale n. 12 del 2005 stabilisce che «Sino all'adozione degli atti di PGT secondo quanto previsto nella parte prima della presente legge, in caso di contrasto dell'intervento oggetto della domanda di permesso di costruire con le previsioni degli strumenti urbanistici adottati, è sospesa ogni determinazione in ordine alla domanda stessa. La misura di salvaguardia non ha efficacia decorsi tre anni dalla data di adozione dello strumento urbanistico, ovvero cinque anni nell'ipotesi in cui lo strumento urbanistico sia stato sottoposto all'amministrazione competente per la approvazione entro un anno dalla conclusione della fase di pubblicazione».

E' invece l'art. 13, comma 12, della legge regionale n. 12 del 2005 – non impugnato dal ricorrente – a prevedere testualmente che «Nel periodo intercorrente tra l'adozione e la pubblicazione dell'avviso di approvazione degli atti di PGT si applicano le misure di salvaguardia in relazione a interventi, oggetto di domanda di permesso di costruire, ovvero di denuncia di inizio attività, che risultino in contrasto con le previsioni degli atti medesimi».

Da tale quadro normativo si ricava che, mentre per la prima fase, fino al momento di adozione degli atti di PGT, il legislatore regionale ha inteso modificare il termine massimo di efficacia delle misure di salvaguardia che aveva previsto in sede di prima approvazione, adeguandolo a quello previsto dal legislatore statale (tre anni dall'adozione dello strumento urbanistico, ovvero cinque anni nell'ipotesi in cui questo sia stato sottoposto all'amministrazione competente per la approvazione entro un anno dalla conclusione della fase di pubblicazione), per la seconda fase, vale a dire nel periodo successivo all'adozione dei PGT e fino alla loro definitiva approvazione non ha, invece, previsto alcun termine ultimo di applicazione delle misure di salvaguardia. La giurisprudenza amministrativa, infatti, pronunciandosi in casi analoghi, ha ritenuto che dovrebbero trovare applicazione in via residuale «gli stessi limiti di validità temporanea del potere di salvaguardia fissati, in sede nazionale, dall'art.12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001» (Consiglio di Stato, Sezione V, sentenza n. 3834 del 2005).

Pertanto, la tesi posta a fondamento della questione promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri – e cioè che i Comuni, sin dall'entrata in vigore della legge regionale n. 12 del 2006, siano tenuti, in base alla disposizione impugnata, a provvedere al rilascio dei titoli abilitativi conformi agli strumenti urbanistici vigenti e in contrasto con i PGT adottati – si basa su un'erronea interpretazione della norma, non essendo possibile ipotizzare un contrasto tra i titoli abilitativi da

rilasciare e uno strumento urbanistico, quale è quello costituito dai PGT, che ancora non è stato adottato.

In conclusione, la norma impugnata, che costituisce esercizio della potestà legislativa concorrente in materia di governo del territorio da parte della Regione Lombardia, non presenta i vizi lamentati dal ricorrente, dal momento che essa riproduce gli stessi termini di efficacia delle misure di salvaguardia previsti dal legislatore statale né può determinare gli effetti lesivi paventati, dato che si riferisce ad una fattispecie diversa da quella prospettata nel ricorso.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 36, comma 4, ultimo periodo, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), come sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera *h*), della legge della Regione Lombardia 14 luglio 2006, n. 12 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 «Legge per il governo del territorio»), promossa, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 novembre 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 novembre 2007.

Sentenza del 23 novembre 2007 n. 412		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regioni Toscana, Veneto e Valle d'Aosta	
Resistente	Presidente Consiglio dei Ministri	
Materia	Finanza pubblica	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
art. 1, comma 204, legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato legge finanziaria 2006) come rispettivamente sostituito ed introdotto dall'articolo 30 del d.l. 223/2006, convertito con modificazioni, dalla legge 248/2006	artt. 117, 118 e 119 della Costituzione	non fondatezza della questione
art. 34, comma 1, del d.l. 223/2006, convertito in legge 248/2006	artt. 117, 118 e 119 della Costituzione	non fondatezza della questione
Nota di sintesi		
<p>L'articolo 30 del d.l. 266/2003 prevede il divieto di assunzioni di personale , a qualsiasi titolo, in caso di mancato conseguimento degli obiettivi di risparmio di spesa previsti nell'articolo 1, comma 198, della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Tale disposizione, secondo la Regione Veneto, violerebbe l'autonomia delle Regioni garantita dalla Costituzione, in quanto, nonostante la materia rientri nell'ambito del "coordinamento della finanza pubblica", non residuerebbe alle stesse alcun margine di autonomia, ed inoltre non garantirebbe neppure l'autonomia organizzativa dell'ente, con violazioni di cui agli articoli 117, 118, 119 Cost.</p> <p>Nel proprio ricorso anche la Regione Toscana sostiene che il citato articolo 30 incide sull'autonomia circa l'ordinamento degli uffici e lo stato giuridico dei dipendenti, che compete alle Regioni ai sensi dell'articolo 117, quarto comma, Cost., e sull'autonomia organizzativa dell'ente, concludendo il ricorso con una ipotesi di violazione degli articoli 117 e 119 Cost.</p> <p>La Regione Valle d'Aosta sostiene che tale norma, (art. 30), ponendo un limite diretto, immediato ed integrale, ad ogni singola voce di spesa relativa alle assunzioni, non può essere considerata come norma di principio ai sensi dell'articolo 117, terzo comma e 119 Cost. La Regione ritiene anche che tali norme siano in contrasto con lo Statuto, che prevede una autonomia organizzativa circa l'assunzione di personale e lamenta infine il contrasto con l'articolo 9 della legge costituzionale 3/2001 (che esclude i controlli statali sugli atti degli enti locali), perché la legge prevede l'istituzione di un tavolo tecnico con finalità di monitoraggio e controllo sulle spese degli enti locali.</p> <p>Sulle questioni poste, la stessa Corte costituzionale ha avuto modo di affermare in precedenza che non è illegittima l'imposizione, da parte dello Stato, del limite alla spesa complessiva del personale previsto dall'art. 1, comma 198, della legge n. 266 del 2005, poiché trattasi di un principio</p>		

fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica (materia oggetto di potestà legislativa concorrente) e perché una simile disposizione può dar luogo, nell'organizzazione degli uffici, ad inconvenienti di mero fatto, come tali non incidenti sul piano della legittimità costituzionale. La Corte sostiene che tali principi siano applicabili anche alla presente questione, infatti il primo periodo del comma 204 dell'articolo 1 della legge 266/2005, nel testo introdotto dall'articolo 30 del d.l. 223/2006, prevede una sanzione a carico di quegli enti che non rispettano il limite posto alla spesa del personale (principio di coordinamento della finanza pubblica), ma non impone alcun divieto di assunzioni a quegli enti che rispettano tali limiti.

SENTENZA N. 412

ANNO 2007

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- 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	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 30 e 34, 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 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, recante 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), promossi: dalla Regione Veneto con ricorsi notificati il 31 agosto 2006 ed il 5 ottobre 2006, depositati in cancelleria l'11 settembre 2006 e l'11 ottobre 2006 ed iscritti ai nn. 96 e 103 del registro ricorsi 2006; dalla Regione Toscana con ricorso notificato il 28 settembre 2006, depositato in cancelleria il 26 settembre 2006 ed iscritto al n. 99 del registro ricorsi 2006; dalla Regione Valle d'Aosta con ricorso notificato il 10

ottobre 2006, depositato in cancelleria il 19 ottobre 2006 ed iscritto al n. 107 del registro ricorsi 2006.

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

udito nell'udienza pubblica del 6 novembre 2007 il giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi gli avvocati Mario Bertolissi e Andrea Manzi per la Regione Veneto, Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana e l'avvocato dello Stato Danilo Del Gaizo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Le Regioni Veneto, Toscana e Valle d'Aosta, con distinti ricorsi, hanno impugnato, tra l'altro, gli artt. 30 e 34, 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.

In particolare, la Regione Veneto ha proposto in via principale questioni di legittimità costituzionale degli artt. 30 e 34, comma 1, del d. l. n. 223 del 2006 n. 223, denunciando la violazione degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione.

Successivamente alla conversione in legge del menzionato decreto-legge, la medesima Regione Veneto ha proposto analoghe questioni contro le norme prima citate così come convertite dalla legge, mentre la Regione Toscana e la Regione Valle d'Aosta hanno proposto, tra l'altro, questione di legittimità costituzionale del solo art. 30 del d. l. n. 223 del 2006 convertito in legge, denunciando la violazione, la prima, degli artt 117 e 119 Cost. e, la seconda, degli artt. 116, primo comma, 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost., 2, primo comma, lettere *a*) e *b*), 3, primo comma, lettera *f*), e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), e 9, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

2. - La trattazione delle indicate questioni di legittimità costituzionale viene qui separata da quella delle altre, promosse con i medesimi ricorsi, per le quali è opportuno procedere ad un esame distinto. I giudizi, così separati e delimitati nell'oggetto, vanno riuniti per essere congiuntamente trattati e decisi in considerazione della analogia delle questioni prospettate.

3. - Preliminarmente, ai sensi dell'art. 25 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, deve essere dichiarata l'estinzione del giudizio limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Regione Valle d'Aosta ed aventi ad oggetto l'art. 1, comma 204, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2006), come sostituito dall'art. 30 del d. l. n. 223 del 2006.

Infatti, con atto del 15 ottobre 2007, la Regione ha rinunciato al proprio ricorso limitatamente a tali questioni ed il Presidente del Consiglio dei ministri, con atto del 5 novembre 2007, ha dichiarato di accettare la rinuncia.

4. - Sempre in via preliminare, deve essere esaminata l'eccezione di inammissibilità per difetto di interesse a ricorrere sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri rispetto all'impugnazione dell'art. 30 del d. l. n. 223 del 2006 proposta dalla Regione Toscana.

Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che l'inammissibilità deriverebbe dall'aver la Regione Toscana già impugnato a suo tempo l'art. 1, comma 204, della legge n. 266 del 2005, norma sostituita dall'art. 30 del d. l. n. 223 del 2006 con disposizioni di contenuto analogo.

L'eccezione è infondata.

Infatti l'art. 30 del d. l. n. 223 del 2006 è norma distinta dall'art. 1, comma 204, della legge n. 266 del 2005; inoltre essa sostituisce integralmente il testo originario della seconda con disposizioni di contenuto differente. Non possono esservi dubbi, pertanto, sulla sussistenza dell'interesse della Regione Toscana ad impugnare anche la norma più recente.

5. - Passando al merito ed iniziando dalle questioni relative all'art. 30 del d. l. n. 223 del 2006, occorre premettere che l'art. 1, comma 98, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2005), aveva previsto che, ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare previo accordo in sede di Conferenza unificata, per le amministrazioni regionali, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale sarebbero stati fissati criteri e limiti per le assunzioni per il triennio 2005-2007; le predette misure avrebbero comunque dovuto garantire la realizzazione di economie di spesa non inferiori a determinati importi fissati dalla stessa norma.

Successivamente la legge n. 266 del 2005, al comma 198 dell'art. 1, ha disposto che le amministrazioni regionali, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale, «fermo restando il conseguimento delle economie di cui all'articolo 1, commi 98 e 107, della legge 30 dicembre 2004, n. 311», avrebbero dovuto concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottando misure necessarie a garantire che le spese di personale non superassero, per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008, il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'un per cento.

Il comma 204 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 aveva previsto, poi, un meccanismo di verifica del rispetto dell'obbligo stabilito nel comma 198. In particolare, esso disponeva che a quella verifica si sarebbe proceduto, per le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, le province, i comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti e le comunità montane con popolazione superiore a 50.000 abitanti, attraverso il sistema di monitoraggio di cui all'art. 1, comma 30, della legge n. 311 del 2004 e, per gli altri enti destinatari della norma, attraverso apposita certificazione, sottoscritta dall'organo di revisione contabile, da inviare al Ministero dell'economia e delle finanze.

L'art. 30 del d. l. n. 223 del 2006 ha sostituito il menzionato comma 204 con una nuova norma che contiene sia una misura sanzionatoria, sia un nuovo sistema di controllo.

Innanzitutto, il primo periodo del nuovo comma 204 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 prevede che alle amministrazioni regionali ed agli enti locali, in caso di mancato conseguimento degli obiettivi di risparmio di spesa indicati dal precedente comma 198 dello stesso art. 1, è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo.

Inoltre, il nuovo testo del citato comma 204 dispone, nel secondo periodo, che, ai fini del monitoraggio e della verifica degli adempimenti di cui al comma 198, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da emanare entro il 30 settembre 2006 previo accordo tra Governo, regioni ed autonomie locali da concludere in sede di Conferenza unificata, avrebbe dovuto essere costituito un tavolo tecnico con rappresentanti del sistema delle autonomie designati dai relativi enti esponenziali e dello Stato, con l'obiettivo di acquisire, dagli enti destinatari della norma, la documentazione delle misure adottate e dei risultati conseguiti, di fissare specifici criteri e modalità operative per il monitoraggio e la verifica dell'effettivo conseguimento dei previsti risparmi di spesa, di verificare la puntuale applicazione della disposizione ed i casi di mancato adempimento, di elaborare analisi e proposte operative dirette al contenimento strutturale della spesa di personale.

Inoltre, l'art. 30 del d. l. n. 223 del 2006 ha introdotto nella legge n. 266 del 2005 due nuovi commi (204-bis e 204-ter). Il comma 204-bis stabilisce che le risultanze delle operazioni di verifica del tavolo tecnico di cui al comma 204 sono trasmesse annualmente alla Corte dei conti e che il mancato invio della documentazione da parte degli enti interessati comporta, in ogni caso, il divieto di assunzione a qualsiasi titolo. Il comma 204-ter dispone che, ai fini dell'attuazione dei commi 198, 204 e 204-bis, limitatamente agli enti locali in condizione di avanzo di bilancio negli ultimi tre esercizi, sono escluse dal computo le spese di personale riferite a contratti di lavoro a tempo

determinato, anche in forma di collaborazione coordinata e continuativa, stipulati nel corso dell'anno 2005.

Successivamente all'entrata in vigore del d. l. n. 223 del 2006, l'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006 n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), ha stabilito che le disposizioni di cui all'art. 1, comma 98, della legge n. 311 del 2004 ed all'art. 1, commi da 198 a 206, della legge n. 266 del 2005, fermo restando quanto da esse previsto per il 2005 ed il 2006, sono disapplicate per gli enti soggetti al patto di stabilità interno, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge (vale a dire dal 1° gennaio 2007: art. 1, comma 1364, della legge n. 296 del 2006). Il successivo comma 565 ha dettato nuove disposizioni in tema di contenimento della spesa per il personale per gli enti del servizio sanitario nazionale, stabilendo, tra l'altro, che alla verifica dell'effettivo conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa previsti per tutto l'arco del periodo 2005-2009, si deve provvedere in sede di Tavolo tecnico previsto dall'intesa del 23 marzo 2005 raggiunta in sede di Conferenza Stato-Regioni (lettera *e* del comma 565).

6. -Le Regioni Veneto e Toscana lamentano, in primo luogo, che il divieto di assunzioni previsto dal testo dell'art. 1, comma 204, primo periodo, della legge n. 266 del 2005 introdotto dall'art. 30 del d. l. n. 223 del 2006 contrasterebbe con gli artt. 117 e 119 Cost. (ad avviso della Regione Veneto anche con l'art. 118 Cost.), perché violerebbe l'autonomia regionale in materia di ordinamento degli uffici e in materia spesa.

6.1. - La questione non è fondata.

La Corte ha già affermato che non è illegittima l'imposizione, da parte dello Stato, del limite alla spesa complessiva del personale previsto dall'art. 1, comma 198, della legge n. 266 del 2005, poiché trattasi di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica (materia oggetto di potestà legislativa concorrente) e perché una simile disposizione può dar luogo, nell'organizzazione degli uffici, ad inconvenienti di mero fatto, come tali non incidenti sul piano della legittimità costituzionale ([sentenza n. 169 del 2007](#), che ha escluso in fattispecie analoghe la violazione degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione).

Nella stessa pronuncia la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'originario comma 204 dello stesso art. 1 (che, come ricordato in precedenza, prevedeva un periodico monitoraggio al fine di controllare l'effettivo rispetto del limite previsto dal comma 198), in quanto disposizione che si saldava direttamente con il precedente comma 198. Si deve aggiungere, poi, che, più in generale, la Corte ha rigettato la questione di legittimità costituzionale delle norme statali dirette ad assicurare la concreta realizzazione delle misure di coordinamento finanziario ([sentenze n. 35 del 2005](#) e [n. 376 del 2003](#)).

Infine, con la [sentenza n. 4 del 2004](#), la Corte ha escluso che contrastasse con gli artt. 117, 118 e 119 Cost. una norma statale che prevedeva la sanzione del divieto di nuove assunzioni a carico degli enti locali che avessero violato il patto di stabilità interno.

Tali principi sono applicabili anche alla presente questione.

Infatti, il primo periodo del comma 204 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, nel testo introdotto dall'art. 30 del d. l. n. 223 del 2006, non fa altro che prevedere, al fine di assicurare il rispetto in concreto di una legittima misura di coordinamento finanziario, una sanzione a carico degli enti che non rispettino il limite posto alla spesa per il personale.

Né sono utilmente invocabili, a favore delle tesi sostenute dalle Regioni ricorrenti, le pronunce con le quali la Corte ha dichiarato l'illegittimità di norme di leggi finanziarie che stabilivano limiti specifici alle assunzioni da parte delle Regioni ([sentenze n. 88 del 2006](#) e [n. 390 del 2004](#)). L'art. 1, comma 204, della legge n. 266 del 2005, invece, non impone alcun divieto di assunzioni a Regioni ed enti locali che rispettino i limiti generali di spesa per il personale. Il divieto è previsto solamente a carico degli enti che abbiano violato quei limiti generali e pertanto, a differenza delle disposizioni censurate dalle sentenze della Corte richiamate per ultime, si tratta di norme che fanno corpo con i principi generali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

7. - La sola Regione Veneto censura, inoltre, sia l'art. 1, comma 204, secondo periodo, della legge n. 266 del 2005 (così come sostituito dall'art. 30 del d. l. n. 223 del 2006), che dispone, ai fini del monitoraggio e della verifica degli adempimenti di cui al comma 198 dello stesso art. 1, la costituzione di un "tavolo tecnico" con rappresentanti del sistema delle autonomie e dello Stato, sia l'art. 1, comma 204-*bis*, della legge n. 266 del 2005 (introdotto dall'art. 30 del citato d. l. n. 223 del 2006), il quale prevede la trasmissione alla Corte dei conti delle risultanze delle operazioni di verifica del tavolo tecnico di cui al comma 204 ed il divieto di assunzioni a qualsiasi titolo a carico degli enti che omettono di inviare al "tavolo tecnico" la documentazione relativa alle misure adottate ed ai risultati conseguiti nel contenimento delle spese per il personale.

Ad avviso della ricorrente, tali disposizioni violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., perché detterebbero precetti puntuali e specifici che non lascerebbero alla Regione margini di disposizione in via autonoma, nonostante che la materia rientri nell'ambito del «coordinamento della finanza pubblica» nel quale allo Stato spetta solo il potere di dettare i principi fondamentali.

7.1. - Rispetto a tale questione deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

Infatti, non risulta essere stato mai emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che avrebbe dovuto costituire il tavolo tecnico. Conseguentemente, poiché – come si è già detto – le disposizioni in oggetto sono ormai disapplicate (per regioni ed enti locali: art. 1, comma 557, legge n. 296 del 2006) ovvero sostituite (per gli enti del servizio sanitario nazionale: art. 1, comma 565, legge n. 296 del 2006), esse non hanno mai prodotto, né potranno in futuro produrre, le lesioni delle competenze regionali prospettate dalla ricorrente.

8. - La Regione Veneto impugna, infine, l'art. 34, comma 1, del d. l. n. 223 del 2006 e lamenta che la norma, aggiungendo all'art. 24, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), un ulteriore periodo secondo il quale i criteri per l'individuazione dei trattamenti accessori massimi dovuti per gli incarichi di uffici dirigenziali di livello generale sono stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, in base a principi di contenimento della spesa e di uniformità e perequazione, viola gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., perché non detta un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica e non consente al legislatore regionale di porre in essere alcuna normativa di dettaglio.

8.1. - La questione non è fondata.

La ricorrente trascura di considerare che le disposizioni del Capo II del Titolo II del d. lgs. n. 165 del 2001 (tra le quali è compreso anche l'art. 24) si applicano solamente «alle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo» (art. 13) e che il successivo art. 27 dello stesso d. lgs. n. 165 stabilisce che «le regioni a statuto ordinario, nell'esercizio della propria potestà statutaria, legislativa e regolamentare, e le altre pubbliche amministrazioni, nell'esercizio della propria potestà statutaria e regolamentare, adeguano ai principi dell'articolo 4 e del presente capo i propri ordinamenti, tenendo conto delle relative peculiarità».

Conseguentemente la doglianza della Regione Veneto non ha ragion d'essere. Infatti, i criteri per l'individuazione dei trattamenti accessori massimi dettati dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri contemplato dalla norma censurata si applicheranno esclusivamente agli incarichi di direzione di uffici dirigenziali di livello generale delle amministrazioni statali e le Regioni non saranno vincolate a quei criteri.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle restanti questioni di legittimità costituzionale sollevate con i ricorsi indicati in epigrafe,
riuniti i giudizi,

dichiara estinto il giudizio concernente le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 204, della legge 23 dicembre 2005 n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e

pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2006), come sostituito dall'art. 30 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, sollevate, in riferimento agli artt. 116, primo comma, 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione, 2, primo comma, lettere *a*) e *b*), 3, primo comma, lettera *f*), e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), e 9, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), dalla Regione Valle d'Aosta con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara cessata la materia del contendere relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 204, secondo periodo, della legge n. 266 del 2005 – come sostituito dall'art. 30 del decreto-legge n. 223 del 2006, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2006 –, e dell'art. 1, comma 204-*bis*, della legge n. 266 del 2005 – introdotto dallo stesso art. 30 del decreto-legge n. 223 del 2006 –, sollevate, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dalla Regione Veneto con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 204, primo periodo, della legge n. 266 del 2005, come sostituito dall'art. 30 del decreto-legge n. 223 del 2006, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2006, sollevate, in riferimento artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, dalle Regioni Veneto e Toscana con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 1, del decreto-legge n. 223 del 2006, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2006, sollevata dalla Regione Veneto con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 novembre 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 dicembre 2007.

Sentenza del 23 novembre 2007 n. 430		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regioni Sicilia e Veneto	
Resistente	Presidente Consiglio dei Ministri	
Materia	Tutela della concorrenza e tutela della salute	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
art. 3 del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223	artt. 117 e 118 della Costituzione	non fondatezza della questione
art. 5, commi 1 e 2, del d.l. 223/2006	artt. 117 e 118, terzo e quarto comma della Costituzione	inammissibilità della questione con riferimento al comma 1 e non fondatezza della questione con riferimento al comma 2
Nota di sintesi		
<p>L'art. 3 del d.l. 223/2006 prevede che le attività economiche di distribuzione commerciale indicate dalla stessa norma sono svolte senza una serie di limiti e vincoli, puntualmente indicati, facendo tuttavia salve le prescrizioni che disciplinano le vendite sottocosto e i saldi di fine stagione. Prevede inoltre la norma impugnata l'abrogazione, a far data dall'entrata in vigore del decreto legge, delle norme legislative e regolamentari statali di disciplina del settore della distribuzione commerciale incompatibili con le statuizioni introdotte indicando alle Regioni e agli enti locali di adeguare le proprie disposizioni legislative e regolamentari ai principi di liberalizzazioni sanciti dal comma 1. Secondo la Regione Veneto la norma viola gli artt. 117 e 118 Cost., ledendo la competenza legislativa regionale residuale in materia di commercio.</p> <p>L'altra norma censurata è l'art. 5, comma 2, del d.l. 223/2006, norma con cui si stabilisce che la vendita al pubblico dei farmaci da banco o di automedicazione negli esercizi commerciali della grande distribuzione (quelli di cui all'art. 4, comma 1, lettere d), e) ed f) del d.lgs. 114/1998) è consentita durante l'orario di apertura degli stessi all'interno di un apposito reparto, con l'assistenza di uno o più farmacisti abilitati all'esercizio della professione ed iscritti al relativo ordine, restando vietati i concorsi, le operazioni a premio e le vendite sotto costo aventi ad oggetto farmaci.</p> <p>Secondo la Regione Veneto scopo prevalente della norma è quello di garantire vantaggi ai consumatori, quanto a prezzi e orari di apertura degli esercizi commerciali, per cui la stessa interverrebbe in materia di commercio, ancora una volta ledendo la potestà esclusiva regionale in tale materia.</p> <p>La Regione Siciliana deduce a sua volta che l'art. 5, comma 2, nel testo risultante dalla legge di conversione, disciplini l'organizzazione del servizio farmaceutico, ossia una tematica ascrivibile ad una materia, la tutela della salute, nella quale compete allo Stato la sola definizione dei principi fondamentali. Pertanto, la norma violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto conterrebbe una disciplina di dettaglio, completa e autoapplicativa, tale da incidere in maniera assorbente sulle modalità di vendita dei farmaci.</p> <p>la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 non è fondata. La finalità espressamente enunciata della norma è quella di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità e di corretto funzionamento del mercato, per cui la disciplina dettata dalla stessa è ascrivibile alla potestà legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, come</p>		

sancita dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La tutela della concorrenza, secondo la consolidata giurisprudenza della stessa Corte, presenta i caratteri di una funzione trasversale, esercitabile sui più diversi oggetti; le norme statuali effettivamente orientate a questo fine si pongono come inderogabili e non incontrano un limite nella potestà legislativa concorrente o residuale regionale, potendo legittimamente incidere, anche in forma di estremo dettaglio, sulla totalità degli ambiti materiali nei quali intervengono.

La norma impugnata, pur incidendo sul commercio, ossia su una materia rimessa alla competenza legislativa residuale delle Regioni, è tuttavia riconducibile alla tutela della concorrenza e si inserisce nel processo di modernizzazione del settore commerciale per rimuovere i residui profili di contrasto fra la disciplina di specie e i principi della libera concorrenza.

In definitiva, le norme dell'articolo 3 sono tutte prescrizioni coerenti con l'obiettivo di promuovere la concorrenza e proporzionate allo scopo di garantire che le attività di distribuzione siano svolte in eguali condizioni.

Anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, non è fondata.

In questo caso l'indubbia interferenza di materie si risolve, per il criterio della prevalenza, identificando l'oggetto precipuo della norma nell'organizzazione del servizio farmaceutico, riconducibile alla tutela della salute, e dunque ad una materia a potestà legislativa concorrente regionale. La complessa regolamentazione pubblicitaria dell'attività economica di rivendita dei farmaci mira ad assicurare e controllare l'accesso dei cittadini ai prodotti medicinali e dunque a garantire la tutela del fondamentale diritto alla salute, restando marginale sia il carattere professionale, sia la natura commerciale dell'attività del farmacista.

La disposizione censurata configura come una norma di principio, legittimamente emanata dallo Stato in sede di legislazione concorrente. Il carattere di principio della norma non è inficiato dalla specificità delle prescrizioni in cui essa si articola, giacché tali prescrizioni risultano legate al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione. La specificità della disposizione è infatti necessaria per esprimere la regola generale sulla vendita dei medicinali, quella per la quale occorre garantire che questo tipo di vendita avvenga con modalità che non pregiudichino la fondamentale esigenza della tutela della salute.

SENTENZA N. 430

ANNO 2007

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- 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	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 3 e 5 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), nel testo modificato dalla legge di conversione 4 agosto 2006, n. 248, promossi con due ricorsi della Regione Veneto e con un ricorso della Regione Siciliana, notificati il 31 agosto, il 5 e il 9 ottobre 2006, depositati in cancelleria l'11 settembre, l'11 e il 12 ottobre 2006 ed iscritti ai nn. 96, 103 e 104 del registro ricorsi 2006.

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

udito nell'udienza pubblica del 6 novembre 2007 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;

uditi gli avvocati Mario Bertolissi e Andrea Manzi per la Regione Veneto, Francesco Castaldi e Giovanni Pitruzzella per la Regione Siciliana e l'avvocato dello Stato Danilo Del Gaizo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - La Regione Veneto e la Regione Siciliana, con tre distinti ricorsi, hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose norme 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) e della legge di conversione 4 agosto 2006, n. 248.

1.1. - Le impugnazioni aventi ad oggetto gli artt. 3 e 5 del decreto-legge n. 223 del 2006, nel testo risultante dalla legge di conversione n. 248 del 2006, sono qui trattate separatamente rispetto alle altre questioni promosse nei suddetti ricorsi e, in quanto formulate in riferimento a profili e sulla scorta di argomentazioni in parte coincidenti, possono essere decise con la medesima sentenza.

2. - La Regione Veneto ha proposto due distinti ricorsi aventi ad oggetto il decreto-legge e la legge di conversione; la Regione Siciliana ha impugnato soltanto la legge di conversione.

I ricorsi sono ammissibili, in quanto, secondo la giurisprudenza di questa Corte, la Regione che ritenga lese le proprie competenze da norme contenute in un decreto-legge può sollevare la relativa questione di legittimità costituzionale anche in relazione a questo atto, con effetto estensivo alla legge di conversione, ovvero può riservare l'impugnazione a dopo l'entrata in vigore di quest'ultima (tra le molte, [sentenze n. 383 del 2005](#); [n. 287 del 2004](#) e [n. 272 del 2004](#)).

Le norme impuginate sono state, in parte, modificate dalla legge di conversione, la quale ha introdotto innovazioni che, tuttavia, non incidono sul contenuto precettivo delle disposizioni, nei punti qui di interesse. Pertanto, non sussistono i presupposti per dichiarare cessata la materia del contendere e lo scrutinio va condotto avendo riguardo al testo di dette norme risultante dalla legge di conversione, tenendo conto, quanto alla Regione Veneto, delle argomentazioni svolte in entrambi i ricorsi (sentenze [n. 214 del 2006](#) e [n. 378 del 2005](#)), peraltro sostanzialmente identiche.

3. - L'art. 3 del decreto-legge n. 223 del 2006, nel testo modificato dalla legge di conversione n. 248 del 2006, impugnato soltanto dalla Regione Veneto, mira allo scopo, espressamente enunciato

dalla norma, «di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale».

La disposizione, a detto fine, stabilisce che «le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, e di somministrazione di alimenti e bevande, sono svolte senza i seguenti limiti e prescrizioni: *a)* l'iscrizione a registri abilitanti ovvero possesso di requisiti professionali soggettivi per l'esercizio di attività commerciali, fatti salvi quelli riguardanti il settore alimentare e della somministrazione degli alimenti e delle bevande; *b)* il rispetto di distanze minime obbligatorie tra attività commerciali appartenenti alla medesima tipologia di esercizio; *c)* le limitazioni quantitative all'assortimento merceologico offerto negli esercizi commerciali, fatta salva la distinzione tra settore alimentare e non alimentare; *d)* il rispetto di limiti riferiti a quote di mercato predefinite o calcolate sul volume delle vendite a livello territoriale sub regionale; *e)* la fissazione di divieti ad effettuare vendite promozionali, a meno che non siano prescritti dal diritto comunitario; *f)* l'ottenimento di autorizzazioni preventive e le limitazioni di ordine temporale o quantitativo allo svolgimento di vendite promozionali di prodotti, effettuate all'interno degli esercizi commerciali, tranne che nei periodi immediatamente precedenti i saldi di fine stagione per i medesimi prodotti; *f-bis)* il divieto o l'ottenimento di autorizzazioni preventive per il consumo immediato dei prodotti di gastronomia presso l'esercizio di vicinato, utilizzando i locali e gli arredi dell'azienda con l'esclusione del servizio assistito di somministrazione e con l'osservanza delle prescrizioni igienico-sanitarie» (comma 1).

Infine, la norma fa «salve le disposizioni che disciplinano le vendite sottocosto e i saldi di fine stagione» (comma 2), disponendo l'abrogazione delle disposizioni legislative e regolamentari statali di disciplina del settore della distribuzione commerciale incompatibili con le disposizioni del comma 1 (comma 3).

3.1. - Secondo la Regione Veneto, la norma violerebbe gli artt. 117 e 118 Cost., poiché disciplina il «commercio», materia attribuita alla propria competenza legislativa residuale, alla quale sarebbero inoltre riconducibili tutte le materie concernenti lo sviluppo dell'economia.

A suo avviso, la «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera *e*, Cost.), espressamente richiamata quale base giuridica della disposizione, sebbene costituisca una materia «trasversale», non giustificherebbe una sostanziale vanificazione del riparto di competenze stabilito dall'art. 117 Cost. La norma costituzionale avrebbe, infatti, attribuito allo Stato gli «strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese», legittimando in tal modo norme strumentali rispetto ad interventi di «rilevanza macroeconomica». Tuttavia, resterebbe ferma la competenza delle Regioni a realizzare interventi riconducibili a materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle medesime, «sintonizzati sulla realtà produttiva regionale», che non introducono ostacoli alla libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni e non limitano l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.

Inoltre, la ricorrente deduce che lo Stato, in virtù della citata norma costituzionale, potrebbe stabilire le «regole generali» della concorrenza e quelle strettamente funzionali a garantirla, ma non adottare tutte le misure regolamentari ed amministrative che influiscono sull'esercizio delle attività economiche. Siffatta interpretazione sarebbe giustificata dall'esigenza di evitare una eccessiva compressione della potestà legislativa esclusiva delle Regioni nella materia del commercio e di permettere che esse possano disciplinare i profili concernenti il rilascio delle autorizzazioni e la regolamentazione degli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali.

Infine, secondo la Regione Veneto, sarebbe improprio il richiamo, da parte della norma impugnata, al titolo di competenza previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. («determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni»), materia comunque anche questa trasversale, da interpretare restrittivamente ed in analogia a quella sopra esaminata, al fine di scongiurare una illegittima compressione delle competenze regionali.

3.2. - La questione non è fondata.

3.2.1. - L'art. 3 del decreto-legge n. 223 del 2006, nel testo modificato dalla legge di conversione n. 248 del 2006, indica espressamente quale finalità della norma, tra l'altro, quella di «garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato», riconducendo in tal modo la disciplina dalla stessa stabilita anche alla materia «tutela della concorrenza», attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Siffatta autoqualificazione è corretta. L'identificazione della materia nella quale si colloca la norma impugnata richiede di fare riferimento all'oggetto ed alla disciplina stabilita dalla medesima, tenendo conto della sua *ratio*, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (*ex plurimis*, sentenze [n. 165 del 2007](#); [n. 450 del 2006](#); [n. 319 del 2005](#); [n. 285 del 2005](#)).

In linea preliminare, occorre inoltre osservare che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, l'espressione «tutela della concorrenza», utilizzata dal legislatore costituzionale all'art. 117, secondo comma, lettera e), coerentemente con quella operante nel sistema giuridico comunitario, comprende, tra l'altro, interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali: 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; le misure 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, in generale i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche. In tale maniera, vengono perseguite finalità di ampliamento dell'area di libera scelta sia dei cittadini, sia delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi ([sentenza n. 401 del 2007](#)). Si tratta, in altri termini, dell'aspetto più precisamente di promozione della concorrenza, che è una delle leve della politica economica del Paese (sentenze [n. 80 del 2006](#); [n. 242 del 2005](#); [n. 175 del 2005](#); [n. 272 del 2004](#)).

Per siffatti caratteri, la «tutela della concorrenza», proprio in quanto ha ad oggetto la disciplina dei mercati di riferimento di attività economiche molteplici e diverse, non è una «materia di estensione certa», ma presenta i tratti «di una funzione esercitabile sui più diversi oggetti» ed è configurabile come «trasversale» (da ultimo, e per tutte, [sentenza n. 401 del 2007](#)), caratterizzata da una portata ampia ([sentenza n. 80 del 2006](#)). Queste peculiarità, da un canto, comportano che la «tutela della concorrenza», appunto perché ha ad oggetto la disciplina del mercato di riferimento delle attività economiche, influisce necessariamente anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle Regioni, dall'altro, impongono di garantire che la riserva allo Stato della predetta competenza trasversale non vada oltre la «tutela della concorrenza» e sia in sintonia con l'ampliamento delle attribuzioni regionali disposto dalla revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione ([sentenze n. 175 del 2005](#); [n. 272 del 2004](#); [n. 14 del 2004](#)). Ne consegue che non possono ricondursi alla «tutela della concorrenza» quelle misure statali che non intendono incidere sull'assetto concorrenziale dei mercati o che addirittura lo riducono o lo eliminano.

Pertanto, ciò che occorre verificare è se le norme adottate dallo Stato siano essenzialmente finalizzate a garantire la concorrenza fra i diversi soggetti del mercato ([sentenza n. 285 del 2005](#)), allo scopo di accertarne la coerenza rispetto all'obiettivo di assicurare un mercato aperto e in libera concorrenza. Una volta che tale scrutinio abbia esito positivo, l'attribuzione delle misure alla competenza legislativa esclusiva dello Stato comporta sia l'inderogabilità delle disposizioni nelle quali si esprime, sia che queste legittimamente incidono, nei limiti della loro specificità e dei contenuti normativi che di esse sono proprie, sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano ([sentenza n. 80 del 2006](#)).

Ricondotta una norma alla «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), non si tratta quindi di valutare se essa sia o meno di estremo dettaglio, utilizzando principi e regole riferibili alla disciplina della competenza legislativa concorrente delle Regioni ([sentenza n. 401 del](#)

2007), ma occorre invece accertare se, alla stregua del succitato scrutinio, la disposizione sia strumentale ad eliminare limiti e barriere all'accesso al mercato ed alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale.

D'altra parte, proprio perché la promozione della concorrenza ha una portata generale, o "trasversale", può accadere che una misura che faccia parte di una regolamentazione stabilita dalle Regioni nelle materie attribuite alla loro competenza legislativa, concorrente o residuale, a sua volta abbia marginalmente una valenza pro-competitiva. Ciò deve ritenersi ammissibile, al fine di non vanificare le competenze regionali, sempre che tali effetti siano marginali o indiretti e non siano in contrasto con gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato, tutelano e promuovono la concorrenza.

3.2.2. - Posta siffatta premessa, è anzitutto infondata la deduzione della ricorrente, secondo la quale la disciplina stabilita dalla norma impugnata sarebbe riconducibile ad una materia, lo «sviluppo economico», attribuita alla competenza residuale delle Regioni, in quanto questa Corte ha già chiarito che questa locuzione costituisce una espressione di sintesi, meramente descrittiva, che comprende e rinvia ad una pluralità di materie ([sentenza n. 165 del 2007](#)).

La disposizione in esame, concernendo la modalità di esercizio dell'attività della distribuzione commerciale, incide invece sul «commercio», materia attribuita alla competenza legislativa residuale delle Regioni (sentenze [n. 165](#) e [n. 64 del 2007](#); [n. 199 del 2006](#)).

Tuttavia, alla luce dei principi sopra esposti, tale constatazione non è da sola sufficiente ad escluderne la riconducibilità alla «tutela della concorrenza». Al riguardo, è sufficiente ricordare, in sintesi, che l'ordinamento del commercio definito dalla legge 11 giugno 1971, n. 426 (Disciplina del commercio), e dalle successive norme di maggiore rilevanza (in particolare, tra le altre, dalle disposizioni del d. m. 4 agosto 1988, n. 375), era caratterizzato dalla programmazione dell'apertura degli esercizi commerciali, dalla previsione di limiti di diverso contenuto e dalla necessità di autorizzazioni per lo svolgimento delle relative attività, che prefiguravano molteplici vincoli e barriere, sotto il profilo soggettivo ed oggettivo, all'accesso al mercato ed al suo libero funzionamento. Tale disciplina, anche per il coinvolgimento nella pianificazione degli operatori commerciali, era caratterizzata da profili protezionistici, benché finalità della legge n. 426 del 1971 fosse anche quella di «assicurare la migliore funzionalità del servizio» ed «il rispetto della libera concorrenza» (artt. 11 e 12), scopi peraltro condizionati dalla circostanza che le norme erano dirette anche a proteggere e garantire gli interessi degli imprenditori già presenti sul mercato.

La regolamentazione della distribuzione commerciale è stata significativamente innovata dal d. lgs. 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), emanato quando la competenza legislativa delle Regioni in tema di «fiere e mercati» non era estesa anche alla materia «commercio» (per tutte, sentenze [n. 206](#) e [n. 205 del 2001](#)), nella quale è stato detto decreto ad attribuire loro nuovi e più ampi compiti.

Il d. lgs. n. 114 del 1998 ha espressamente posto quali finalità della disciplina in materia di commercio, tra le altre, quelle di realizzare «la trasparenza del mercato, la concorrenza, la libertà di impresa e la libera circolazione delle merci», «l'efficienza, la modernizzazione e lo sviluppo della rete distributiva, nonché l'evoluzione tecnologica dell'offerta» (art. 1, comma 3, lettere *a* e *c*). Ciò era coerente con gli orientamenti che, sin dall'inizio degli anni '90, avevano segnalato l'esigenza di una riforma della disciplina della distribuzione commerciale, al fine di rimuovere vincoli e privilegi, realizzando una maggiore eguaglianza di opportunità per tutti gli operatori economici.

L'intento avuto di mira con detto decreto legislativo è stato dunque di «favorire l'apertura del mercato alla concorrenza» ([sentenza n. 64 del 2007](#)), garantendo i mercati ed i soggetti che in essi operano.

La disposizione censurata si inserisce nel quadro di questo processo di modernizzazione, all'evidente scopo di rimuovere i residui profili di contrasto della disciplina di settore con il principio della libera concorrenza. E il presupposto logico su cui la stessa normativa si fonda è che il conseguimento degli equilibri del mercato non può essere predeterminato normativamente o

amministrativamente, mediante la programmazione della struttura dell'offerta, occorrendo invece, al fine di promuovere la concorrenza, eliminare i limiti ed i vincoli sui quali ha appunto inciso la norma, che ha quindi fissato le condizioni ritenute essenziali ed imprescindibili per garantire l'assetto concorrenziale nel mercato della distribuzione commerciale.

Infatti, sono all'evidenza strumentali rispetto a questo scopo tutte le prescrizioni recate dal citato comma 1 dell'art. 3, analiticamente sopra riportate (§ 3), in quanto dirette a rimuovere limiti all'accesso al mercato, sia soggettivi – fatti salvi quelli imposti dalla tutela di interessi generali (comma 1, lettera *a*) –, sia riferiti alla astratta predeterminazione del numero degli esercizi (comma 1, lettera *b*), sia concernenti le modalità di esercizio dell'attività, nella parte influente sulla competitività delle imprese (comma 1, lettere *c*, *d*, *e*, ed *f* e comma 2), anche allo scopo di ampliare la tipologia di esercizi in concorrenza (comma 1, lettera *f-bis*), mentre il comma 3 neppure concerne le Regioni ed il comma 4 reca una prescrizione che costituisce il naturale effetto dell'inderogabilità della norma, una volta ricondotta la materia all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

Si tratta dunque di prescrizioni coerenti con l'obiettivo di promuovere la concorrenza, risultando proporzionate allo scopo di garantire che le attività di distribuzione dalle stesse considerate possano essere svolte con eguali condizioni. Questa finalità ha, infatti, reso necessario fissare i presupposti in grado di assicurare l'organizzazione concorrenziale del mercato, con quella specificità ineludibile a garantirne il conseguimento.

Ritenuto che il titolo di competenza in esame rende non fondata la questione, non è necessario esaminare i profili concernenti l'eventuale riconducibilità della materia ad altri titoli di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

4. - L'art. 5 del d.l. n. 223 del 2006, convertito dalla legge n. 248 del 2006, è stato impugnato da entrambe le ricorrenti.

La Regione Veneto, con il primo ricorso, ha censurato esclusivamente il comma 2; con il secondo ricorso, avente ad oggetto la norma nel testo risultante dalla legge di conversione, ha invece dedotto l'illegittimità anche del comma 1, senza però svolgere, in riferimento a detta norma, censure sorrette da specifiche argomentazioni. La questione avente ad oggetto il comma 1 è, quindi, inammissibile, dato che nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale l'esigenza di una adeguata motivazione a sostegno dell'impugnativa si pone in termini anche più pregnanti che in quelli in via incidentale (per tutte, [sentenze n. 165 del 2007](#), [n. 139 del 2006](#) e [n. 450 del 2005](#)).

La Regione Siciliana, sebbene abbia fatto generico riferimento all'art. 5, ha argomentato in ordine all'illegittimità del solo comma 2, che è dunque l'unica norma che deve ritenersi impugnata dalla ricorrente.

Le censure svolte nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, anche con riferimento a parametri non indicati nel ricorso (art. 119 Cost.), non possono essere prese in considerazione, in quanto siffatta memoria è destinata esclusivamente ad illustrare e chiarire le ragioni svolte nell'atto introduttivo, non essendo possibile con essa dedurre di nuove (sentenze [n. 246 del 2006](#), [n. 286 del 2004](#) e [n. 337 del 2001](#)).

In relazione al ricorso proposto da detta ricorrente, non può, infine, ritenersi rilevante la cosiddetta "clausola di salvaguardia" contenuta nel comma 1-*bis* dell'art. 1 del d.l. n. 223 del 2006, introdotto dalla legge di conversione n. 248 del 2006. Va infatti ribadita l'inidoneità di una tale clausola ad escludere, in linea generale, la possibile lesività della norma, qualora, come nel caso in esame, sia caratterizzata da genericità e sia contenuta nel contesto di una legge recante numerose disposizioni, concernenti materie ed oggetti diversi, senza alcuna puntuale indicazione in ordine a quelle che dovrebbero ritenersi non applicabili alla ricorrente, per incompatibilità con lo statuto speciale (sentenze [n. 165 del 2007](#); [n. 134](#) e [n. 118 del 2006](#)).

4.1. - Il citato art. 5 ha stabilito che gli esercizi commerciali di cui all'articolo 4, comma 1, lettere *d*), *e*) ed *f*), del d. lgs. 31 marzo 1998, n. 114, possono effettuare attività di vendita al pubblico dei farmaci da banco o di automedicazione e di tutti i farmaci o prodotti non soggetti a prescrizione medica, disponendo, nel comma ritualmente impugnato, che la vendita «è consentita durante

l'orario di apertura dell'esercizio commerciale e deve essere effettuata nell'ambito di un apposito reparto, alla presenza e con l'assistenza personale e diretta al cliente di uno o più farmacisti abilitati all'esercizio della professione ed iscritti al relativo ordine. Sono, comunque, vietati i concorsi, le operazioni a premio e le vendite sotto costo aventi ad oggetto farmaci».

La Regione Veneto deduce che siffatta disciplina mira a garantire vantaggi per i consumatori, in termini di prezzi e di orari di apertura degli esercizi, essendo marginale la finalità di «controllare l'accesso dei cittadini ai prodotti medicinali» e di regolamentare l'attività professionale dei farmacisti. La norma riguarderebbe dunque la materia «commercio», attribuita alla competenza legislativa residuale delle Regioni, e, conseguentemente, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, comma quarto, Cost., violando anche, ad avviso della Regione Siciliana, l'art. 14, lettera *d*), dello statuto regionale, che attribuisce detta materia alla propria competenza legislativa esclusiva.

Secondo entrambe le ricorrenti, qualora la disciplina in esame sia invece ricondotta alla organizzazione del servizio farmaceutico, e cioè alla materia «tutela della salute», la disposizione sarebbe comunque illegittima, in quanto conterrebbe disposizioni di dettaglio, insuscettibili di ulteriori sviluppi normativi, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. Tale parametro è ritenuto applicabile dalla Regione Siciliana la quale, implicitamente evocando l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), deduce che la norma si porrebbe in contrasto altresì con l'art. 17, lettere *b*) e *c*), dello statuto regionale, che attribuiscono alla propria competenza legislativa concorrente le materie igiene e sanità pubblica ed assistenza sanitaria.

Infine, ad avviso di quest'ultima ricorrente, la norma recherebbe *vulnus* all'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto disciplina con disposizioni di dettaglio l'attività svolta dai farmacisti, avendo il d. lgs. 2 febbraio 2006, n. 30, già stabilito i principi fondamentali nella materia delle «professioni».

4.2. - La questione non è fondata.

4.2.1. - La disposizione, interpretata in applicazione del criterio sopra indicato concernente l'identificazione della materia, è riconducibile al servizio farmaceutico, in quanto disciplina la vendita dei farmaci e la modalità con la quale questa deve avvenire. Detto servizio, come risulta dal complesso delle leggi che lo regolano (tra le altre, la legge 2 aprile 1968, n. 475, ed il d. P. R. 21 agosto 1971, n. 1275), è infatti preordinato al fine di assicurare una adeguata distribuzione dei farmaci, costituendo parte della più vasta organizzazione predisposta a tutela della salute. Nell'ambito di detto servizio, una risalente disciplina ha costantemente regolamentato in dettaglio la produzione e la messa in commercio dei farmaci, riservandone la vendita ai farmacisti (art. 122 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265), da ultimo anche in riferimento ai medicinali di automedicazione, allorché ne è stato ammesso il libero e diretto accesso da parte dei cittadini (art. 9-*bis* del decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347, convertito dalla legge 16 novembre 2001, n. 405).

La giurisprudenza di questa Corte, con orientamento consolidato, ha più volte affermato che, ai fini del riparto delle competenze legislative previsto dall'articolo 117 Cost., la “materia” della organizzazione del servizio farmaceutico, va ricondotta al titolo di competenza concorrente della «tutela della salute», come peraltro già avveniva sotto il regime anteriore alla modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione. La complessa regolamentazione pubblicitica dell'attività economica di rivendita dei farmaci mira, infatti, ad assicurare e controllare l'accesso dei cittadini ai prodotti medicinali ed in tal senso a garantire la tutela del fondamentale diritto alla salute, restando solo marginale, sotto questo profilo, sia il carattere professionale, sia l'indubbia natura commerciale dell'attività del farmacista ([sentenze n. 448 del 2006](#) e [n. 87 del 2006](#); nonché [sentenze n. 275](#) e [n. 27 del 2003](#)), dei quali pure si occupa la norma. Analogamente il divieto di concorsi, delle operazioni a premio e delle vendite sotto costo aventi ad oggetto i farmaci, peraltro stabilito nel quadro di una legge diretta ad eliminare vincoli e restrizioni nell'esercizio delle attività di distribuzione commerciale, è palesemente ispirato dall'intento di assicurare modalità della vendita coerenti con la funzione dei prodotti e con la tutela della salute, e cioè di evitare che

l'acquisto dei medicinali possa essere influenzato da ragioni diverse da quelle della loro indispensabilità ai fini terapeutici.

L'interferenza va, quindi, composta facendo ricorso al criterio della prevalenza, applicabile appunto quando risulti evidente, come nella specie, l'appartenenza del nucleo essenziale della disciplina alla materia «tutela della salute» (sentenze [n. 422](#) e [n. 181 del 2006](#); [n. 135](#) e [n. 50 del 2005](#)).

Relativamente al ricorso della Regione Siciliana, va ribadito che, a norma dell'art. 17, lettera *b*) dello statuto di autonomia, la potestà legislativa regionale in materia di «sanità pubblica» si esercita «entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato», coincidendo l'ampiezza di tale competenza con quella delle Regioni a statuto ordinario in materia di «tutela della salute», con la conseguenza che i «principi generali» della materia ai quali deve attenersi la legislazione siciliana corrispondono ai «principi fondamentali» che, nella stessa materia, vincolano le Regioni a statuto ordinario ([sentenza n. 448 del 2006](#)).

Orbene, la disposizione in esame, nello stabilire la disciplina sopra indicata, configura una norma di principio, con conseguente non fondatezza delle censure svolte dalle ricorrenti. Il rapporto tra norma “di principio” e norma “di dettaglio” va certo inteso nel senso che alla prima spetta prescrivere criteri ed obiettivi, essendo riservata alla seconda l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi ([sentenza n. 181 del 2006](#)). Tuttavia, la specificità delle prescrizioni, di per sé, neppure vale ad escludere il carattere “di principio” della norma, qualora esse risultino legate al principio stesso «da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione» ([sentenza n. 355 del 1994](#)), come appunto si riscontra nel caso in esame. La specificità delle disposizioni è necessaria per esprimere la regola generale che deve presiedere alla vendita dei medicinali, al fine di garantire che avvenga con modalità che non siano pregiudizievoli della fondamentale esigenza della tutela della salute.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle restanti questioni di legittimità costituzionale sollevate con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, 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), nel testo modificato dalla legge di conversione 4 agosto 2006, n. 248, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, nel testo modificato dalla legge di conversione 4 agosto 2006, n. 248, promossa, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Veneto, con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, nel testo modificato dalla legge di conversione 4 agosto 2006, n. 248, promosse in riferimento agli artt. 117 e 118, terzo e quarto comma della Costituzione, nonché agli artt. 117, terzo comma, della Costituzione, 14, lettera *d*), e 17, lettere *b*) e *c*), dello statuto della Regione Siciliana, dalla Regione Veneto e dalla Regione Siciliana, con i ricorsi indicati in epigrafe. Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 dicembre 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 dicembre 2007.

Sentenza del 10 dicembre 2007 n. 431		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei Ministri	
Resistenti	Regione Campania e Regione Abruzzo	
Materia	Appalti pubblici – Tutela della concorrenza – Ordinamento civile	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
Artt. 27, 35, 36, 37, 38, 39, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57 e 58, legge della Regione Campania 20 giugno 2006, n. 12 (Disposizioni in materia di amministrazione e contabilità regionale del Consiglio regionale della Campania)	Principi comunitari in materia di libera concorrenza, libera circolazione e libertà di stabilimento	inammissibilità
Artt. 35, 36, 37, 38, 39, 43, 44, 45, 46, 47 e 48, l.r. 12/2006	Art. 117, secondo comma, lettera e), Cost	illegittimità costituzionale
Artt. 51-58, l.r. 12/2006	Art. 117, secondo comma, lettera l), Cost	illegittimità costituzionale
Art. 27, comma 3, l.r. 12/2006	Art. 117, secondo comma, lettera e), Cost	illegittimità costituzionale
Artt. 2, comma 2, 7, comma 1, legge della Regione Abruzzo 8 novembre 2006, n. 33 (modifiche e integrazioni di leggi regionali concernenti i lavori pubblici e l'edilizia residenziale pubblica)	Art. 117, secondo comma, Cost.	illegittimità costituzionale
Nota di sintesi		
<p>La Corte Costituzionale, richiamando la precedente sentenza n. 401/2007, ribadisce che l'attività contrattuale della pubblica amministrazione inerente agli appalti pubblici consta di due fasi: 1) la prima, relativa alla scelta del contraente, si articola nella disciplina delle procedure di gara, riconducibile alla tutela della concorrenza; 2) la seconda, che inizia con la stipulazione del contratto, corrisponde alla disciplina della esecuzione del contratto e deve essere ascritta all'ambito materiale dell'ordinamento civile.</p> <p>1) Per quanto concerne la prima fase, la Consulta precisa che, nel settore degli appalti pubblici, la disciplina delle procedure di gara e, in particolare, la regolamentazione della qualificazione e</p>		

selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione, sono riconducibili, in quanto mirano a garantire la piena apertura del mercato, all'ambito della tutela della concorrenza, *ex art. 117, secondo comma, lettera e)*, della Costituzione, di esclusiva competenza del legislatore statale.

L'esclusività di siffatta competenza si esprime nella ammissibilità della formulazione, da parte del legislatore statale, di una disciplina integrale e dettagliata delle richiamate procedure e nell'inderogabilità delle relative disposizioni, senza che ciò determini una compressione irragionevole e sproporzionata di alcuna sfera di competenza regionale.

Pertanto, le norme regionali impugnate, che disciplinano l'attività del Consiglio regionale della Campania in ordine all'affidamento di appalti di forniture e di servizi di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario, di appalti di importo superiore qualora diversi da quelli menzionati dalle direttive comunitarie, di appalti di lavori pubblici di qualunque importo e la relativa attività contrattuale, nonché la stipulazione di contratti d'opera professionale, sono tutte norme che, avendo ad oggetto le procedure di gara, sono riconducibili, ad avviso della Consulta, alla materia "tutela della concorrenza". Esse, quindi, invadono la sfera di competenza esclusiva statale, tra l'altro esercitata con il d.lgs. 163 del 2006, le cui disposizioni sono inderogabili.

2) Per quanto concerne la seconda fase, che inizia con la stipula del contratto, la Corte evidenzia che:

- a) comprende l'intera disciplina di esecuzione del rapporto contrattuale;
- b) si connota per l'assenza di poteri autoritativi in capo al soggetto pubblico;
- c) attiene a rapporti privatistici, in relazione ai quali sussistono imprescindibili esigenze di garanzia di uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale.

La Consulta, pertanto, deduce da quanto evidenziato che la disciplina deve essere ricondotta all'ambito dell'ordinamento civile, di spettanza esclusiva del legislatore statale.

Ne consegue che le norme regionali impugnate, che disciplinano contratti pubblici affidati dalla Regione Campania in esito alle proprie procedure di scelta del contraente, invadono illegittimamente la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e, pertanto, sono dichiarate costituzionalmente illegittime.

Infine, la Corte, esaminata la normativa della legge regionale dell'Abruzzo concernente l'istituto del collaudo di lavoro pubblici, rileva che tale istituto attiene sia alla materia dell'ordinamento civile, in quanto si inserisce nella seconda fase dell'attività contrattuale della P.A., sia alla materia di tutela della concorrenza, in quanto caratterizzato da una funzione di garanzia della concorrenzialità del mercato.

La normativa regionale è, quindi, sotto un duplice profilo, costituzionalmente illegittima.

SENTENZA N. 431

ANNO 2007

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- 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	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 27 (*recte*: 27, comma 3), 35, 36, 37, 38, 39, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57 e 58 del titolo III della legge della Regione Campania 20 giugno 2006, n. 12 (Disposizioni in materia di amministrazione e contabilità regionale del Consiglio regionale della Campania), e dell'art. 12 della legge della Regione Abruzzo 20 dicembre 2000, n. 115 (Nuove norme per l'edilizia scolastica), come sostituito dall'art. 2, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 8 novembre 2006, n. 33 (Modifiche e integrazioni di leggi regionali concernenti i lavori pubblici e l'edilizia residenziale pubblica) e dell'art. 7, comma 1, della legge regionale n. 33 del 2006, promossi con ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri, notificati il 30 agosto 2006 e 22 gennaio 2007, depositati in cancelleria l'11 settembre 2006 e 30 gennaio 2007, rispettivamente iscritti al n. 97 del registro ricorsi 2006 ed al n. 4 del registro ricorsi 2007.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 23 ottobre 2007 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;

uditi gli avvocati dello Stato Marco Corsini e Paolo Cosentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Sandro Pasquali per la Regione Abruzzo.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, in via principale, nei confronti degli artt.

27 (*recte*: 27, comma 3), 35, 36, 37, 38, 39, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57 e 58 del titolo III della legge della Regione Campania del 20 giugno 2006, n. 12 (Disposizioni in materia di amministrazione e contabilità regionale del Consiglio regionale della Campania), in riferimento all'art. 117, primo comma (*recte*: secondo comma), della Costituzione nonché, «ove occorra», ai «principi comunitari, in materia di libera concorrenza, libera circolazione e libertà di stabilimento (artt. 2, 3, 4, 39 e segg., 81 e segg. del Trattato CEE)».

1.1. - Il ricorrente impugna le disposizioni di cui al titolo III della richiamata legge regionale – aventi ad oggetto l'attività contrattuale del Consiglio regionale relativa agli appalti di forniture e di servizi di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario, quelli di importo superiore qualora diversi da quelli menzionati dalle direttive comunitarie, nonché gli appalti di lavori pubblici di qualunque importo e i contratti d'opera professionale – in quanto ritenute lesive della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza e di ordinamento civile.

In particolare, le disposizioni che disciplinano la fase di affidamento dell'appalto – relative alle procedure di scelta del contraente (art. 35), allo svolgimento delle gare (artt. 36, 37 e 39) ed alle modalità di svolgimento dell'asta pubblica, della licitazione privata, dell'appalto-concorso, nonché della trattativa privata (artt. 43-48) – sarebbero costituzionalmente illegittime, in quanto riferibili alla materia della tutela della concorrenza di competenza esclusiva dello Stato.

Le restanti norme regionali denunciate, inerenti ai contratti pubblici affidati dalla Regione Campania in esito alle proprie procedure (artt. 51-58 del capo III del titolo III della legge regionale in esame), determinerebbero invece un'invasione della sfera di competenza esclusiva statale in tema di ordinamento civile, in quanto riconducibili alla disciplina civilistica dell'esecuzione del contratto in tutte le sue articolazioni (garanzie, forme di stipula, termini, prezzo, varianti, spese, verifiche e collaudi).

2. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha altresì proposto questioni di legittimità costituzionale in via principale degli artt. 2, comma 2, e 7, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 8 novembre 2006, n. 33 (Modifiche e integrazioni di leggi regionali concernenti i lavori pubblici e l'edilizia residenziale pubblica), in riferimento all'art. 117, secondo comma, della Costituzione.

2.1. - Secondo il ricorrente, le norme contenute negli artt. 2, comma 2, e 7, comma 1, della legge regionale n. 33 del 2006, nella parte in cui – introducendo modifiche ed integrazioni ad una serie di leggi aventi ad oggetto le materie dei lavori pubblici e dell'edilizia residenziale pubblica – intervengono in materia di collaudo e mantengono in vigore, per detto ambito, le vigenti norme regionali di settore, si pongono in contrasto con le 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). Quest'ultimo avrebbe espressamente stabilito l'assetto delle competenze legislative di Stato, Regioni e Province autonome, in conformità all'art. 117 della Costituzione, facendo rientrare, tra l'altro, la disciplina del collaudo fra le materie di competenza esclusiva statale: la sua violazione si risolverebbe, pertanto, nella violazione dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione.

3. - Ponendo i predetti ricorsi questioni analoghe, deve essere disposta la riunione dei relativi giudizi ai fini di una trattazione unitaria e di un'unica decisione.

4. - Le questioni aventi ad oggetto gli artt. 27 (*recte*: 27, comma 3), 35, 36, 37, 38, 39, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57 e 58 del titolo III della legge della Regione Campania n. 12 del 2006, in riferimento ai «principi comunitari in materia di libera concorrenza, libera circolazione e libertà di stabilimento» è inammissibile. Le relative censure sono, infatti, formulate genericamente e non sono sorrette da specifiche argomentazioni (sentenze n. 256 del 2007, n. 64 del 2007, n. 176 del 2004), essendosi il ricorrente limitato ad affermare in maniera apodittica la violazione dei predetti principi comunitari.

5. - Le questioni aventi ad oggetto gli artt. 35, 36, 37, 38, 39, 43, 44, 45, 46, 47 e 48 della legge della Regione Campania n. 12 del 2006, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, sono fondate.

Questa Corte, di recente, ha affermato che, nel settore degli appalti pubblici, la disciplina delle procedure di gara e in particolare la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione mirano a garantire che le medesime si svolgano nel rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento, nonché dei principi costituzionali di trasparenza e parità di trattamento (sentenza n. 401 del 2007). Esse, in quanto volte a consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti, sono dunque riconducibili all'ambito della tutela della concorrenza *ex art. 117, secondo comma, lettera e)*, della Costituzione, di esclusiva competenza del legislatore statale (sentenze n. 401 del 2007, n. 345 del 2004).

L'esclusività di siffatta competenza si esprime nella ammissibilità della formulazione, da parte del legislatore statale, di una disciplina integrale e dettagliata delle richiamate procedure e nell'inderogabilità delle relative disposizioni, le quali legittimamente incidono, nei limiti della loro specificità e dei contenuti normativi che di esse sono propri, sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano (sentenza n. 430 del 2007), senza che ciò determini una compressione irragionevole e sproporzionata di alcuna sfera di competenza regionale. Il carattere trasversale della tutela della concorrenza (sentenze n. 401 del 2007, n. 272 del 2004), infatti, implica che essa, avendo ad oggetto la disciplina del mercato di riferimento delle attività economiche, può influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle Regioni (sentenza n. 430 del 2007).

Peraltro, detto carattere, al fine di evitare che siano vanificate le competenze delle Regioni, comporta anche che norme regionali riconducibili a queste competenze abbiano effetti proconcorrenziali. Ciò deve ritenersi ammissibile purché tali effetti, connessi alla specificità dei settori disciplinati, 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. 430 del 2007).

Le disposizioni regionali in esame – nell'ambito della legge regionale n. 12 del 2006, che ha ad oggetto la disciplina generale dell'ordinamento contabile dell'amministrazione regionale e della gestione delle risorse finanziarie necessarie – regolamentano l'attività del Consiglio regionale inerente all'affidamento di appalti di forniture e di servizi di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario, di appalti di importo superiore qualora diversi da quelli menzionati dalle direttive comunitarie, di appalti di lavori pubblici di qualunque importo e la relativa attività contrattuale, nonché la stipulazione di contratti d'opera professionale.

In particolare, disciplinano, in termini generali, la fase dell'affidamento degli appalti, dettando le regole relative alle procedure di scelta del contraente (art. 35), ai criteri di aggiudicazione ed in specie all'identificazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa (art. 36), alla pubblicità dei bandi di gara (art. 37), alle cause di esclusione dalle gare (art. 38), all'asta pubblica (art. 43), alla licitazione privata (art. 44), all'appalto-concorso (art. 45), all'anomalia dell'offerta (art. 46), alla trattativa privata (artt. 47 e 48). In base ai criteri già individuati da questa Corte e sopra richiamati, è evidente che le norme sono tutte riconducibili alla materia «tutela della concorrenza», avendo ad oggetto direttamente e principalmente le procedure di gara, il cui scopo, come già affermato (sentenza n. 401 del 2007), è quello di consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti: pertanto esse invadono la sfera di competenza esclusiva del legislatore statale, tra l'altro esercitata con il d. lgs. n. 163 del 2006 (sentenza n. 401 del 2007), le cui disposizioni sono inderogabili.

6. - Le censure sollevate nei confronti degli artt. 51-58 del capo III del titolo III della legge regionale campana n. 12 del 2006, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, della Costituzione, sono fondate.

Le disposizioni pongono la disciplina dei contratti pubblici affidati dalla Regione Campania in esito alle proprie procedure di scelta del contraente ed in particolare intervengono a dettare norme in tema di garanzie del contratto (art. 51), di modalità di stipulazione (art. 52) e di durata dello stesso (art. 53), di anticipazione e revisione dei prezzi (art. 54), di subappalto e cessione del contratto (art.

55), di aumento o diminuzione della prestazione (art. 56), di spese contrattuali (art. 57) e di verifica e collaudo (art. 58). Esse attengono a quella fase inerente all'attività contrattuale della pubblica amministrazione che ha inizio con la stipulazione del contratto, nella quale l'amministrazione agisce nell'esercizio della propria autonomia negoziale. Tale fase – come questa Corte ha già affermato (sentenza n. 401 del 2007) – comprende l'intera disciplina di esecuzione del rapporto contrattuale e si connota per l'assenza di poteri autoritativi in capo al soggetto pubblico: pertanto, la disciplina della predetta fase, inerendo a rapporti di natura privatistica, in relazione ai quali sussistono imprescindibili esigenze di garanzia di uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale, riferite alla conclusione ed esecuzione dei contratti di appalto, deve essere ricondotta all'ambito dell'ordinamento civile, di spettanza esclusiva del legislatore statale.

Le disposizioni impugnate sono, quindi, costituzionalmente illegittime.

7. - Alla luce dei suesposti principi, sono fondate anche le censure aventi ad oggetto l'art. 27, comma 3, della citata legge regionale campana n. 12 del 2006, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

Questa norma, nella parte in cui stabilisce che «l'attività contrattuale relativa ai lavori e alle opere di competenza del Consiglio regionale è disciplinata dalla legge 11 febbraio 1994, n. 109 – Legge quadro in materia di lavori pubblici – e dal relativo regolamento di attuazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554 e successive modificazioni», regola ambiti assegnati alla competenza esclusiva del legislatore statale. Questa Corte ha infatti affermato (sentenza n. 401 del 2007) che l'attività contrattuale della pubblica amministrazione inerente agli appalti pubblici consta di due fasi, la prima delle quali, relativa alla scelta del contraente, si articola nella disciplina delle procedure di gara, riconducibile alla tutela della concorrenza; la seconda, che ha inizio con la stipulazione del contratto, corrisponde alla disciplina della esecuzione del contratto e deve essere ascritta all'ambito materiale dell'ordinamento civile.

8. - Fondate sono, infine, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, che sostituisce l'art. 12 della legge della Regione Abruzzo 20 dicembre 2000, n. 115, e dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione Abruzzo n. 33 del 2006, sollevate in riferimento all'art. 117, secondo comma, della Costituzione.

Le disposizioni disciplinano il collaudo di lavori pubblici, che inerisce alla ricordata seconda fase in cui si articola l'attività contrattuale della pubblica amministrazione, la quale ha inizio con la stipulazione del contratto e comprende l'intera esecuzione del rapporto contrattuale, da questa Corte ricondotta alla materia dell'ordinamento civile, di esclusiva competenza del legislatore statale (sentenza n. 401 del 2007). In particolare, il collaudo costituisce un istituto tipico del contratto di appalto, come tale disciplinato dal codice civile (art. 1665 e segg.), il quale, pur caratterizzato da elementi di matrice pubblicistica, conserva prevalente natura privatistica e rientra, quindi, nell'ambito materiale dell'ordinamento civile.

D'altra parte, questa Corte ha già rilevato che, anche in riferimento al collaudo è ravvisabile una ulteriore funzione di garanzia della concorrenzialità nel mercato, funzione in corrispondenza della quale si delinea l'ulteriore competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza (sentenza n. 401 del 2007).

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 27, comma 3, 35, 36, 37, 38, 39, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57 e 58 del titolo III della legge della Regione Campania 20 giugno 2006, n. 12 (Disposizioni in materia di amministrazione e contabilità regionale del Consiglio regionale della Campania), promosse, in riferimento ai «principi comunitari in materia di libera concorrenza, libera circolazione e libertà di stabilimento (artt. 2, 3, 4, 39 e segg.,

81 e segg. del Trattato CEE)» dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 27, comma 3, 35, 36, 37, 38, 39, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57 e 58 del titolo III della legge della Regione Campania 20 giugno 2006, n. 12;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge della Regione Abruzzo 20 dicembre 2000, n. 115 (Nuove norme per l'edilizia scolastica), come sostituito dall'art. 2, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 8 novembre 2006, n. 33 (Modifiche e integrazioni di leggi regionali concernenti i lavori pubblici e l'edilizia residenziale pubblica) e dell'art. 7, comma 1, della legge regionale n. 33 del 2006.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 dicembre 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 dicembre 2007.

Sentenza del 12 dicembre 2007 n. 443		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrenti	Regione Veneto e Regione Sicilia	
Resistente	Presidente del Consiglio dei Ministri	
Materia	Tutela della concorrenza - Professioni	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
Art. 2 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 dalla legge 4 agosto 2006, n. 248	Artt. 3, 114, 117, primo comma,, e 120 Cost.	inammissibilità
Art. 2, comma 1, lettera a), d.l. 223/2006	Art. 117, terzo comma, Cost.	non fondatezza della questione
Art. 2, comma 1, lettera b), d.l. 223/2006	Art. 117, terzo comma, Cost.	non fondatezza della questione
Art. 2, comma 1, lettera c), d.l. 223/2006	Art. 117, terzo comma, Cost.	non fondatezza della questione
Nota di sintesi		
<p>Le disposizioni esaminate dalla Consulta, contenute nel decreto-legge 223/2006, convertito dalla legge 248/2006, in quanto finalizzate a stimolare una maggiore concorrenzialità nell'ambito delle attività libero-professionali e intellettuali, sono da ritenersi riconducibili alla materia "tutela della concorrenza", di competenza esclusiva statale (e non nella materia delle "professioni", di competenza ripartita, come asserito dalle Regioni ricorrenti).</p> <p>In particolare, le norme statali impugnate prevedono:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ la soppressione dell'obbligo di tariffe fisse o minime, nonché del divieto di pattuire compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti; ▪ la possibilità di svolgere pubblicità informativa circa i titoli e le specializzazioni professionali, le caratteristiche e i costi del servizio offerto; ▪ la possibilità di creare società di persone o associazioni tra professionisti; ▪ l'adeguamento dei codici deontologici e di autodisciplina alle disposizioni introdotte. <p>Inoltre, la norma contenuta nel citato decreto-legge che, modificando la normativa civilistica, prescrive che siano redatti per iscritto, a pena di nullità, i patti conclusi tra gli avvocati ed i praticanti abilitati e i loro clienti, aventi ad oggetto la determinazione dei compensi professionali, attiene, secondo la Consulta, al contratto di prestazione d'opera professionale degli avvocati e, pertanto, rientra nella materia "ordinamento civile", di competenza esclusiva statale (e non nella materia delle "professioni" come asserito dalle Regioni ricorrenti).</p>		

SENTENZA N. 443

ANNO 2007

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2 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, promossi con due ricorsi della Regione Veneto e con un ricorso della Regione Siciliana, notificati il 31 agosto, il 5 e il 9 ottobre 2006, depositati in cancelleria l'11 settembre, l'11 e il 12 ottobre 2006 ed iscritti ai numeri 96, 103 e 104 del registro ricorsi 2006.

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

udito nell'udienza pubblica del 6 novembre 2007 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

uditi gli avvocati Mario Bertolissi e Andrea Manzi per la Regione Veneto, Francesco Castaldi e Giovanni Pitruzzella per la Regione Siciliana e l'avvocato dello Stato Danilo Del Gaizo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - La Regione Veneto e la Regione Siciliana hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni 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), e, tra queste,

dell'art. 2, nel testo originario ed in quello risultante dalle modifiche apportate, in sede di conversione, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

2. - Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel decreto-legge n. 223 del 2006, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2006, vengono in esame in questa sede le questioni relative all'art. 2.

I giudizi possono essere riuniti e decisi con un'unica sentenza per la coincidenza dell'oggetto delle singole questioni e del parametro evocato.

3. - Preliminarmente, deve essere dichiarata l'inammissibilità delle questioni relative all'art. 2 del decreto-legge n. 223 del 2006, per violazione degli artt. 3, 114, 117, primo comma, e 120 Cost., sollevate dalla Regione Siciliana nella memoria integrativa depositata in prossimità dell'udienza pubblica. Tali censure, infatti, sono state formulate per la prima volta nella memoria sopra citata, risultando pertanto inammissibili perché tardivamente proposte (da ultimo, sentenza n. 246 del 2006).

4. - Non può essere accolta l'eccezione di inammissibilità, sollevata dall'Avvocatura dello Stato, delle questioni, promosse dalla Regione Veneto con il ric. n. 96 del 2006, riguardanti le norme del decreto-legge successivamente modificate dalla legge di conversione. Secondo la difesa erariale, la conversione del decreto in legge avrebbe determinato l'«inammissibilità sopravvenuta» delle suddette questioni o la «cessazione della materia del contendere». A prescindere dalla genericità dell'eccezione, che non indica le norme modificate e l'entità delle relative modifiche, questa Corte ritiene debbano considerarsi assorbite le censure al testo originario di un decreto-legge quando le stesse vengano rivolte alle corrispondenti disposizioni della legge di conversione, nell'ipotesi che vi sia identità testuale tra di esse (sentenza n. 417 del 2005).

Nella fattispecie, le disposizioni contenute nella legge di conversione apportano al testo originario alcune varianti stilistiche ed aggiungono allo stesso nuove determinazioni normative, che lo integrano e lo specificano, senza alterarne la sostanza prescrittiva. Ne segue che le questioni sollevate nei confronti delle norme originarie del decreto-legge si attagliano anche alle norme corrispondenti della legge di conversione.

5. - La Regione Siciliana censura le norme impugnate per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., senza fornire alcuna motivazione sull'applicabilità di tale disposizione costituzionale ad una Regione a statuto speciale come la Sicilia. Tuttavia, in considerazione dell'assenza nello statuto siciliano della materia «professioni», si deve ritenere implicita l'operatività dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), che rende utilizzabile nel presente giudizio il parametro costituzionale evocato dalla ricorrente.

Si deve inoltre disattendere l'eccezione della difesa erariale circa l'inammissibilità del ricorso della Regione Siciliana, fondata sulla presunta inapplicabilità della normativa impugnata ad una Regione a statuto speciale, per effetto della clausola di salvaguardia contenuta nel comma 1-*bis* dell'art. 1 del decreto-legge n. 223 del 2006, introdotto dalla legge di conversione n. 248 del 2006. Tale clausola, per la sua genericità e per il suo riferirsi ad una serie eterogenea di disposizioni comprese nello stesso atto legislativo, non è idonea ad escludere il sindacato di legittimità costituzionale sulle norme oggetto di impugnazione, ritenute dalla Regione ricorrente pienamente applicabili nel proprio territorio (*ex plurimis*, tra le più recenti, sentenze n. 179, n. 165 e n. 162 del 2007).

6. - La questione di legittimità costituzionale della lettera *a*) del comma 1 dell'art. 2 del decreto-legge n. 223 del 2006, nel testo originario ed in quello modificato dalla legge di conversione n. 248 del 2006, non è fondata.

6.1. - La norma sopra richiamata, nell'abrogare le disposizioni che prevedono «l'obbligatorietà di tariffe fisse o minime ovvero il divieto di pattuire compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti», tende a stimolare una maggiore concorrenzialità nell'ambito delle attività libero-professionali e intellettuali, offrendo all'utente una più ampia possibilità di scelta tra le diverse offerte, maggiormente differenziate tra loro, con la nuova normativa, sia per i costi che per le modalità di determinazione dei compensi.

Essa, pertanto, attiene alla materia «tutela della concorrenza», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

6.2. - Pur se il presente giudizio concerne in modo esclusivo la presunta lesione di competenze costituzionalmente garantite delle Regioni, giova notare che la conclusione di cui al paragrafo precedente trova conferma in sede comunitaria.

Con particolare riferimento alle restrizioni alla concorrenza nel settore delle professioni, si deve, infatti, segnalare la Relazione sulla concorrenza nei servizi professionali presentata dalla Commissione il 9 febbraio 2004 [Com(2004)83]. Il 5 settembre 2005, la Commissione ha presentato il seguito della suddetta Relazione [Com(2005)405], in cui si giunge alla conclusione, tra l'altro, che gli Stati membri dovrebbero avviare un processo di revisione delle restrizioni esistenti, con riferimento sia alle tariffe fisse, sia alle limitazioni di pubblicità.

In esito a tale relazione, il Parlamento europeo, il 12 ottobre 2006, ha approvato una risoluzione con la quale, tra l'altro, si invita la Commissione ad approfondire l'analisi delle differenze esistenti – in riferimento all'apertura del mercato – tra le diverse categorie professionali di ciascuno Stato membro, e, sul presupposto che l'obbligatorietà di tariffe fisse o minime e il divieto di pattuire compensi legati al risultato raggiunto potrebbero costituire un ostacolo alla qualità dei servizi e alla concorrenza, si invitano gli Stati membri ad adottare misure meno restrittive e più adeguate rispetto ai principi di non discriminazione, necessità e proporzionalità.

Con specifico riguardo alle professioni legali ed all'interesse generale al funzionamento dei sistemi giuridici, il Parlamento europeo ha adottato, il 23 marzo 2006, una risoluzione, nella quale si riconosce che «le tabelle degli onorari o altre tariffe obbligatorie» non violano gli artt. 10 e 81 del Trattato, purché la loro adozione sia giustificata dal perseguimento di un legittimo interesse pubblico.

Il medesimo orientamento emerge dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee. Quest'ultima, nella sentenza 5 dicembre 2006 (cause riunite Cipolla C-94/2004, Capodarte e Macrino, C-202/2004), ha statuito che «il divieto di derogare convenzionalmente ai minimi tariffari, come previsto dalla legislazione italiana, può rendere più difficile l'accesso degli avvocati stabiliti in uno Stato membro diverso dalla Repubblica italiana al mercato italiano dei servizi legali, ed è in grado quindi di ostacolare l'esercizio delle loro attività di prestazione di servizi in quest'ultimo Stato membro. Tale divieto si rivela pertanto una restrizione ai sensi dell'art. 49 CE».

6.3. - Una volta chiarita l'appartenenza delle norme censurate alla materia «tutela della concorrenza», diventa superfluo soffermarsi sul quesito se le stesse abbiano carattere di principio o configurino una disciplina di dettaglio. Questa Corte ha già precisato che le competenze esclusive statali, che si presentino come trasversali, «incidono naturalmente, nei limiti della loro specificità e dei contenuti normativi che di esse possano definirsi propri, sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano» (sentenza n. 80 del 2006). Anche una disposizione particolare e specifica, purché orientata alla tutela della concorrenza, si pone come legittima esplicazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato *in subiecta materia*. Se si ritenessero legittime le norme a tutela della concorrenza – o riguardanti altra materia di potestà legislativa esclusiva – a condizione che le stesse abbiano un carattere generale o di principio, si finirebbe con il confondere il secondo e il terzo comma dell'art. 117 Cost., ispirati viceversa ad un diverso criterio sistematico di riparto delle competenze. Ciò è ancor più evidente in materie, come la «tutela della concorrenza» o la «tutela dell'ambiente», contrassegnate più che da una omogeneità degli oggetti delle diverse discipline, dalla forza unificante della loro funzionalizzazione finalistica, con i limiti oggettivi di proporzionalità ed adeguatezza, più volte indicati da questa Corte (da ultimo, sentenze n. 430 e n. 401 del 2007).

Una illegittima invasione della sfera di competenza legislativa costituzionalmente garantita alle Regioni, frutto di eventuale dilatazione oltre misura dell'interpretazione delle materie trasversali, può essere evitata non – come prospettato dalle ricorrenti – tramite la distinzione tra norme di principio e norme di dettaglio, ma con la rigorosa verifica della effettiva funzionalità delle norme statali alla tutela della concorrenza. Quest'ultima infatti, per sua natura, non può tollerare

differenziazioni territoriali, che finirebbero per limitare, o addirittura neutralizzare, gli effetti delle norme di garanzia.

Come si è visto prima, le due norme di cui alla lettera *a*) del comma 1 dell'art. 2 del decreto-legge n. 223 del 2006 possono essere entrambe ricondotte alla materia in questione e quindi sono esenti dalle censure avanzate dalle ricorrenti.

7. - La questione relativa alla lettera *b*) del comma 1 dell'art. 2 del decreto-legge n. 223 del 2006, nel testo originario ed in quello sostituito dalla legge di conversione n. 248 del 2006, non è fondata.

7.1. - Anche la possibilità di svolgere pubblicità informativa circa i titoli e le specializzazioni professionali, le caratteristiche del servizio offerto, nonché i costi complessivi delle prestazioni, garantisce e promuove la concorrenza, purché, a tutela degli utenti – come precisato dalla norma impugnata – il messaggio pubblicitario sia caratterizzato da trasparenza e veridicità, controllate dall'ordine professionale.

Posto quanto sopra, valgono le medesime considerazioni svolte nel paragrafo 6.3, che sorreggono la dichiarazione di non fondatezza della questione concernente la norma di cui alla lettera *a*) dello stesso comma 1, sotto il profilo del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni.

8. - La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *c*), del decreto-legge n. 223 del 2006, nel testo originario ed in quello sostituito dalla legge di conversione n. 248 del 2006, non è fondata.

8.1. - La possibilità di creare società di persone o associazioni tra professionisti, volte a fornire all'utenza servizi professionali di tipo interdisciplinare, aumenta e diversifica l'offerta sul mercato e consente una maggiore possibilità di scelta a chi ha necessità di avvalersi congiuntamente di determinate prestazioni professionali, anche se eterogenee, indirizzate a realizzare interessi convergenti o connessi. Pertanto, le norme in esame sono riconducibili alla materia «tutela della concorrenza», con le conseguenze di ordine giuridico che sono state in precedenza illustrate. Anche tale norma è quindi esente da censure di legittimità costituzionale sotto il profilo del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni.

9. - La questione di legittimità costituzionale del comma *2-bis* dell'art. 2 del decreto-legge n. 223 del 2006, inserito dalla legge di conversione n. 248 del 2006, non è fondata.

9.1. - La norma ora citata modifica il terzo comma dell'art. 2233 del codice civile, prescrivendo, a pena di nullità, che siano redatti in forma scritta i patti, conclusi tra gli avvocati ed i praticanti abilitati con i loro clienti, che stabiliscono i compensi professionali.

Si tratta, con tutta evidenza, di una norma che attiene al contratto di prestazione d'opera professionale degli avvocati, rientrando come tale nella materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

10. - La questione di legittimità costituzionale del comma 3 dell'art. 2 del decreto-legge n. 223 del 2006, rimasto invariato a seguito della conversione in legge, non è fondata.

Il suddetto comma 3 prevede l'adeguamento delle disposizioni deontologiche e dei codici di autodisciplina a quanto stabilito dal comma 1 dello stesso art. 2 e, in caso di mancato adeguamento, la nullità delle norme in contrasto con lo stesso comma 1. La norma di cui al comma 3 si presenta, dunque, come strettamente consequenziale a quelle di cui al comma 1, per le quali si è ritenuto che le relative questioni non siano fondate, in quanto incidenti su un ambito materiale di competenza esclusiva dello Stato (la «tutela della concorrenza»). Deve, pertanto, ritenersi che valgano le medesime considerazioni svolte a sostegno della dichiarazione di non fondatezza delle altre questioni concernenti l'art. 2 del decreto-legge n. 223 del 2006 sotto il profilo del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sulle impugnazioni delle altre disposizioni contenute nel 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, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 agosto 2006, n. 248, promosse dalla Regione Veneto e dalla Regione Siciliana con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto-legge n. 223 del 2006, nel testo risultante dalle modifiche apportate, in sede di conversione, dalla legge n. 248 del 2006, promosse dalla Regione Siciliana, in riferimento agli artt. 3, 114, 117, primo comma, e 120 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto-legge n. 223 del 2006, nel testo originario ed in quello risultante dalle modifiche apportate, in sede di conversione, dalla legge n. 248 del 2006, promosse dalla Regione Veneto e dalla Regione Siciliana, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2007.

Sentenza del 12 dicembre 2007 n. 451		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei Ministri	
Resistente	Regione Emilia-Romagna	
Materia	Tributi	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
Art. 5, legge della Regione Emilia-Romagna 22 dicembre 2005, n. 23 (Disposizioni in materia tributaria)	Artt. 117, secondo comma, lettera e) e 119 Cost.	illegittimità costituzionale
Art. 6, comma 1, l.r. 23/2005	Artt. 3, 117, secondo comma, lettere e) ed l), 119 Cost.	cessazione della materia del contendere
Nota di sintesi		
<p>Con questa sentenza la Corte Costituzionale conferma, in relazione all'autonomia tributaria delle Regioni, il proprio consolidato orientamento secondo il quale per "tributi propri" della Regione, ai sensi del novellato art. 119 Cost., devono intendersi solo i "tributi istituiti dalle Regioni con propria legge, nel rispetto dei principi di coordinamento con il sistema tributario statale" (<i>ex pluribus</i>, sentenze nn. 296, 297 e 311 del 2003, 397 del 2005 e 413 del 2006) e non i tributi istituiti con legge nazionale. Quest'ultimi (quali la tassa automobilistica, il tributo per il deposito in discarica dei rifiuti, l'IRAP) rientrano, secondo la Consulta, nella competenza esclusiva statale, senza che al contrario rilevino né l'attribuzione del gettito alle Regioni né le determinazioni espressamente attribuite dalla normativa statale alla potestà regionale.</p> <p>Con la pronuncia in esame, la Corte, rilevato che l'impugnata norma regionale prevede, in relazione alla determinazione dell'importo della tassa automobilistica, agevolazioni non consentite dalla disciplina nazionale, dichiara, sulla base del richiamato indirizzo giurisprudenziale, l'illegittimità della stessa per violazione della competenza esclusiva statale.</p>		

SENTENZA N. 451

ANNO 2007

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5 e 6, comma 1, della legge della Regione Emilia-Romagna 22 dicembre 2005, n. 23 (Disposizioni in materia tributaria), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 17 febbraio 2006, depositato in cancelleria il 21 febbraio 2006 ed iscritto al n. 24 del registro ricorsi 2006.

Visto l'atto di costituzione della Regione Emilia Romagna;

udito nell'udienza pubblica del 20 novembre 2007 il Giudice relatore Franco Gallo;

uditi l'avvocato dello Stato Enrico Arena per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Rosaria Russo Valentini per la Regione Emilia Romagna.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia l'illegittimità costituzionale: a) dell'art. 5 della legge della Regione Emilia-Romagna 22 dicembre 2005, n. 23 (Disposizioni in materia tributaria), pubblicata nel *Bollettino Ufficiale* della Regione n. 167 del 22 dicembre 2005, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera *e*), e 119 della Costituzione, in relazione all'allegato 1, tariffa C, del d.P.R. 5 febbraio 1953, n. 39 (Testo unico delle leggi sulle tasse automobilistiche), e successive modificazioni; b) dell'art. 6, comma 1, della medesima legge regionale, per violazione degli artt. 3, 117, secondo comma, lettere *e*) ed «*i*)» (*recte: l*) e 119 Cost. Il ricorrente propone, pertanto, due distinte questioni di legittimità costituzionale, che vanno esaminate separatamente.

2. - La prima questione proposta riguarda l'art. 5 della suddetta legge regionale, il quale, nello stabilire che «rientrano nella classificazione prevista nell'allegato 1, tariffa C, del d.P.R. 5 febbraio

1953, n. 39 (Testo unico delle leggi sulle tasse automobilistiche) gli autoveicoli adibiti a scuola guida, a condizione che sulla licenza di circolazione siano state apposte le annotazioni previste nello stesso decreto», estende a tutti gli autoveicoli adibiti a scuola guida l'agevolazione tributaria prevista dal citato allegato 1, tariffa C, del d.P.R. n. 39 del 1953 per le sole autovetture adibite allo stesso scopo. Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata, estendendo la suddetta agevolazione a casi non previsti dalla normativa statale, eccederebbe i limiti fissati in materia dal legislatore statale al legislatore regionale, il quale, pertanto, avrebbe esercitato una potestà normativa che non gli compete, così incorrendo nella violazione degli evocati parametri costituzionali (artt. 117, secondo comma, lettera *e*, e 119 Cost.).

La questione è fondata.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte in tema di ripartizione delle competenze legislative concernenti la tassa automobilistica regionale, il legislatore statale, pur attribuendo alle Regioni ad autonomia ordinaria il gettito della tassa ed un limitato potere di variazione dell'importo originariamente stabilito, oltre che l'attività amministrativa concernente la riscossione, i rimborsi, il recupero della tassa stessa e l'applicazione delle sanzioni, non ha tuttavia devoluto a dette Regioni il potere di disciplinare gli altri elementi costitutivi del tributo. In questo quadro normativo, quindi, la tassa automobilistica non può definirsi come "tributo proprio della Regione", ai sensi del combinato disposto degli artt. 117, quarto comma, e 119, secondo comma, Cost., dal momento che il gettito della tassa è stato "attribuito" alle Regioni, ma la disciplina di detto tributo non rientra nella competenza legislativa residuale alle stesse riservata dall'art. 117, quarto comma, Cost. Si deve quindi confermare il principio, costantemente affermato da questa Corte, per cui «allo stato della vigente legislazione, la disciplina delle tasse automobilistiche rientra nella competenza esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali», ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione (sentenze n. 455 del 2005; n. 311, n. 297 e n. 296 del 2003).

Sulla base di tale principio sono state dichiarate costituzionalmente illegittime, perché invasive della esclusiva competenza dello Stato, norme regionali che disponevano esenzioni dalla tassa automobilistica (sentenze n. 455 del 2005 e n. 296 del 2003) o modificavano la disciplina dei termini per l'accertamento del tributo (sentenze numeri 296, 297 e 311 del 2003).

L'impugnato art. 5 della legge reg. Emilia-Romagna n. 23 del 2005 prevede per i veicoli adibiti a scuola guida casi di riduzione (nella misura del 40 per cento del tributo) della tassa automobilistica non contemplati dalla norma statale (allegato 1, tariffa C, del d.P.R. n. 39 del 1953). Quest'ultima, infatti, consente di applicare la suddetta agevolazione fiscale solo alle autovetture adibite a scuola guida e cioè ai veicoli a motore, destinati a tale scopo, con almeno quattro ruote e diversi dai motoveicoli, destinati al trasporto di persone, aventi al massimo nove posti, compreso quello del conducente (art. 54, comma 1, lettera *a*, del nuovo codice della strada). La norma regionale, invece, estende l'agevolazione a tutti gli autoveicoli adibiti a scuola guida, anche se diversi dalle autovetture quali definite dal codice della strada (e quindi, ad esempio, anche agli autobus, agli autoveicoli per trasporto promiscuo, agli autocarri, ai trattori stradali, agli autotreni ed altro). La norma regionale impugnata interviene, dunque, su aspetti della disciplina sostanziale del tributo riservati alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

A tale conclusione la Regione resistente ha obiettato che la norma impugnata avrebbe portata soltanto interpretativa, in quanto si limiterebbe a fornire una doverosa interpretazione *secundum Constitutionem* della norma statale, la quale, se diversamente interpretata, escluderebbe irragionevolmente, in violazione dell'art. 3 Cost., l'applicazione dell'agevolazione fiscale agli autoveicoli adibiti a scuola guida diversi dalle «autovetture». L'obiezione è, però, infondata, perché la Regione non potrebbe mai eccedere i limiti della propria competenza legislativa intervenendo, con legge interpretativa o innovativa, su una legge statale, neppure adducendo la violazione, da parte di detta legge statale, di norme costituzionali (nella specie, addirittura diverse da quelle che regolano l'attribuzione della competenza legislativa dello Stato e delle Regioni).

3. - La seconda questione ha ad oggetto l'art. 6, comma 1, della citata legge regionale n. 23 del 2005, il quale, aggiungendo il comma 1-*bis* all'art. 7-*bis* della legge della Regione Emilia-Romagna

19 agosto 1996, n. 31 (Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi), dispone che il termine di decadenza per l'accertamento delle violazioni previste dalla disciplina statale e regionale sul deposito in discarica dei rifiuti solidi decorre, «nel caso in cui venga esercitata l'azione penale», dal «passaggio in giudicato della sentenza che definisce il giudizio penale», invece che dalla data di commissione della violazione.

Al riguardo, va però rilevato che sono venute meno le ragioni della controversia.

Successivamente alla proposizione del ricorso, infatti, la disposizione impugnata è stata abrogata dall'art. 4 della legge della Regione Emilia-Romagna 20 dicembre 2006, n. 19 (Disposizioni in materia tributaria), pubblicata nel *Bollettino Ufficiale* della Regione n. 185 del 20 dicembre 2006 ed entrata in vigore il 21 dicembre 2006. La Regione resistente, con documento prodotto in udienza e datato 16 novembre 2007, ha inoltre precisato che la medesima disposizione censurata, «sin dal momento della sua entrata in vigore e fino al momento della sua abrogazione, non ha prodotto alcun effetto sui rapporti tributari in essere». Poiché la stessa difesa erariale ha affermato in udienza che, a séguito di tali dichiarazioni della resistente, la questione «si può ritenere superata», deve constatarsi che è venuto meno l'interesse del ricorrente a coltivare il ricorso e pertanto, in accoglimento della richiesta della Regione e in conformità alla giurisprudenza di questa Corte, deve dichiararsi cessata la materia del contendere (*ex plurimis*, sentenza n. 289 del 2007; ordinanza n. 41 del 2007).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Emilia-Romagna 22 dicembre 2005, n. 23 (Disposizioni in materia tributaria), in relazione all'allegato 1, tariffa C, del d.P.R. 5 febbraio 1953, n. 39 (Testo unico delle leggi sulle tasse automobilistiche), e successive modificazioni, nella parte in cui stabilisce che «rientrano nella classificazione prevista nell'allegato 1, tariffa C, del d.P.R. 5 febbraio 1953, n. 39 (Testo unico delle leggi sulle tasse automobilistiche) gli autoveicoli adibiti a scuola guida, a condizione che sulla licenza di circolazione siano state apposte le annotazioni previste nello stesso decreto»;

dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, della medesima legge regionale, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 117, secondo comma, lettere *e*) e *l*), e 119 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Franco GALLO, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2007.

Sentenza del 21 dicembre 2007 n. 452		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Veneto	
Resistente	Presidente del Consiglio dei Ministri	
Materia	Trasporto pubblico locale Tutela della concorrenza	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
art. 6, comma 1, lettere a), d), e), f) e g), 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	artt. 117, quarto comma, e 118 Cost.	inammissibilità della questione
artt. 6 e 12, comma 1, d.l. 223/2006	artt. 117, quarto comma, e 118 Cost.	non fondatezza della questione
artt. 6, comma 1, lettere b) e c) e 12, comma 1, d.l. 223/2006 convertito dalla l. 248/2006	artt. 117, quarto comma, e 118 Cost.	non fondatezza della questione
Nota di sintesi		
<p>Le disposizioni statali che prevedono la facoltà per i comuni di ricorrere a specifici strumenti per accrescere l'offerta del trasporto pubblico locale, di linea e non di linea, anche in deroga alla normativa vigente, sono da considerare esercizio della potestà esclusiva, e nel contempo "trasversale", dello Stato in materia di "tutela della concorrenza" (art. 117. c 2, lett. e), Cost.), e pertanto, pur incidendo in una materia, quale quella del trasporto pubblico locale, di competenza residuale delle Regioni, legittime. L'intervento legislativo statale risulta, infatti, rispettoso dei criteri di adeguatezza e proporzionalità posti a limite dell'esercizio della competenza trasversale dello Stato, essendo gli strumenti in esame "disposti in una relazione ragionevole e proporzionata rispetto agli obiettivi attesi".</p>		

SENTENZA N. 452

ANNO 2007

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- 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	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 6 e 12 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) e degli articoli 6 e 12 comma 1, del decreto-legge n. 223 del 2006, convertito, con modificazioni, dall'art.1, comma 1, della legge 4 agosto 2006 n. 248, promossi con n. 2 ricorsi della Regione Veneto notificati il 31 agosto e il 5 ottobre 2006, depositati in cancelleria l'11 settembre e l'11 ottobre 2006 ed iscritti ai nn. 96 e 103 del registro ricorsi 2006.

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

udito nell'udienza pubblica del 6 novembre 2007 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

uditi gli avvocati Mario Bertolissi e Andrea Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Danilo Del Gaizo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - La Regione Veneto, con due distinti ricorsi, ha promosso questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni 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) e della relativa legge di conversione 4 agosto 2006, n. 248. Oggetto del presente giudizio sono le sole questioni di

costituzionalità che investono gli artt. 6 e 12, comma 1, entrambi recanti modificazioni della legislazione relativa al settore dei servizi di trasporto locale.

Per la ricorrente le disposizioni censurate violano gli artt. 117, quarto comma, e 118 della Costituzione, poiché interverrebbero nell'ambito del trasporto pubblico locale, materia di competenza «esclusiva» delle Regioni, mediante una «disciplina compiuta» che non rispetterebbe «i parametri della adeguatezza e della proporzionalità». Né sarebbe sufficiente riferirsi alla titolarità della competenza legislativa in tema «di tutela della concorrenza per giustificare l'intervento del legislatore statale».

2. - In considerazione dell'identità della materia, nonché dei profili di illegittimità costituzionale fatti valere, i ricorsi, per la parte relativa agli artt. 6 e 12, comma 1, sia nel testo originario, sia in quello risultante dalla legge di conversione, meritano di essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

3. - Va rilevato, in via preliminare, che mentre l'art 12, comma 1, del decreto-legge n. 223 del 2006 è stato convertito senza alcuna modificazione dalla legge n. 248 del 2006, sicché ben si comprende che il ricorrente, nell'impugnarlo, anche dopo la conversione in legge, non abbia ritenuto di integrare le censure già svolte con il primo ricorso, l'art. 6 ha viceversa subito modifiche sostanziali in sede di conversione.

Esse hanno profondamente inciso sul portato normativo della disposizione, arricchendola di ulteriori e distinte ipotesi facoltizzanti per il Comune, e ne hanno mutato la stessa rubrica.

A fronte di tale evidenza, il ricorso n. 103 del 2006 omette qualsivoglia motivazione, rispetto a quanto già dedotto tramite il ricorso n. 96 del 2006, che si faccia carico di dimostrare, o anche solo di ipotizzare, per quali ragioni il vizio di legittimità costituzionale denunciato con riguardo all'art. 6, comma 1, lettere *b*) e *c*) (ovvero le norme corrispondenti all'originario contenuto normativo della disposizione) sussista anche in relazione alle lettere *a*), *d*), *e*), *f*) e *g*), aggiunte in sede di conversione.

Per tale parte, detto ricorso si appalesa pertanto inammissibile per genericità (da ultimo, sentenze n. 401 e n. 367 del 2007) dovendosi pertanto scrutinare nel merito, unitamente all'art. 12, comma 1, le sole lettere *b*) e *c*) dell'art. 6, con argomentazioni che, stante la sostanziale identità delle norme, riguardano in entrambi i casi tali disposizioni sia nel testo recato dal decreto-legge n. 223 del 2006, sia in quello risultante dalla legge di conversione n. 248 del 2006.

4. - Le questioni di costituzionalità così riassunte non sono fondate.

Non è negabile che le disposizioni impugnate abbiano attinenza con la materia del trasporto pubblico locale, che questa Corte già ha riconosciuto rientrare «nell'ambito delle competenze residuali della Regione di cui al quarto comma dell'art. 117 della Costituzione» (sentenze n. 80 e n. 29 del 2006, n. 222 del 2005), ma è altrettanto pacifico che le materie di competenza esclusiva e nel contempo «trasversali» dello Stato, come quella concernente la tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, possono intersecare qualsivoglia titolo di competenza legislativa regionale, seppur nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi cui esse sono preposte, fino ad incidere sulla «totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano» (sentenza n. 80 del 2006), anche con riguardo alle materie legislative regionali di tipo residuale.

Va aggiunto, con riguardo al caso di specie, che correttamente l'Avvocatura dello Stato, anche sulla base di quanto espressamente enunciato dagli artt. 1 e 6, comma 1, del decreto-legge n. 223 del 2006, quali risultanti dal testo della legge di conversione, individua il titolo di intervento del legislatore statale nella «tutela della concorrenza», mentre appare del tutto improprio il riferimento operato alla lettera *m*) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, per il preliminare ed assorbente rilievo, tra gli altri possibili, secondo cui le disposizioni oggetto del presente giudizio contengono prescrizioni meramente facoltizzanti per i Comuni, come tali del tutto inidonee a garantire il «livello essenziale» di una prestazione.

Le disposizioni impugnate si propongono e conseguono l'obiettivo di accrescere l'offerta del trasporto pubblico locale, rispettivamente di linea e non di linea, implementando la platea degli

operatori attivi sul mercato, tramite il rilascio di licenze (art. 6, lettera *b*) o di titoli autorizzatori temporanei o stagionali (art. 6, lettera *c*), anche in favore di chi sia iscritto al ruolo di cui all'art. 6 della legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea), ovvero riconoscendo ai Comuni la facoltà di autorizzare al trasporto di linea di passeggeri chi sia in possesso dei necessari requisiti tecnico-professionali (art. 12, comma 1).

Per tali vie, l'ente locale viene dotato di mezzi adeguati per incidere sugli assetti concorrenziali dell'intero mercato del trasporto di competenza dell'ente locale, ma con una evidente ricaduta sulla libera circolazione delle persone nell'intero territorio nazionale.

Tali strumenti appaiono «disposti in una relazione ragionevole e proporzionata rispetto agli obiettivi attesi» (sentenze n. 274 e n. 14 del 2004), così da non travalicare, secondo criteri di adeguatezza e proporzionalità, i limiti di esercizio della competenza trasversale dello Stato, che questa Corte ha recentemente ribadito essere comprensiva della disciplina degli «strumenti di liberalizzazione dei mercati» (sentenza n. 401 del 2007).

In particolare, l'impugnato art. 6 concerne la facoltà attribuita ai Comuni di «bandire concorsi straordinari in conformità alla vigente programmazione numerica», di assegnare a titolo gratuito od oneroso «nuove licenze» agli iscritti nell'apposito ruolo dei conducenti dei veicoli di cui all'art. 6 della legge n. 21 del 1992, nonché di rilasciare «titoli autorizzatori temporanei o stagionali» in caso di «eventi straordinari o periodi di prevedibile incremento della domanda».

Si tratta di innovazioni apportate alla legislazione vigente finalizzate all'aumento dell'offerta del servizio di taxi, mentre ridotte, se non strettamente necessitate, appaiono le ricadute di queste disposizioni sui profili più propriamente organizzativi.

L'impugnato art. 12, comma 1, è a sua volta disposizione riconducibile alla surrichiamata accezione di tutela della concorrenza, dal momento che permette che nel trasporto di linea di passeggeri operante in ambito comunale ed intercomunale i Comuni possano autorizzare «soggetti in possesso dei necessari requisiti tecnico-professionali», ad integrazione di quanto previsto negli artt. 18 e 19 del d.lgs. 19 novembre 1997, n. 422 (Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), e che questi soggetti possano svolgere la loro attività anche presso gli scali ferroviari, portuali ed aeroportuali esistenti nel territorio comunale.

Né si può obiettare – quanto a tali disposizioni riconducibili alla materia «tutela della concorrenza» mediante discipline proporzionate all'obiettivo di liberalizzare almeno in parte i settori interessati – come fa la ricorrente, che il legislatore statale non avrebbe comunque potuto adottare «una disciplina compiuta che non lascia spazio ad una legislazione regionale ulteriore».

Al contrario, questa Corte ha già più volte affermato (da ultimo, si veda la sentenza n. 401 del 2007, punto 6.7 del *Considerato in diritto*) che, una volta ricondotto l'intervento statale al legittimo esercizio di una potestà legislativa esclusiva di carattere trasversale e quindi valutato in termini di proporzionalità ed adeguatezza, tale intervento «può avere anche un contenuto analitico».

Per tale verso, non risultano violati né l'art. 117, quarto comma, né l'art. 118 della Costituzione, atteso, quanto a quest'ultimo parametro, che la affermata competenza legislativa statale ad adottare le disposizioni censurate comporta che spetti parimenti alla legge dello Stato la allocazione delle corrispondenti funzioni amministrative, peraltro riconosciute, nel caso di specie, proprio all'ente locale di base.

Per tali ragioni, entrambi i ricorsi debbono essere rigettati.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti di altre disposizioni 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, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 agosto 2006, n. 248 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, recante 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) con i ricorsi indicati in epigrafe; riuniti i giudizi,

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettere *a)*, *d)*, *e)*, *f)* e *g)* del decreto-legge n. 223 del 2006, nel testo sostituito dalla legge di conversione n. 248 del 2006, promosse, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 118 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso n. 103 del 2006 indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 6 e 12, comma 1, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, promosse, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 118 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso n. 96 del 2006 indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettere *b)* e *c)*, e dell'art. 12, comma 1, del decreto-legge n. 223 del 2006, nei testi rispettivamente risultanti dalla legge di conversione n. 248 del 2006, promosse, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 118 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso n. 103 del 2006 indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale
Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2007.

Sentenza del 21 dicembre 2007 n. 453		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Veneto	
Resistente	Presidente del Consiglio dei Ministri	
Materia	Istituzione fondi speciali in materie riservate alla competenza residuale delle Regioni	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
art. 19 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	artt. 117, quarto comma e 119 Cost.	inammissibilità della questione
Nota di sintesi		
<p>Le disposizioni statali che istituiscono fondi settoriali in materie riservate alla potestà residuale delle Regioni non costituiscono di per sé una lesione delle competenze regionali potendo tale lesione, eventualmente, derivare dall'attuazione di tali disposizioni "sia per entità delle risorse sia per modalità di intervento sia, ancora, per le materie direttamente e indirettamente implicate".</p>		

SENTENZA N. 453

ANNO 2007

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- 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	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 19 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, promosso con ricorso della Regione Veneto notificato il 5 ottobre 2006, depositato in cancelleria l'11 ottobre 2006 ed iscritto al n. 103 del registro ricorsi 2006.

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

udito nell'udienza pubblica del 6 novembre 2007 il Giudice relatore Maria Rita Saulle;

uditi gli avvocati Mario Bertolissi e Andrea Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Danilo Del Gaizo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - La Regione Veneto, con ricorso notificato il 5 ottobre 2006 e depositato il successivo 11 ottobre, dubita, tra l'altro, in relazione agli artt. 117, quarto comma, e 119 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 19 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, dall'art. 1 della legge 4 agosto 2006, n. 248.

Il presente giudizio ha ad oggetto esclusivamente l'impugnazione proposta avverso tale norma, dovendosi riservare a separata trattazione la decisione concernente le ulteriori norme impugnate con il medesimo ricorso.

2. - L'art. 19 del d.l. n. 223 del 2006 prevede la creazione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, di tre distinti fondi.

Il primo, destinato alle politiche della famiglia, è volto «a 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».

Il secondo fondo, finalizzato alle politiche giovanili, è diretto a «promuovere il diritto dei giovani alla formazione culturale e professionale e all'inserimento nella vita sociale, anche attraverso interventi volti ad agevolare la realizzazione del diritto dei giovani all'abitazione, nonché a facilitare l'accesso al credito per l'acquisto e l'utilizzo di beni e servizi».

La norma impugnata istituisce, infine, un terzo «Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità» diretto a «promuovere le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità».

La Regione ricorrente censura le suddette disposizioni, in quanto ritiene che con esse lo Stato abbia creato dei fondi settoriali in materia attribuita alla competenza residuale delle Regioni, quale quella delle politiche sociali.

3. - La questione proposta con il ricorso è inammissibile.

3.1. - Va, in primo luogo, rilevato che, quanto all'asserita violazione dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione, nella delibera regionale di autorizzazione a proporre ricorso non vi è, con riferimento all'art. 19 del d.l. n. 223 del 2006, alcuna indicazione relativa al suindicato parametro costituzionale.

Tale omissione, secondo la giurisprudenza di questa Corte (da ultimo sentenza n. 98 del 2007), comporta l'inammissibilità del ricorso nei casi in cui, come in quello in esame, esso ha ad oggetto l'impugnazione di diverse norme di una stessa legge di contenuto eterogeneo. In tali ipotesi è infatti necessario che la delibera regionale di autorizzazione a proporre il ricorso contenga, con riferimento ad ogni disposizione impugnata, l'indicazione specifica dei parametri costituzionali asseritamente lesi, al fine di consentire di individuare le ragioni poste a fondamento di ogni singola censura.

3.2. - Quanto alla dedotta violazione dell'art. 119 della Costituzione, deve essere rilevato che la disposizione censurata, nell'istituire i fondi sopra indicati, si limita ad indicare mere finalità di intervento nei settori di rispettiva competenza, risultando, secondo il principio già affermato da questa Corte, inidonea a ledere «le competenze regionali, potendo la lesione derivare non già dall'enunciazione del proposito di destinare risorse per finalità indicate in modo così ampio e generico, bensì (eventualmente) dalle norme nelle quali quel proposito si concretizza, sia per entità delle risorse sia per modalità di intervento sia, ancora, per le materie direttamente e indirettamente implicate da tali interventi» (sentenza n. 141 del 2007).

La Regione è perciò priva di interesse ad impugnare la norma.

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 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, dall'art. 1 della legge 4 agosto 2006, n. 248,

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 del decreto-legge n. 223 del 2006, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 4 agosto 2006, n. 248, sollevata dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 119 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Maria Rita SAULLE, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2007.

Sentenza del 21 dicembre 2007 n. 454		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei Ministri	
Resistente	Regione Marche	
Materia	Turismo Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali Attività internazionale delle Regioni	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
art. 2, comma 1, lett. d), legge della Regione Marche 11 luglio 2006, n. 9 (Testo unico delle norme regionali in materia di turismo)	art. 117, secondo comma, lett. g), Cost. e art. 117, commi quinto e nono, Cost. in relazione all'art. 6, legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3)	non fondatezza della questione
Nota di sintesi		
<p>Le disposizioni regionali che prevedono la facoltà per le Regioni di collaborare con gli enti statali per lo svolgimento delle proprie funzioni, escludendo che il coinvolgimento di tali enti sia imposto unilateralmente sotto forma di obbligo, non violano la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento ed organizzazione amministrativa statale, ex art 117, secondo comma, lettera g), Cost., in quanto non determinano “alcuna alterazione delle ordinarie attribuzioni che i diversi organi sono chiamati a svolgere in seno agli enti di appartenenza”.</p> <p>Le disposizioni regionali che, al fine di promuovere e sostenere le imprese che operano nel settore turistico, attribuiscono alla Regione le funzioni di organizzazione e coordinamento delle attività delle imprese che partecipano in Italia e all'estero a manifestazioni fieristiche, riguardano la disciplina di funzioni aventi un carattere meramente interno e pertanto il relativo esercizio non può “incidere sulla politica estera dello Stato ovvero impegnarne la responsabilità”.</p>		

SENTENZA N. 454

ANNO 2007

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- 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	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *d*), della legge della Regione Marche 11 luglio 2006, n. 9 (Testo unico delle norme regionali in materia di turismo), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 18 settembre 2006, depositato in cancelleria il 26 settembre 2006 ed iscritto al n. 101 del registro ricorsi 2006.

Visto l'atto di costituzione della Regione Marche;

udito nell'udienza pubblica del 20 novembre 2007 il Giudice relatore Maria Rita Saulle;

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

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 2, comma 1, lettera *d*), della legge della Regione Marche 11 luglio 2006, n. 9 (Testo unico delle norme regionali in materia di turismo), per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *g*), della Costituzione, nonché con il quinto ed il nono comma dello stesso art. 117 Cost., in relazione all'art. 6 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

2. - Entrambe le questioni non sono fondate.

2.1. - Quanto alla dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., deve osservarsi, infatti, che il tenore letterale della disposizione impugnata, secondo cui l'attività di organizzazione e coordinamento della Regione è svolta «anche in collaborazione con l'Istituto per il commercio estero (ICE), l'Agenzia nazionale per il turismo, altri enti pubblici», prevedendo una mera facoltà e non già un obbligo di collaborazione, esclude che il coinvolgimento di organi statali in detta attività regionale sia imposto unilateralmente dalla Regione.

La disposizione censurata, pertanto, non determina alcuna alterazione delle ordinarie attribuzioni che i diversi organi sono chiamati a svolgere in seno agli enti di appartenenza, con conseguente insussistenza della dedotta violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento ed organizzazione amministrativa statale, a norma dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. (sentenza n. 30 del 2006).

2.2. - Sotto altro profilo, la previsione censurata prevede, sia pure in via facoltativa, forme di collaborazione che risultano discendere direttamente dalle norme statali che regolano la composizione, le attribuzioni e le funzioni degli organismi statali richiamati.

In particolare, l'art. 48 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), nel trasferire alle Regioni le funzioni amministrative relative «all'organizzazione ed alla partecipazione a fiere, mostre ed esposizioni organizzate al di fuori dei confini nazionali per favorire l'incremento delle esportazioni dei prodotti locali» (comma 1, lettera g), nonché «alla promozione ed al sostegno finanziario, tecnico-economico ed organizzativo di iniziative di investimento e di cooperazione commerciale ed industriale da parte di imprese italiane», espressamente prevede che nell'esercizio di dette funzioni «le regioni possono avvalersi anche dell'ICE» (comma 2).

Inoltre, con riferimento all'Agenzia nazionale per il turismo, l'art. 2 del d.P.R. 6 aprile 2006, n. 207 (Regolamento recante organizzazione e disciplina dell'Agenzia nazionale del turismo, a norma dell'articolo 12, comma 7, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80), individua proprio nella Regione uno degli enti destinatari dell'«attività di consulenza e di assistenza [...] in materia di promozione di prodotti turistici», assegnando all'Agenzia medesima il compito di individuare «idonee strategie commerciali che permettano all'Italia di presentarsi in modo efficace sui mercati stranieri» (comma 1, lettera c).

La norma regionale, pertanto, lungi dal disciplinare unilateralmente forme di collaborazione e di coordinamento obbligatorie che coinvolgono compiti e attribuzioni dello Stato (sentenze n. 322 del 2006, n. 30 del 2006 e n. 134 del 2004), opera all'interno delle funzioni già attribuite dallo Stato alle Regioni con il citato d.lgs. n. 112 del 1998.

2.3. - Quanto alla dedotta violazione dell'art. 117, commi quinto e nono, Cost., in relazione all'art. 6 della legge n. 131 del 2003, si deve osservare che la disposizione censurata, nell'attribuire alla Regione le funzioni concernenti «l'organizzazione e il coordinamento delle attività delle imprese che partecipano in Italia e all'estero a manifestazioni fieristiche» non risulta – in base all'univoco dato testuale – finalizzata alla stipulazione di accordi internazionali.

La norma regionale disciplina, invece, un'attività avente finalità promozionale e di sostegno, esclusivamente rivolta alle imprese che operano (anche all'estero) nel settore turistico.

Il carattere meramente interno della funzione in questione consente, pertanto, di escludere che il suo esercizio possa incidere sulla politica estera dello Stato ovvero impegnarne la responsabilità.

Peraltro, detta funzione non risulta suscettibile di essere qualificata neanche come «attività di mero rilievo internazionale», consistente, secondo quanto affermato da questa

Corte, in quelle attività compiute con omologhi organismi esteri «aventi per oggetto finalità di studio o di informazione (in materie tecniche) oppure la previsione di partecipazione a manifestazioni dirette ad agevolare il progresso culturale o economico in ambito locale, ovvero, infine, l'enunciazione di propositi intesi ad armonizzare unilateralmente le rispettive condotte» (sentenze n. 472 del 1992, n. 42 del 1989 e n. 179 del 1987).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *d*), della legge della Regione Marche 11 luglio 2006, n. 9 (Testo unico delle norme regionali in materia di turismo), promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *g*), della Costituzione, nonché ai commi quinto e nono dello stesso art. 117 Cost. – in relazione all'art. 6 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) –, 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 12 dicembre 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Maria Rita SAULLE, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2007.