ISSIRFA

ANALISI DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE 2006-2010, CON RIFERIMENTO ALL'ANDAMENTO DEL CONTENZIOSO STATO-REGIONI E ALLA TIPOLOGIA DELLE PRONUNCE DELLA CORTE COSTITUZIONALE

INDICE

CAPITOLO I

INTRODUZIONE. PROFILI GENERALI 1

1. Dati quantitativi generali 1
2. Dati quantitativi del contenzioso Stato-Regioni 3
3. Dati relativi alla forma della decisione e alla scelta del rito 13
4. La "contrattazione" fra Stato e Regioni 24

CAPITOLO II

IL GIUDIZIO IN VIA PRINCIPALE 29

1. Profili processuali. I vizi che determinano l'inammissibilità 29
1.1. Il ricorso: la notifica, il deposito ed i termini per ricorrere 30
1.1.1. La notifica 30
1.1.2. Il deposito del ricorso 33
1.2 Il rapporto tra il ricorso e la delibera recante la determinazione all'impugnazione 34
1.3. I contenuti necessari al ricorso 38
1.4. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale 46
1.5. Il parametro di costituzionalità nel giudizio in via principale 47
1.6. Interesse a ricorrere e parametri deducibili dallo Stato e dalle regioni 51
1.7. Configurabilità di un interesse quale condizione per ottenere la pronuncia della Corte 52
1.8. Statistiche relative alle pronunce di inammissibilità 55
2. Profili processuali. La persistenza dell'interesse a ricorrere: la cessazione della materia del contendere e l'estinzione del giudizio 57
2.1. Casistica 57

2.2. Statistiche relative alle pronunce di cessazione della materia del contendere e di estinzione del giudizio 62
3. La riunione e la separazione dei giudizi 66
4. Il contraddittorio nel giudizio in via principale 67
5. Le decisioni della Corte 68
5.1. Le decisioni interlocutorie 69
5.2. Le altre decisioni. Rapporto fra esiti delle questioni di legittimità costituzionale proposte dal Governo e dalle regioni o province autonome 70
5.3. Dati per ogni singola regione o provincia autonoma 74
6. Le pronunce che decidono congiuntamente un giudizio per conflitto intersoggettivo e un giudizio in via principale 82
7. I parametri costituzionali dedotti dai ricorrenti nel giudizio in via principale 82

CAPITOLO III

I CONFLITTI DI ATTRIBUZIONE TRA STATO E REGIONI E TRA REGIONI 93

1. Premessa. Dati del contenzioso: tipi di pronunce, numero di capi di dispositivo emessi, riunione dei giudizi 93
2. Profili processuali. I vizi che determinano l'inammissibilità 95
2.1. La legittimazione a proporre ricorso e a resistere in giudizio. L'intervento 95
2.2. Notificazione del ricorso e costituzione in giudizio 96
2.3. La deliberazione del ricorso ed il contenuto del ricorso 97
2.4. Statistiche relative alle pronunce di inammissibilità 98
3. Gli atti impugnati 100
4. I parametri del giudizio 103
5. La materia del contendere ed il "tono costituzionale" del conflitto 106
6. Le decisioni 109

CAPITOLO IV

PROFILI SOSTANZIALI. L'ORGANIZZAZIONE DELLE REGIONI 111

1. Premessa 111
2. La "sovranità" delle regioni 111
3. La sentenza n. 12/2006 sullo Statuto regionale abruzzese 112

4. L'autonomia statutaria e le leggi elettorali. La "preferenza di genere" 115
5. La "riserva di Statuto" in tema di forma di governo e principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento 116
6. La funzione di garanzia statutaria 118
7. Gli statuti speciali e le relative norme di attuazione 119
8. I Consigli regionali ed i consiglieri regionali 119
8.1. La *prorogatio* delle assemblee regionali 119
8.2. Il regime della insindacabilità delle opinioni espresse 120
8.3. La sentenza n. 2/2007. La decadenza dalla carica di consigliere 121
9. La sospensione dalla carica di Presidente della regione 121

CAPITOLO V

PROFILI SOSTANZIALI. LA RIPARTIZIONE DELLE COMPETENZE NORMATIVE. L'ART. 117, COMMA 2, COST. E LA POTESTÀ LEGISLATIVA ESCLUSIVA DELLO STATO 123

1. Premessa 124
2. Art. 117, comma 2, Cost. lett *a*): Politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea 124
2.1. Politica estera e rapporti internazionali dello Stato 125
2.2. Rapporti dello Stato con l'Unione europea 127
3. Segue: lett. *b*). Immigrazione 128
4. Segue: lett. *c*). Rapporti tra la Repubblica e le confessioni religione 130
5. Segue: lett. *d*). Difesa e forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi 130
5.1. Difesa e forze armate 130
5.2. Sicurezza dello Stato 131
5.3. Armi, munizioni ed esplosivi 131
6. Segue: lett. *e*). Moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie 132
6.1. Tutela della concorrenza 132
6.1.1. La sentenza n. 325/2010 e l'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali. Il servizio idrico integrato 132
6.1.2. Altre questioni in tema di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali 135

6.1.3. La sentenza n. 401/2007 (ed altre pronunce). La disciplina delle procedure di gara. Il codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture 137
6.1.4. I procedimenti amministrativi autorizzatori o concessori e la tutela della concorrenza 140
6.1.5. L'attività di impresa (dei soggetti privati e delle società a capitale interamente pubblico o misto) e la tutela della concorrenza 141
6.1.6. Altre questioni in materia di tutela della concorrenza 143
6.2. Sistema tributario e contabile dello Stato 144
6.2.1. ICI 145
6.2.2. Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi 146
6.2.3. IRAP 147
6.2.4. Misure per il ripianamento dei disavanzo regionale 148
6.2.5. Altre questioni 149
7. Segue: lett *f*). Organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo 150
8. Segue: lett. *g*). Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali 150
8.1. Le forme di collaborazione e di coordinamento fra amministrazioni centrali e regionali 150
8.2. La disciplina dei cerimoniali e delle precedenze fra le cariche pubbliche 153
8.3. Fondo per servizi a favore di dipendenti statali 153
9. Segue: lett. *h*). Ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale 153
9.1. L'attribuzione ai Sindaci di poteri di pubblica sicurezza e di ordine pubblico 154
9.2. Gli interventi regionali in materia di pubblica sicurezza. Le "ronde" 155
9.3. La competenza degli organi regionali a disporre la rimozione o la sospensione degli amministratori locali 156
9.4. La dichiarazione dei siti nucleari come aree di interesse strategico nazionale soggette a speciali forme di vigilanza e protezione 156
9.5. Il gioco d'azzardo 157
9.6. La sospensione della licenza d'esercizio 158
9.7. Altre questioni 158
9.8. L'operare congiunto delle competenze in materia di "tutela della concorrenza" (lett. *e*) e di "ordine pubblico e sicurezza", ad esclusione della polizia amministrativa locale (lett. *h*) 160
10. Segue: lett. *i*). Cittadinanza, stato civile e anagrafi 161
11. Segue: lett. *l*). Giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa 161

11.1. Giurisdizione e norme processuali 162
11.2. Ordinamento civile 163
11.2.1. Il contenzioso Stato-Regioni su leggi aventi ad oggetto beni 163
11.2.2. Il diritto del lavoro 163
11.2.3. La disciplina regionale sulla rappresentanza nella scelta del trattamento terapeutico e sugli interventi contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere 165
11.2.4. I rapporti di diritti privato della Pubblica amministrazione 166
11.2.5. La disciplina delle società a capitale interamente pubblico o miste 167
11.2.6. Altre questioni 168
11.3. Ordinamento penale 170
11.4. L'operare congiunto di uno dei titoli competenziali di cui alla lett. *l*) assieme ad altri 170
11.4.1. L'operare congiunto delle competenze in materia di "tutela della concorrenza" (lett. *e*) e di "ordinamento civile" (lett. *l*) 171
11.4.2. L'operare congiunto delle competenze in materia di "tutela del risparmio e dei mercati finanziari" (lett. *e*) e di "ordinamento civile" (lett. *l*). L'utilizzo degli strumenti finanziari derivati da parte delle regioni e degli enti locali 172
11.4.3. L'operare congiunto delle competenze in materia di "ordine pubblico" e "sicurezza" (lett. *h*) e di "giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale" (lett. *l*) 173
12. Segue: lett. *m*). Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale 174
12.1. Il diritto di accesso ai documenti amministrativi. La disciplina delle informazioni in tema di ambiente 175
12.2. La certificazione ambientale o di qualità 175
12.3. I diritti sociali 176
13. Segue: lett. *n*). Norme generali sull'istruzione 179
13.1. Alcune affermazioni di principio: norme generali sull'istruzione ed autonomia degli atenei 179
13.2. Segue: "norme generali sull'istruzione", la materia "istruzione" di cui al comma 3 dell'art.117 Cost. e le autonomie scolastiche 180
13.3. L'obbligo di istruzione 181
14. Segue: lett. *o*). Previdenza sociale 182
15. Segue: lett. *p*). Legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane 182
16. Segue: lett. *q*). Dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale 183

17. Segue: lett. *r*). Pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno 184
18. Segue: lett. *s*). Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali 186
18.1. Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema 186
18.1.1. La materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", secondo la ricostruzione della giurisprudenza costituzionale 186
18.1.2. La gestione dei rifiuti 189
18.1.3. La caccia (e la fauna) 191
18.1.4. Le valutazioni ambientali 192
18.1.5. L'inquinamento 193
18.1.6. Il danno ambientale 194
18.1.7. La difesa del suolo 195
18.2. L'operare congiunto della competenza in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" (lett. *s*) con altre competenze 198
18.2.1. L'operare congiunto delle competenze in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" (lett. *s*) e di "tutela della concorrenza" (lett. *e*) 198
18.2.2. L'operare congiunto delle competenze in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (lett. *s*) e di "ricerca scientifica e tecnologica" (art. 117, comma 3) 199
18.2.3. L'operare congiunto delle competenze in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" (lett. *s*) e di "tutela della salute" (art. 117, comma 3) 200
18.2.4. Turismo e tutela dell'ambiente 201
18.2.5. Ulteriori casi di operare congiunto della competenza in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" (lett. *s*) con altre competenze di cui ai commi 3 e 4 dell'art. 177 Cost. 201

CAPITOLO VI

PROFILI SOSTANZIALI. LA RIPARTIZIONE DELLE COMPETENZE NORMATIVE. L'ART. 117, COMMA 3, COST. E LA POTESTÀ LEGISLATIVA CONCORRENTE FRA STATO E REGIONI 203

1. Premessa 203
2. Rapporti (…) con l'Unione europea delle regioni 204
3. Tutela e sicurezza del lavoro 204
4. Istruzione (il finanziamento delle scuole paritarie) 205

5. Professioni 206
6. Ricerca scientifica 208
7. Tutela della salute 210
7.1. Il *mobbing* 210
7.2. Il divieto di fumo 211
7.3. La disciplina degli incarichi dirigenziali 211
7.4. Altre questioni 213
7.5. Questioni "minori" 215
8. Protezione civile 215
9. Governo del territorio 217
9.1. Le competenze in materia di condono e sanatoria edilizia 217
9.2. Impianti di ricezione 220
9.3. Urbanistica 221
9.4. Altre questioni 222
9.5. L'operare congiunto delle competenze in materia di "tutela della salute" e di "governo del territorio" 223
9.6. L'operare congiunto delle competenze in materia di "tutela della salute", di "protezione civile" e di "governo del territorio" 223
10. Porti e aeroporti civili 224
11. Ordinamento della comunicazione 224
12. Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia 225
12.1. Il contenzioso Stato-Regioni sulle energie rinnovabili 225
12.2. Altre questioni 229
12.3. L'operare congiunto delle materie "governo del territorio" e "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" 230
13. Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario 231
13.1. Le impugnative avverso le leggi finanziarie statali 231
13.2. Altre questioni 235
13.3. L'operare congiunto della competenza in materia di "coordinamento della finanza pubblica" assieme ad altre 236
14. Valorizzazione dei beni ambientali 237
15. Altri casi di operare congiunto di una competenza concorrente, assieme ad altre esclusive statali 237
15.1. Il nucleare: la compenetrazione delle materie "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" e "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" 237
15.2. La compenetrazione delle materie "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" e "governo del territorio" 238

CAPITOLO VII

PROFILI SOSTANZIALI. LA RIPARTIZIONE DELLE COMPETENZE NORMATIVE. L'ART. 117, COMMA 4, COST. E LA POTESTÀ LEGISLATIVA RESIDUALE DELLE REGIONI 241

1. Premessa 241
2. Servizi e politiche sociali. Ancora un cenno sulle cc.dd. ronde 241
3. Formazione professionale 244
3.1. Formazione dei dipendenti pubblici regionali 244
3.2. Apprendistato 244
3.3. Altre questioni in materia di formazione professionale 245
4. Turismo 246
4.1. L'operare congiunto delle competenze in materia di agricoltura e di turismo. La disciplina degli agriturismo 248
5. Servizi pubblici locali 248
6. Commercio 249
7. Pesca 250
8. Edilizia residenziale pubblica 251
9. Organizzazione amministrativa interna della regione e degli enti pubblici regionali e dello stato giuridico ed economico del relativo personale 252
9.1. Il regime dei controlli 252
9.2. Nomine e incarichi dirigenziali conferiti dagli organi di indirizzo politico della regione. *Spoil system* 252
9.3. Altre questioni 253
10. Caccia 254
11. La compenetrazione delle materie "tutela dell'ambiente" ed "agricoltura". Gli OGM 254

CAPITOLO VIII

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE 257

CAPITOLO I

Introduzione. Profili generali

SOMMARIO: 1 Dati quantitativi generali. – 2. Dati quantitativi del contenzioso Stato-Regioni. – 3. Dati relativi alla forma della decisione e alla scelta del rito. – 4. La "contrattazione" fra Stato e Regioni

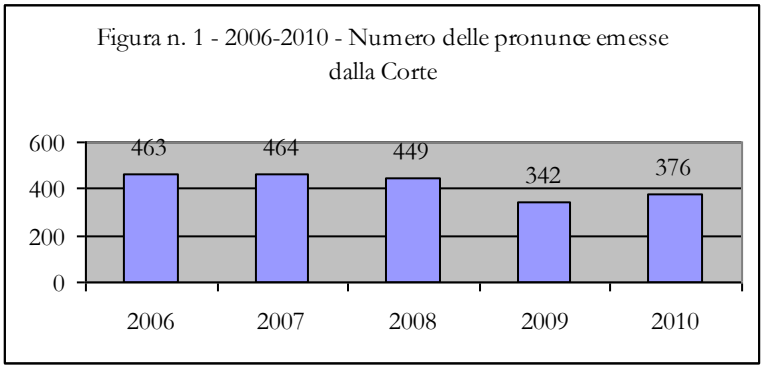
1. Dati quantitativi generali

Il presente studio, pur avendo ad oggetto il contenzioso fra Stato e Regioni, non può prescindere da uno sguardo d'insieme del contenzioso costituzionale.

Il dato di partenza deve essere quello del totale delle pronunce emesse dalla Corte, il cui andamento registra una frattura nel senso della diminuzione del carico di lavoro negli ultimi due anni considerati. In particolare, mentre negli anni 2006-2008 la Consulta ha emesso una media di 458,66 pronunce, negli anni 2009-2010 questo dato è calato sensibilmente fino a meno di 400 in entrambi gli anni[1] (v. figura n. 1).

La principale ragione del calo del contenzioso è la diminuzione degli atti di promovimento. D'altro canto, va pure rilevato come il contraltare della diminuzione delle pronunce sia la crescente complessità delle stesse; che emerge soprattutto ove si guardi ai capi di dispositivo per decisione (v. figura n. 10).

Figura n. 1 - 2006-2010 - Numero delle pronunce emesse dalla Corte



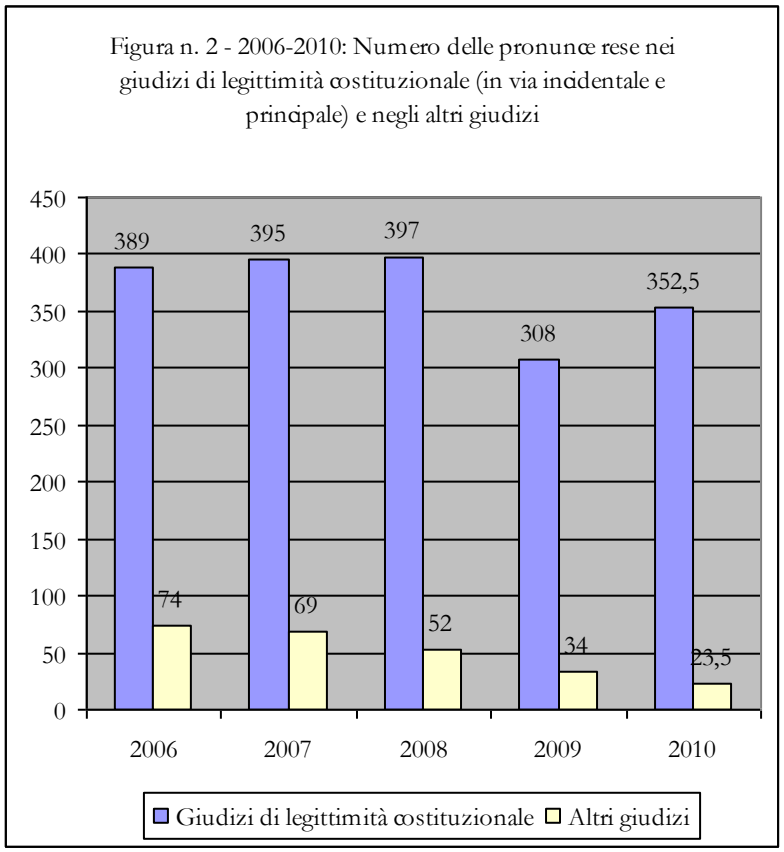
[1] Il dato che si è fornito si riferisce alle decisioni "numerate" della Corte, cui si aggiungono le ordinanze non numerate. Ad esse non si farà riferimento nel presente studio.

I dati appena citati devono, però, essere messi in relazione ai tipi di giudizio nell'ambito dei quali le pronunce sono state rese. A questo proposito, si ritiene utile riportare sia i valori assoluti, sia i valori percentuali dei singoli anni (v. tabella *infra*), evidenziando i dati relativi ai giudizi che interessano il contenzioso Stato-Regioni.

	2006-2010 - Numero delle pronunce emesse dalla Corte costituzionale per ogni tipo di giudizio e incidenza percentuale delle stesse sul totale delle pronunce emesse per anno									
	2006		2007		2008		2009		2010	
	N. pron.	%	N. pron.	%	N. pron	%	N. pron	%	N. pron	%
Giudizio in via incidentale	276	60%	319	69%	333	74%	225	67%	211	56%
Giudizio in via principale	113	24%	76	16%	64	14%	83[2]	24%	141,5[3]	38%
Conflitto intersoggettivo	22	5%	27	6%	13	3%	11	3%	12,5	3%
Conflitto interorganico	51	11%	40	9%	35	8%	22	6%	11	3%
Ordinanza di correzione di errori materiali	1	0%	2	0%	1	0%	1	0%	0	0%
Ammissibilità di quesiti referendari	0	0%	0	0%	3	1%	0	0%	0	0%

Dalla tabella che precede si evince che il giudizio in via incidentale è quello che impegna maggiormente la Corte, oscillando il numero delle pronunce rese per anno fra le 211 e le 333 o, tradotte in termini percentuali, fra il 56% ed il 74% del carico di lavoro della Corte. D'altro canto, la sua rilevanza si è ridotta negli ultimi due anni considerati, se si osserva che dal picco del 2008 (74%) si è passati al 67% del 2009 fino a giungere al 54% del 2010.
Può essere, inoltre, rilevato che vi è una netta preponderanza dei giudizi di legittimità costituzionale (in via incidentale e principale) rispetto agli altri tipi di contenzioso (v. figura n. 2), con una conseguente marginalizzazione di questi ultimi. Ed, anzi, è palese un calo continuo e progressivo, per lo meno negli ultimi cinque anni, delle pronunce rese in giudizi diversi da quelli di legittimità costituzionale.

[2] Si precisa che le pronunce rese nel giudizio in via principale nel corso del 2009 sono state 82 e quelle rese nel conflitto fra enti 10. Tuttavia, poiché sono state emesse anche 2 pronunce che hanno deciso congiuntamente giudizi in via principale e conflitti fra enti, si è ritenuto di computarne metà in una categoria e metà nell'altra.
[3] Si precisa che le pronunce rese nel giudizio in via principale nel corso del 2010 sono state 141 e quelle rese nel conflitto fra enti 12. Tuttavia, poiché è stata emessa anche una pronuncia che ha deciso congiuntamente un giudizio in via principale e un conflitto fra enti, si è ritenuto di computarne metà in una categoria e metà nell'altra.



2. Dati quantitativi del contenzioso Stato-Regioni

Bisogna ora passare ad esaminare i dati quantitativi che più da vicino interessano la presente ricerca. Il suo obiettivo, infatti, è quello di studiare l'andamento del contenzioso costituzionale fra Stato e Regioni. Possiamo, quindi, escludere del tutto dalla nostra analisi il giudizio in via incidentale, il cui oggetto, pur potendo vertere su di una norma di rango legislativo regionale, non genera controversie fra lo Stato e le Regioni, o, per lo meno, non direttamente.

Dovremmo anche escludere dalla nostra indagine gli altri tipi di giudizio, fatta eccezione per quello in via principale e per quello avente ad oggetto un conflitto tra Stato e Regioni, in quanto trattasi degli unici casi in cui sorge una controversia diretta fra Stato e Regioni. Va, peraltro, precisato che,

nell'ambito di questi due tipi di giudizio, verranno escluse dall'indagine le controversie fra regioni e/o province autonome. Esse, infatti, non hanno nulla a che vedere con il contenzioso costituzionale fra Stato e Regioni.
Tanto premesso in punto di metodo, risulta utile verificare l'andamento del numero delle pronunce rese nel giudizio in via principale (v. figura n. 3) e nell'ambito del conflitto fra Stato e Regioni o fra Regioni (v. figura n. 4).

Figura n. 3 - 2006-2010: Numero delle pronunce rese nel giudizio in via principale

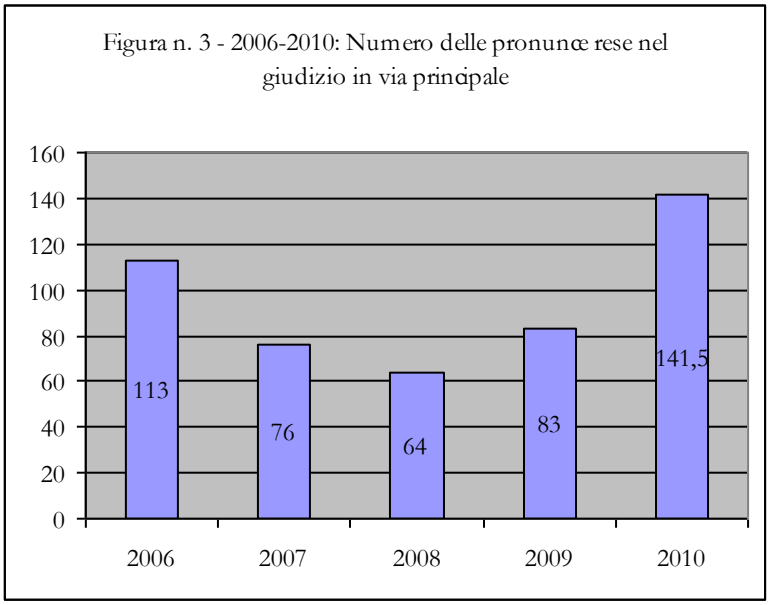
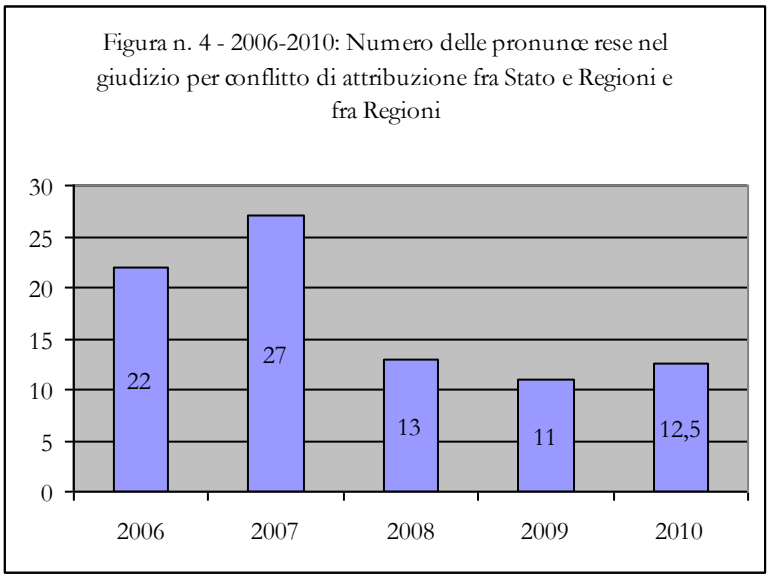


Figura n. 4 - 2006-2010: Numero delle pronunce rese nel giudizio per conflitto di attribuzione fra Stato e Regioni e fra Regioni



Dai grafici appena riportati emerge con chiarezza che vi è stata un'esplosione del giudizio in via principale durante l'anno appena trascorso, dopo un *trend* degli anni 2007-2009, che, invece, riporta numeri ben più modesti con riferimento al numero di pronunce rese in tale tipo di giudizio.
Al contrario, il numero delle decisioni nel giudizio con conflitto tra enti ha segnato un continuo calo, in termini assoluti, a partire dal 2008.
Risulta, peraltro, utile analizzare i dati quantitativi appena riportati nelle figure nn. 3 e 4 anche in termini percentuali (v. figure nn. 5 e 6), così da verificare se i cambi di rotta che sembrano emergere siano effettivi, o meno, se relazionati al totale delle sentenze per anno.

Figura n. 5 - 2006-2010: Rapporto percentuale fra le pronunce rese nel giudizio in via principale e il totale delle pronunce emesse

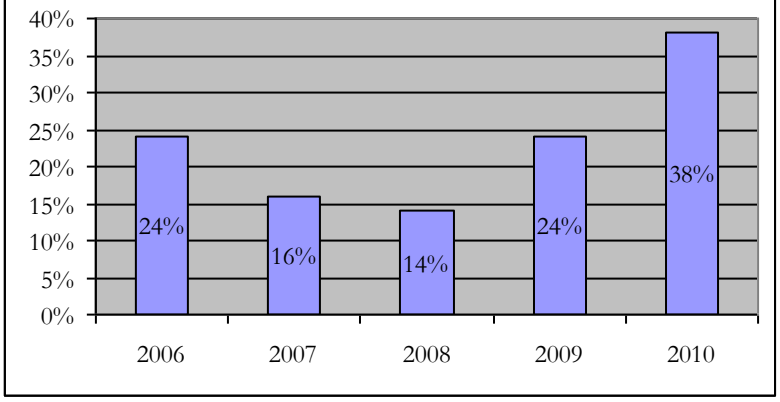
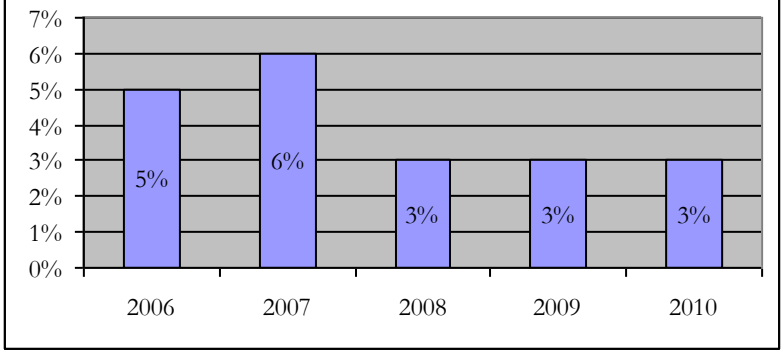


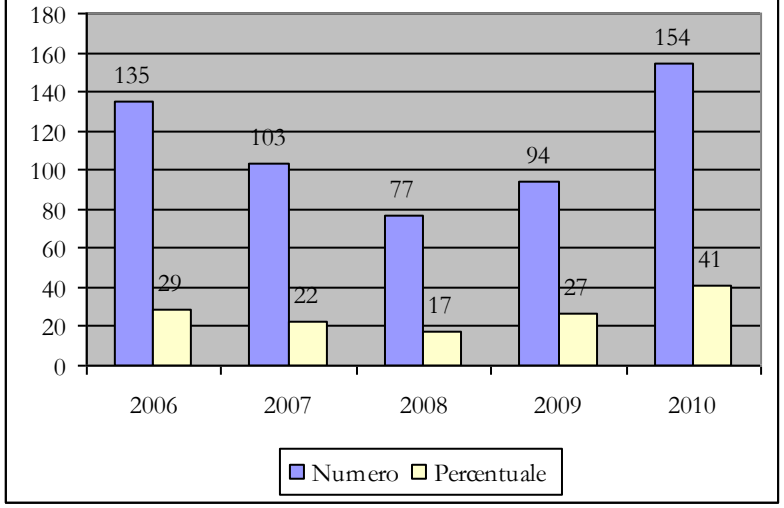
Figura n. 6 - 2006-2010: Rapporto percentuale fra le pronunce rese nel conflitto tra enti e il totale delle pronunce emesse



Anche dall'analisi dei dati percentuali è possibile muovere le stesse osservazioni: da un lato una netta crescita dei giudizi in via principale, "schizzati" da una media del 21,5 % degli anni 2006-2009 al 38% dell'ultimo anno. Dall'altro, a partire dalla fine del 2007, si riscontra un calo percentuale

delle pronunce rese nel conflitto fra enti, che scende fino al 3% negli anni 2008-2009-2010.
Infine, per completare la panoramica, si ritiene opportuno riunire i dati dei due tipi di giudizio finora analizzati, in modo da avere una visuale complessiva della conflittualità Stato-Regioni (v. figura n. 7).

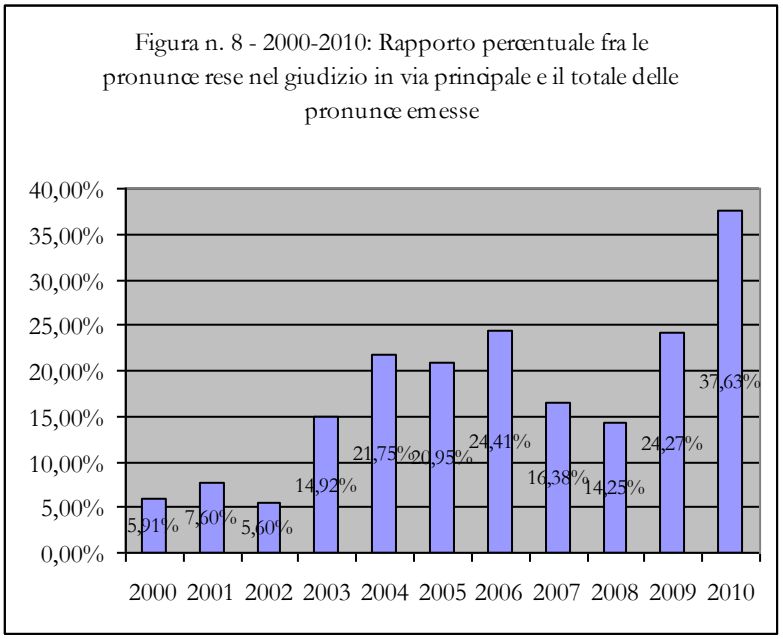
Figura n. 7 - 2006-2010: Somma delle pronunce rese nel giudizio in via principale e nel conflitto intersoggettivo (numero e percentuale su totale delle pronunce emesse)



Con l'aiuto di quest'ultimo grafico, che è il più indicativo dal punto di vista dell'analisi complessiva della conflittualità fra Stato e Regioni, può dirsi che il contenzioso, mentre sembrava essersi temperato negli anni 2006-2008, va a riesplodere negli ultimi due anni. Anzi, potrebbe dirsi che soprattutto il 2010 è stato l'anno in cui la Consulta è stata maggiormente impegnata a risolvere controversie che coinvolgono il riparto delle competenze fra Stato e Regioni; si badi, infatti, che le pronunce rese in tali controversie arrivano a rappresentare poco meno della metà (41%) del totale delle pronunce emesse nel corso dell'anno.
Con riferimento a questo andamento del contenzioso, può osservarsi che, se all'indomani della riforma recata dalla l. Cost. n. 3/2001 sembrava plausibile

che le novità introdotte avrebbero determinato incertezze e, conseguentemente, la necessità di intervento della Corte, meno prevedibile era che il contenzioso fra Stato e Regioni ritornasse a salire, dopo aver subito, peraltro, una lieve flessione negli anni 2007-2009.
A questo proposito, vale la pena allargare la visuale sul giudizio in via principale, riportandone l'incidenza nel decennio 2000-2010 (v. figura n.8). Si ritengono, invece, trascurabili i dati relativi al conflitto intersoggettivo, per via della scarsa rilevanza numerica di questo tipo di procedimento (v. figura n. 4, *supra*).

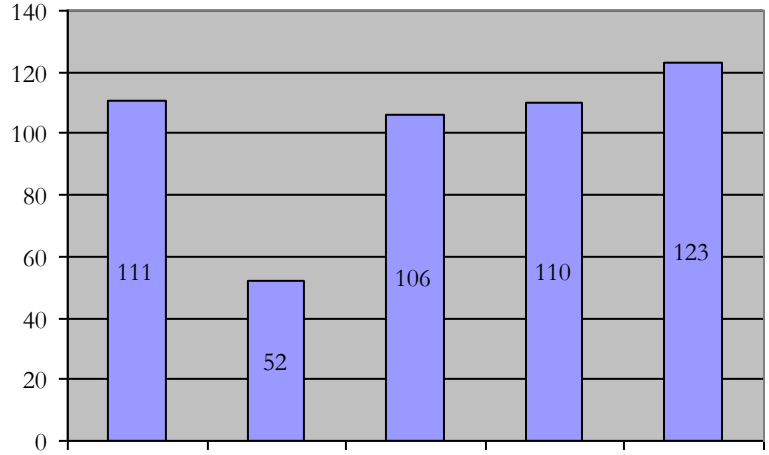
Figura n. 8 - 2000-2010: Rapporto percentuale fra le pronunce rese nel giudizio in via principale e il totale delle pronunce emesse



Come si vede, fino al 2002 questo tipo di procedimento occupava solo marginalmente l'attività della Corte, mentre, a partire da quell'anno, l'entrata in vigore della novella costituzionale ha ampliato notevolmente il contenzioso. Ciò potrebbe essere inteso come un effetto "fisiologico" del nuovo di riparto di competenze, in quanto – per così dire – ancora bisognoso di "assestamento". Questa tendenza alla crescita del contenzioso, proseguita fino 2006, sembrava aver subito un arresto nel periodo successivo, visto che gli anni 2007-2008 hanno registrato un calo

progressivo del numero delle pronunce della Corte nel giudizio in via principale. Al contrario, negli anni più recenti, invece che prodursi l'assestamento cui prima si accennava, si è verificato un nuovo aumento del contenzioso, fino al picco del 37,63% di pronunce rese nel giudizio in via principale dell'anno appena trascorso (2010).
Va pure detto, d'altro canto, che il dato si relativizza ove lo si metta in relazione con il decremento delle pronunce rese nel giudizio in via incidentale. La percentuale del 37,63% di pronunce rese nel giudizio in via principale nel corso dell'anno 2010 è così elevata non solo perché sono aumentati i relativi gli atti di promovimento (v. figura n. 9), ma anche perché è contemporaneamente diminuito il carico di lavoro della Corte nel giudizio in via incidentale. La ricorrenza di queste due circostanze fa sì che la percentuale di pronunce rese nel giudizio in via principale nel corso del 2010 si "ingrossi" fino al 37,63% del totale.

Figura n. 9 - 2006-2010: Numero dei ricorsi pervenuti per anno nel giudizio in via principale



L'ex Presidente della Corte, Ugo De Siervo, presentando il 10 febbraio 2011 la Relazione sulla giurisprudenza costituzionale 2010, rilevava che nel 2010

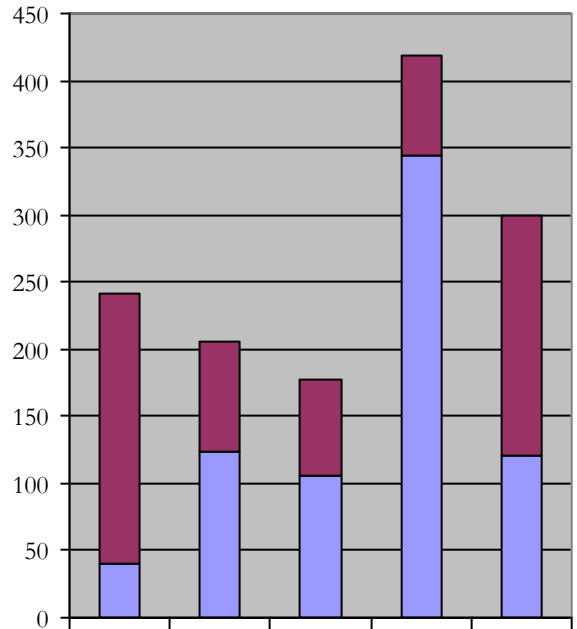
vi sono state più sentenze nel giudizio in via principale che nel giudizio in via incidentale (99 contro 98).
La competenza della Corte a giudicare in via principale – commenta De Siervo – "ha sempre costituito un segmento importante, ma minore rispetto a quanto derivava dalla competenza della Corte a giudicare su impugnativa dei giudici, mentre ora le carenze del nuovo Titolo V e la sua mancata integrazione da parte del sistema politico nazionale hanno prodotto molti problemi per la stessa Corte costituzionale: anzitutto questa conflittualità investe molte disposizioni di leggi statali o regionali appena entrate in vigore e quindi non ancora verificate nella loro applicazione; inoltre, la Corte in quest'ambito può valutare le norme impugnate solo sul piano del riparto di competenza fra Stato e Regioni. Ma poi la maggiore difficoltà di questi giudizi deriva dal fatto che il legislatore ordinario non ha finora sviluppato in modo coerente e sistematico la riforma costituzionale del 2001 (mancano le norme di trasferimento degli uffici e dei mezzi finanziari, così come moltissime leggi-cornice e normative di principio) di modo che la Corte si trova spesso a dover giudicare utilizzando parametri di giudizio alquanto sommari".
Il Presidente richiamava, altresì, nell'occasione quanto già sostenuto da un suo predecessore, e cioè che, considerata la quantità dei ricorsi in via principale, vi è addirittura il rischio che la Corte si trasformi da "giudice dei diritti" a "giudice dei conflitti".
Deve essere precisato che i dati che qui si commentano, seppur significativi, sono imprecisi. Non è, infatti, solo dal numero di pronunce rese nel giudizio in via principale e in quello per conflitto di attribuzione tra enti che si possono formulare conclusioni circa l'andamento del contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni. Ogni pronuncia, invero, ha un "peso" diverso. Ed ha un peso diverso, non solo dal punto di vista qualitativo – e, dunque, per l'importanza delle statuizioni che reca –, bensì anche dal punto di vista quantitativo.
Con riferimento all' "importanza" delle singole pronunce, non vi è modo di creare un indicatore di natura matematica idoneo ad esprimere giudizi sull'andamento del contenzioso fra Stato e Regioni. Questo tipo di lavoro verrà svolto nella parte di questo studio che affronta i profili sostanziali, ma avrà necessariamente un carattere discorsivo.
Al contrario, dal punto di vista quantitativo, è possibile andare al di là del mero conteggio delle pronunce. Sotto questo aspetto, infatti, il diverso peso

di ogni sentenza emerge dal numero di capi di dispositivo che essa reca, e cioè dal numero di questioni di legittimità costituzionale che risolve. L'indicatore costituito dai capi di dispositivo è, dunque, in grado di fornire altre informazioni, ma deve essere consentito di svolgere una precisazione metodologica al riguardo. In questa ricerca si assume che ogni capo di dispositivo risolva una questione di legittimità costituzionale, ma, nella realtà, non sempre è così. La Corte, infatti, spesso scioglie più questioni di legittimità costituzionale in un solo capo di dispositivo. Tuttavia, la scelta di adottare siffatto indicatore, pur scontando il menzionato difetto, deriva dall'impossibilità di creare una diversa unità di misura oggettivamente rilevabile.

Nel grafico che segue (figura n. 10), vengono, dunque, riportati i capi di dispositivo emessi nel giudizio in via principale, suddivisi a seconda che ad essi abbia dato luogo una questione di legittimità costituzionale sollevata dalle regioni e province autonome ovvero dallo Stato[4]. I capi di dispositivo emessi dalla Corte nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti saranno, invece, analizzati nell'apposito capitolo. In questa sede, essi possono essere trascurati per la via della minima incidenza che hanno sul complessivo andamento del contenzioso Stato-Regioni (basti pensare che per l'intero periodo 2006-2010 il numero totale è pari a 100).

[4] Va precisato che non tutti i capi di dispositivo delle sentenze emesse nel giudizio in via principale sono riportati nel grafico. Per ovvie ragioni, non sono, infatti, stati ritenuti idonei a contribuire a formulare un giudizio sull'andamento del contenzioso Stato-Regioni le seguenti tipologie di dispositivo: riunione dei giudizi, riserve a separate pronunce, riserve a separate ordinanze, sospensione del giudizio, rinvio alla CGCE, dichiarazioni di inammissibilità di interventi di terzi nel giudizio, dichiarazioni di illegittimità costituzionale in via consequenziale (in quanto formulata *ex officio* e non su richiesta di uno dei due soggetti), rinvio della causa a nuovo ruolo, dichiarazioni di inammissibilità di costituzione in giudizio per vizi procedurali, capi di dispositivo che decidono di q.l.c. sollevate da una Regione o P.A. contro un ente analogo.

Figura n. 10 - 2006-2010: Numero dei capi di dispositivo emessi per anno



	2006	2007	2008	2009	2010
Capi di dispositivo derivanti da q.l.c. sollevate dal Governo	202	82	72	74	180
Capi di dispositivo derivanti da q.l.c. sollevate da Regioni o P.A.	40	123	106	344	120

I dati del grafico, a ben vedere, relativizzano quanto sin qui sostenuto. Emerge, infatti, che l'anno più conflittuale fra Stato e Regioni non è stato il 2010, bensì il 2009, con ben 418 capi di dispositivo emessi, contro i 300 del 2010.

Dal grafico non emerge, però, alcuna linea di continuità per l'intero arco di tempo considerato. Tuttavia, se ne possono trarre degli spunti di riflessione. Il primo è che, come precedentemente rilevato sulla base dei dati relativi alle pronunce rese nel giudizio in via principale, il contenzioso Stato-Regioni ha subito un decremento dal 2006 al 2008, mentre ha ripreso a salire nel biennio 2009-2010. Inoltre, può notarsi che, rispetto all'inizio del quinquennio (2006), il numero di capi di dispositivo nati da q.l.c. sollevate dalle regioni sono tendenzialmente aumentati, con il picco dell'anno 2009, in cui essi rappresentano l'82% del totale. Infine, si rileva che nell'anno 2006 e nell'anno 2010 è stato il Governo ad assumere più spesso il ruolo di ricorrente, mentre nei restanti anni sono state le regioni ad avviare il contenzioso in misura maggiore. Quest'ultimo dato è, però, figlio di particolari circostanze. Negli anni 2007-2008-2009, la Corte ha, infatti, risolto le q.l.c. concernenti il codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152/2006) e le leggi finanziarie 2006 (l. n. 266/2005) e 2007 (l. n. 296/2006), su cui le regioni hanno mostrato un notevole accanimento. Questo dato emerge con forza nel 2009, dove la maggior parte delle q.l.c. di provenienza regionale hanno riguardato il codice dell'ambiente e che, per la quasi totalità, hanno registrato la soccombenza di questi enti.

3. Dati relativi alla forma della decisione e alla scelta del rito

Con riferimento alla forma della decisione adottata dalla Corte, negli anni oggetto del presente studio, si è registrato un continuo aumento percentuale del numero di sentenze, poiché la Corte – secondo quanto ammesso dal Presidente Ugo De Siervo –, là dove era possibile, ha scelto una forma più agevolmente "leggibile" per alcune sue decisioni, soprattutto con riguardo al giudizio in via incidentale.
I dati quantitativi generali – per tutti i tipi di giudizio – della forma delle decisioni emesse dalla Consulta possono essere letti nelle figure nn. 11 e 12, sia in valore assoluto che in percentuale.

Figura n. 11 - 2006-2010: Numero delle ordinanze e delle sentenze

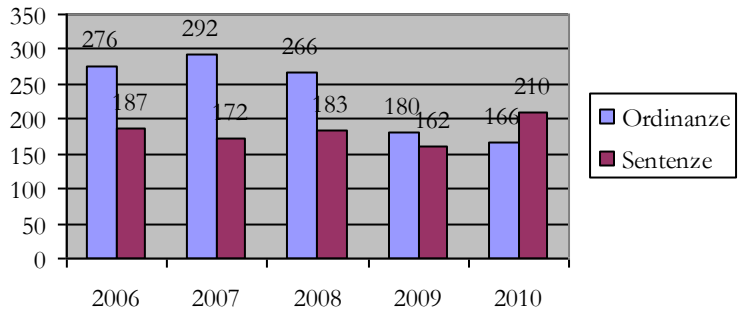
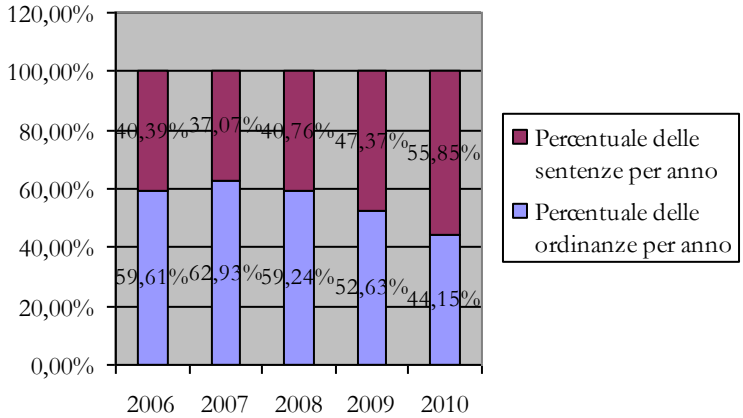


Figura n. 12 - 2006-2010: Rapporto percentuale fra numero di ordinanze e di sentenze sul totale delle pronunce emesse per anno



Merita di essere sottolineato che nel 2010 il numero delle sentenze ha prevalso sul numero delle ordinanze e ciò non accadeva dal 2007. Può essere, però, rilevato come tale dato del 2010 non si ricolleghi solo ad una diversa "politica" della Corte nella scelta della forma delle decisioni, bensì

possa essere ricondotto anche al fatto che il giudizio in via principale in quell'anno abbia subito un notevole incremento. Ed, infatti, la tendenza in quel tipo di giudizio è sempre stata quella della preponderanza delle sentenze rispetto alle ordinanze: per cui, aumentato nel 2010 il contenzioso in via principale, necessariamente cresce anche il numero delle sentenze.
Analizzando le figure nn. 11-12 emergono anche altri spunti di riflessione. Il primo potrebbe essere quello che nel lasso di tempo che comprende gli anni 2006-2010, non tanto è aumentato il numero delle sentenze (che ha oscillato fra le 162 del 2009 e le 210 del 2010), quanto è quasi costantemente diminuito il numero delle ordinanze (rispettivamente dal 2006 al 2010: 276, 292, 200, 180, 166). Questa tendenza determina lo "schiacciamento" progressivo della colonna della percentuale delle ordinanze emesse (v. figura n. 12).
Se questo è il dato globale della forma delle decisioni della Corte, restano ora da esaminare i dati parziali relativi a ciascun tipo di giudizio, rivolgendo una particolare attenzione ai riti che coinvolgono il contenzioso tra Stato e Regioni.

Figura n. 13 - 2006-2010 - Numero delle ordinanze e delle sentenze nel giudizio in via incidentale

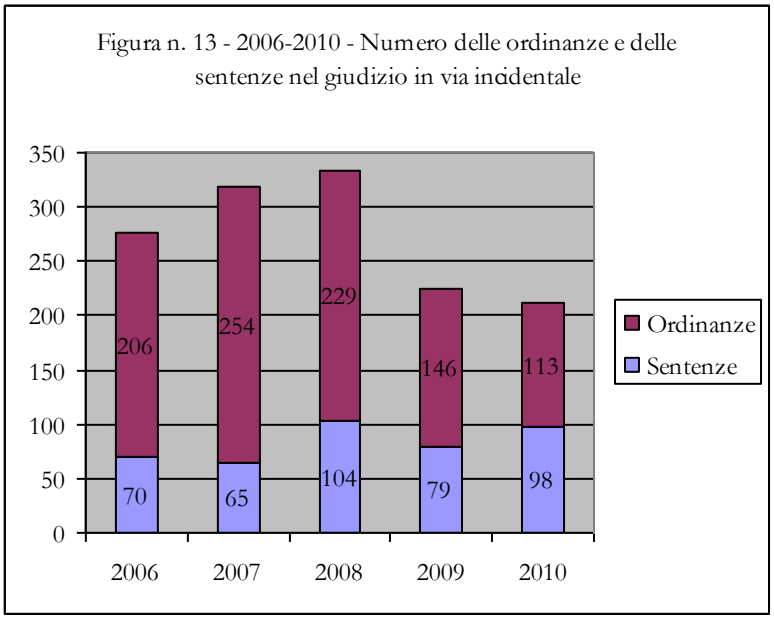


Figura n. 14 - 2006-2010 - Numero delle ordinanze e delle sentenze nel giudizio in via principale

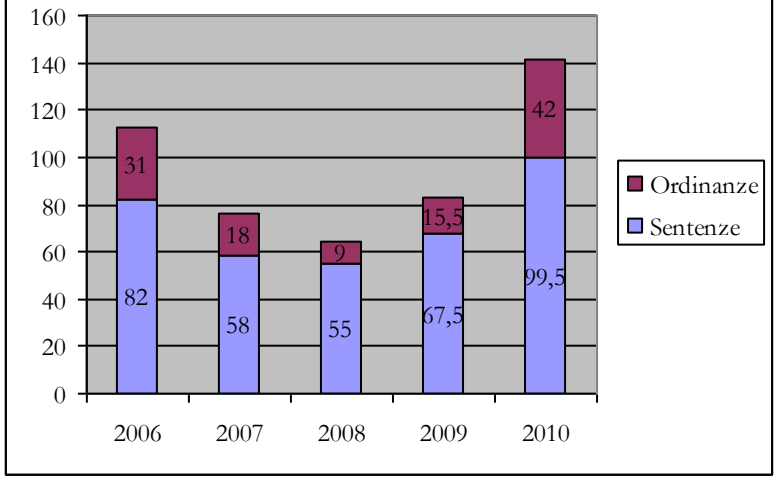


Figura n. 15 - 2006-2010 - Numero delle ordinanze e delle sentenze nel conflitto fra enti territoriali

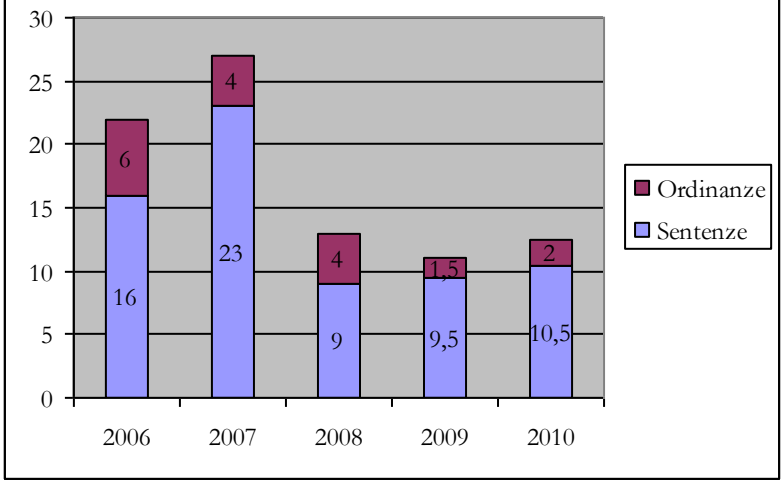
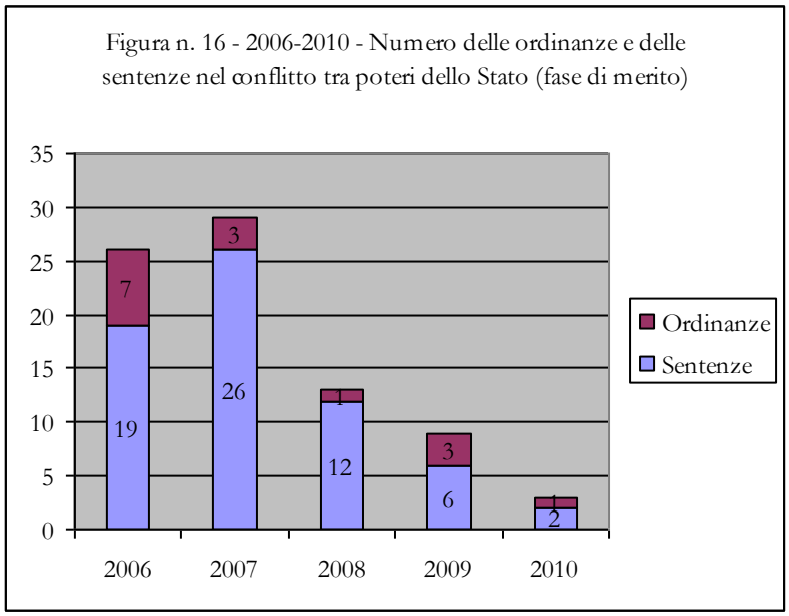


Figura n. 16 - 2006-2010 - Numero delle ordinanze e delle sentenze nel conflitto tra poteri dello Stato (fase di merito)



I dati del rapporto tra sentenze ed ordinanze nei vari tipi di giudizio possono essere facilmente letti dai grafici che precedono[5] e da essi può trarsi una conclusione: la massima parte delle ordinanze viene emessa nell'ambito del giudizio in via incidentale, mentre esse costituiscono una minoranza nell'ambito degli altri procedimenti.

Con specifico riguardo al contenzioso Stato-Regioni, può, invece, affermarsi che nella maggior parte dei casi tali controversie vedono la propria "piena" soluzione in una sentenza. Aggregando i dati del giudizio in via principale e del conflitto fra enti territoriali (v. figure nn. 17 e 18), si ricava che di media, nel periodo 2006-2010, il 77,53% delle questioni è stato risolto con sentenza. E, pur essendosi avuto nel 2010 un notevole incremento in valore assoluto del numero delle ordinanze nei due tipi di giudizio, si può, tuttavia, rilevare che il dato percentuale non ha, invece subito un grande

[5] Si sarà notato che la somma delle ordinanze e delle sentenze riportate nelle figure da 13 a 16 non corrisponde ai dati globali di cui alla figura n. 11. Ciò in quanto i dati parziali devono essere completati con: (1) le ordinanze emesse nel conflitto fra poteri dello Stato in fase di ammissibilità (dal 2006 al 2010 rispettivamente: 25, 11, 22, 13, 8); le ordinanze di correzione di errori materiali (dal 2006 al 2010 rispettivamente: 1, 2, 1, 1, 0); le sentenze sull'ammissibilità di richieste di *referendum* abrogativo (dal 2006 al 2010 se ne registrano solo 3 nel 2008).
Si precisa, altresì, che, quando nelle figure nn. 14 e 15 il numero intero è seguito dal decimale 0,5, ciò significa che con una stessa decisione si sono risolti congiuntamente un giudizio in via principale ed un conflitto fra enti.

spostamento. Infatti, anche nel 2010 la percentuale delle sentenze è stata del 71,43%; di certo la più bassa del quinquennio, ma pur sempre piuttosto elevata e non lontana, ad esempio, dal 72,6% del 2006 (secondo valore più basso del quinquennio).

Figura n. 17 - 2006-2010: Numero delle sentenze e delle ordinanze nel giudizio in via principale e nel conflitto tra enti territoriali

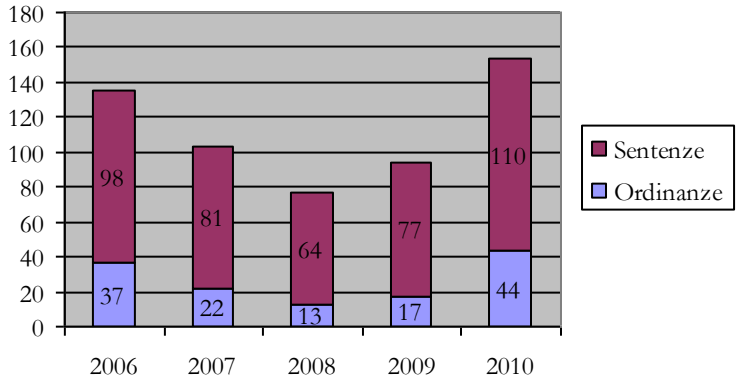
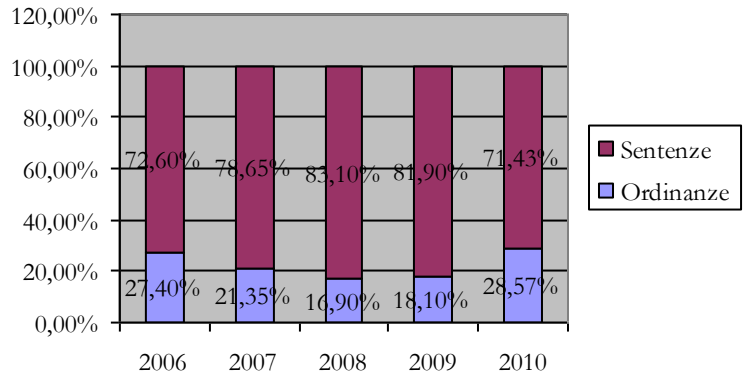


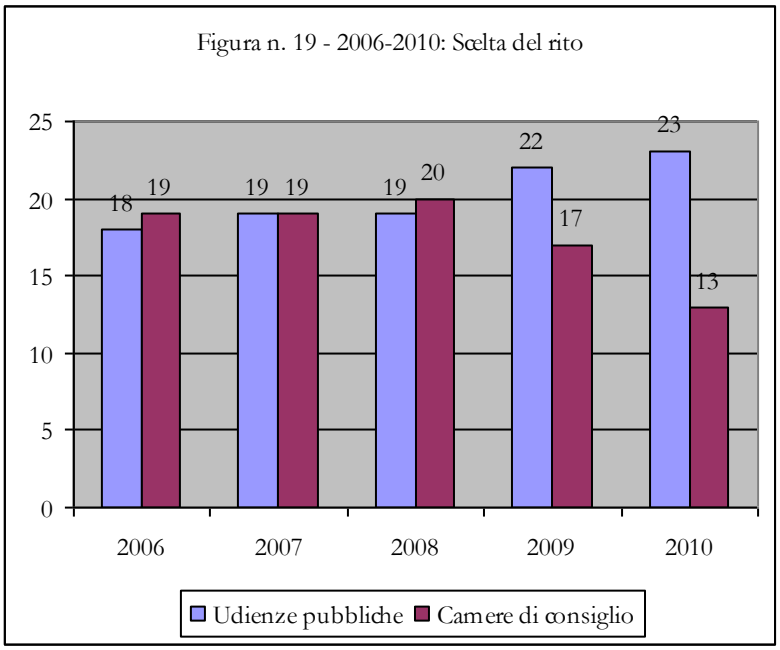
Figura n. 18 - 2006-2010: Rapporto percentuale fra sentenze e ordinanze nel giudizio in via principale e nel conflitto tra enti territoriali sul totale delle pronunce emesse



La crescita del contenzioso fra Stato e Regioni ha avuto un'influenza anche sui dati relativi alla scelta del rito da celebrare dinanzi alla Corte costituzionale[6], che si riportano nella figura n. 19.

[6] Si ricorda che, ai sensi dell'art. 8 delle "Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale", "1. Il Presidente fissa con decreto il giorno dell'udienza e convoca la Corte. 2. Almeno trenta giorni prima della data fissata per l'udienza, il decreto del Presidente è comunicato in copia, a cura del cancelliere, alle parti costituite". Mentre, ai sensi dell'art. 9, "1. Se nessuna delle parti si è costituita in giudizio, il Presidente può convocare con decreto la Corte in camera di consiglio. 2. Il Presidente, sentito il giudice per l'istruzione, può convocare ugualmente la Corte in camera di consiglio, qualora ravvisi che possa ricorrere il caso di manifesta infondatezza, di manifesta inammissibilità, di estinzione ovvero di restituzione degli atti al giudice rimettente. 3. A cura del cancelliere, il decreto del Presidente è comunicato alle parti costituite trenta giorni prima della data fissata per la riunione della Corte in camera di consiglio. Ciascuna parte può illustrare, nella memoria di cui all'art. 10, le ragioni per le quali ritiene che la causa debba essere discussa nella pubblica udienza. 4. La Corte, se ritiene che la causa non debba essere decisa in camera di consiglio, dispone che sia discussa nella pubblica udienza". Tali norme, dettate in relazione al giudizio in via incidentale devono ritenersi applicabili anche al giudizio in via principale ed ai conflitti di attribuzione, in virtù del rinvio ad esse contenuto negli artt. 23 e 24 delle stesse "Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale". Va da sé che – in questi altri tipi di giudizio – non vi può esser luogo per una restituzione degli atti al giudice remittente.

Figura n. 19 - 2006-2010: Scelta del rito



Dal grafico risulta che nel corso del periodo 2006-2010, si è registrata una tendenza sostanzialmente costante. Quasi invariato il numero totale delle adunanze (oscillante fra le 36 e le 39), si è registrato un aumento, di anno in anno, delle udienze pubbliche e, contestualmente, un calo delle camere di consiglio (interrottosi solo nel 2008).

La descritta tendenza ha portato a che dalla superiorità numerica delle camere di consiglio rispetto alle udienze pubbliche del 2006, si è passati alla parità del 2007 fino ad arrivare, all'opposto, ad una superiorità sempre più marcata delle udienze pubbliche negli anni 2009-2010, con l'unica eccezione dell'anno 2008, il cui dato, però, in questo contesto pluriennale e visto il *gap* così elevato degli anni 2009-2010, non può essere considerato come capace di inficiare un andamento consolidato.

L'inversione da cui ha tratto origine la prevalenza delle udienze pubbliche è da mettere in relazione, evidentemente, alla crescita dei giudizi in cui l'udienza pubblica è la forma normale di trattazione, in particolare di quello in via principale.

Non è un caso, quindi, che il dato del 2008 sia l'unico in dissonanza rispetto al costante andamento; infatti, in quell'anno si è avuto il numero più basso

del quinquennio di decisioni rese nel giudizio in via principale (v. figura n. 3). E, se è vero che il rito "normale" della q.l.c. nel giudizio in via principale è quello con udienza pubblica, deve pure essere vero che il decremento di tali tipi di giudizio comporta un calo delle udienze pubbliche necessarie ai fini della trattazione dei ricorsi, così come è avvenuto nel 2008.

E' chiaro che la scelta del rito ha un'influenza anche sulla forma della decisione. Infatti, i motivi per cui si dà luogo ad una camera di consiglio piuttosto che ad un'udienza pubblica (v. la nota n. 7) sono per lo più coincidenti con quelli che giustificano l'adozione dell'ordinanza, piuttosto che della sentenza. Per cui, il *fumus* del ricorrere di quei motivi, qualora successivamente confermato durante l'adunanza, non potrà che dar luogo ad un'ordinanza. Ciò si verifica soprattutto in relazione ai casi in cui, nell'ambito del giudizio in via incidentale, il relatore ravvisi la manifesta infondatezza, la manifesta inammissibilità o la manifesta irrilevanza.

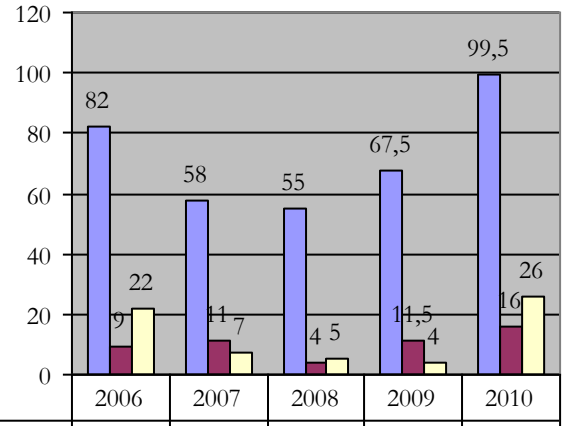
Per quanto riguarda il contenzioso Stato-Regioni (ed, in particolare, il giudizio in via principale), può rilevarsi – come già accennato – che la forma della sentenza è stata preponderante e che, quando la Corte ricorre all'ordinanza, non lo fa quasi mai per qualcuno dei tre motivi poco sopra menzionati. La Consulta ad esempio, nell'anno 2010 ha emesso – nel giudizio in via principale – 42 ordinanze, di cui 27 contenenti capi di dispositivo che dichiarano l'estinzione del processo; 12 che dichiarano cessata la materia del contendere; 1 per rinvio a nuovo ruolo; 1 per inammissibilità degli interventi e solo 1 ha dichiarato la manifesta inammissibilità della q.l.c. (sent. n. 204/2010). Inoltre, di queste 42 ordinanze solo 16 sono state rese a seguito di udienza pubblica, mentre la maggioranza (26) sono state emesse a seguito di camera di consiglio.

Dunque, nel giudizio in via principale, la ragione dell'emissione delle ordinanze non è – come accade, invece, nel giudizio in via incidentale – il ricorrere di quel *fumus* di manifesta inammissibilità, infondatezza o irrilevanza che dà luogo al rito in camera di consiglio e, successivamente, (se confermato) all'emissione di un'ordinanza. Nel giudizio in via principale, la fondamentale e quasi esclusiva ragione del ricorso alle ordinanze è la cessazione della materia del contendere e la rinuncia al ricorso, che, se accettata dalla controparte (o se questa non si è costituita), produce l'estinzione del giudizio.

A fini di completezza, nei grafici che seguono si vuol dare contezza del rapporto fra scelta del rito e forma della decisione nel giudizio in via

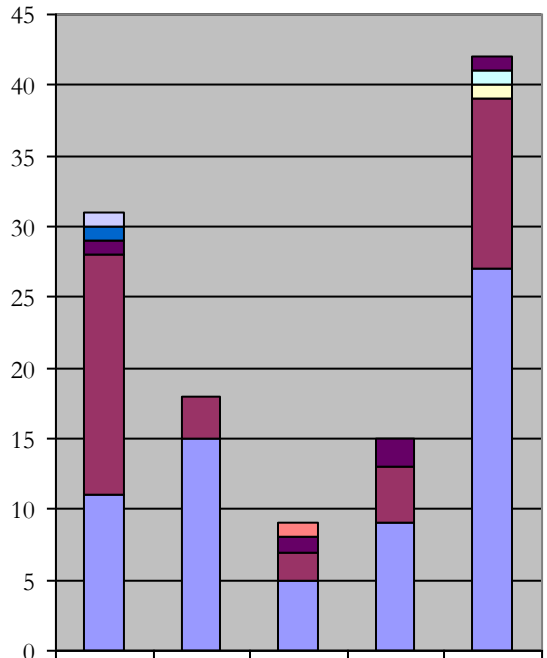
principale (figura n. 20) e dei motivi per cui la Corte, in quello stesso procedimento, fa ricorso alle ordinanze (figura n. 21).

Figura n. 20 - 2006-2010: Scelta del rito e forma della decisione nel giudizio in via principale



	2006	2007	2008	2009	2010
Sentenze a seguito di udienza pubblica	82	58	55	67,5	99,5
Ordinanze a seguito di udienza pubblica	9	11	4	11,5	16
Ordinanze a seguito di camera di consiglio	22	7	5	4	26

Figura n. 21 - 2006-2010: Il contenuto decisorio delle ordinanze emesse nel giudizio in via principale



	2006	2007	2008	2009	2010
Improcedibilità	1	0	0	0	0
Non luogo a provvedere sull'istanza di sospensione	1	0	0	0	0
Rimessione alla CGE	0	0	1	0	0
Manifesta inammissibilità	1	0	1	2	1
Inammissibilità degli interventi	0	0	0	0	1
Rinvio a nuovo ruolo	0	0	0	0	1
Cessazione della materia del contendere	17	3	2	4	12
Estinzione del giudizio	11	15	5	9	27

La figura n. 21 conferma la sussistenza di quella che l'ex Presidente della Corte, Ugo De Siervo, chiama "contrattazione" fra Stato e Regioni, deducibile dal significativo aumento del numero delle "estinzioni dei processi" e delle "cessazioni della materia del contendere". Secondo questa prassi, che trova applicazione soprattutto quando è il Governo ad assumere la veste di ricorrente, lo Stato e le Regioni pattuiscono modifiche da apportare alla normativa impugnata, così da far "cadere" il ricorso o per estinzione del processo o per cessazione della materia del contendere.
La possibilità per la Corte di dichiarare estinto il processo o cessata la materia del contendere dipende dal ricorrere di alcuni requisiti. Cominciando dall'istituto dell'estinzione, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, "la rinuncia al ricorso, qualora sia accettata da tutte le parti costituite, estingue il processo". Capita così di leggere in molte pronunce dichiarative dell'estinzione del processo che il Governo rinuncia al ricorso, poiché la regione ha modificato o abrogato la normativa impugnata e, a sua volta, la regione stessa accetta la rinuncia, giungendosi così ad una sorta di risoluzione "stragiudiziale" – per usare un termine civilistico – della controversia. Ovviamente, è anche possibile che il rapporto si svolga a parti invertite (e, cioè, che sia la regione a rinunciare al ricorso), ma il primo caso è ben più frequente. In altri casi, la Corte può dichiarare estinto il processo senza una formale accettazione dell'atto di rinuncia del ricorrente; ciò avviene quando non vi è stata la costituzione in giudizio dell'ente convenuto, poiché – in siffatte ipotesi –, per giurisprudenza costante della Consulta, è sufficiente la sola rinuncia al ricorso per dichiarare l'estinzione del processo. Anche quando si verifica questa evenienza, di solito, la rinuncia segue una modifica della normativa impugnata.
Ai fini della dichiarazione della cessazione della materia del contendere non è, invece, necessaria alcuna dichiarazione di volontà del ricorrente e del convenuto. Essa ricorre quando la normativa oggetto dell'impugnazione sia stata modificata o abrogata (e – di solito – trattasi di interventi legislativi concordati fra Stato e Regioni); tuttavia, è necessario anche un *quid pluris*, e cioè che la normativa impugnata non sia mai stata oggetto di applicazione. Ciò, in quanto è sì vero che le parti del processo hanno la facoltà di estinguerlo, ma, qualora non esternino questa volontà, il Giudice costituzionale non potrà evitare di vagliare la costituzionalità della

disposizione impugnata per il solo fatto dell'avvenuta abrogazione. Infatti, per giurisprudenza costante della Corte, si è sempre affermato che, in virtù dei persistenti effetti che la normativa abrogata può spiegare sui rapporti sorti sotto il suo vigore, la sentenza sulla costituzionalità di tale disposizioni non più vigenti non sarebbe *inutiliter data*, poiché capace di incidere su quegli stessi rapporti.

Tornando al commento della figura n. 21, nel giudizio in via principale dal 2006 al 2010, le ordinanze dichiarative della cessazione della materia del contendere o dell'estinzione del processo hanno costituito rispettivamente le seguenti percentuali: 24,8%; 23,7%, 11%; 15,7%; 27,6%. E', dunque, palese che tale forma di "composizione della controversia" tra Stato e Regioni stia acquisendo un ruolo notevole.

A prova di ciò è utile fornire un'ulteriore informazione, e cioè il numero complessivo di capi di dispositivo che dichiarano l'estinzione del processo ovvero la cessazione della materia del contendere nel giudizio in via principale (per il conflitto di attribuzione fra enti ci riserva anche in questo caso di fornire i dati nel capitolo ad esso dedicato). Infatti, i dati sopra forniti si riferiscono solo alle ordinanze, ma l'estinzione e la cessazione della materia del contendere possono essere contenute anche in capi di dispositivo di sentenze. In secondo luogo, quei dati si limitano ad indicare quante ordinanze contengono almeno un capo di dispositivo di questo genere, ma non danno contezza del numero totale di q.l.c. che si sono risolte con una decisione riconducibile ad uno di questi due tipi. A questo fine possono essere consultate le figure nn. 22 e 23.

Figura n. 22 - 2006-2010: Numero dei capi di dispositivo che dichiarano la cessazione della materia del contendere o l'estinzione del giudizio nel giudizio in via principale

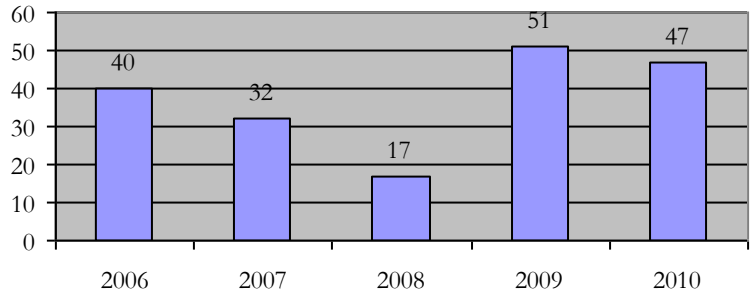
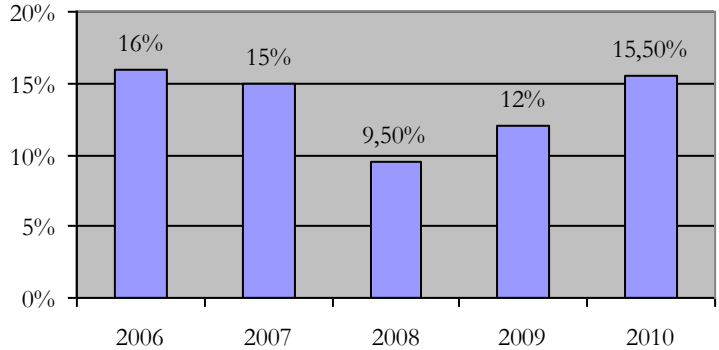


Figura n. 23 - 2006-2010: Rapporto percentuale fra capi di dispositivo che pronunciano la cessazione della materia del contendere o l'estinzione del giudizio nel giudizio in via principale sul totale dei capi di dispositivo emessi nello stesso giudizio



Dalla figura n. 22 emerge una tendenza all'aumento in valore assoluto dei capi di dispositivo che pronunciano la cessazione della materia del contendere o l'estinzione del giudizio. La figura n. 23 relativizza il menzionato assunto, nella misura in cui fa risaltare che, salvo il 2008, questo

tipo di dispositivi ha pressoché sempre avuto la stessa incidenza in proporzione al totale.
Nella parte dedicata alla persistenza dell'interesse a ricorrere nel giudizio in via principale (Cap. 2., par. 2.), verranno esposti anche i dati utili ad effettuare un confronto statistico fra i casi in cui l'estinzione del giudizio e la cessazione della materia del contendere sono pronunciati a seguito di un ricorso governativo o regionale.

CAPITOLO II

Il giudizio in via principale

SOMMARIO: 1. Profili processuali. I vizi che determinano l'inammissibilità. - 1.1. Il ricorso: la notifica, il deposito ed i termini per ricorrere. - 1.1.1. La notifica. - 1.1.2. Il deposito del ricorso. – 1.2 Il rapporto tra il ricorso e la delibera recante la determinazione all'impugnazione. – 1.3 I contenuti necessari al ricorso. – 1.4 L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale. – 1.5 Il parametro di costituzionalità nel giudizio in via principale. – 1.6 Interesse a ricorrere e parametri deducibili dallo Stato e dalle regioni. – 1.7 Configurabilità di un interesse quale condizione per ottenere la pronuncia della Corte. – 1.8 Statistiche relative alle pronunce di inammissibilità. – 2. Profili processuali. La persistenza dell'interesse a ricorrere: la cessazione della materia del contendere e l'estinzione del giudizio. – 2.1 Casistica. – 2.2 Statistiche relative alle pronunce di cessazione della materia del contendere e di estinzione del giudizio. – 3. La riunione e la separazione dei giudizi. – 4. Il contraddittorio nel giudizio in via principale. – 5. Le decisioni della Corte. – 5.1 Le decisioni interlocutorie. – 5.2 Le altre decisioni. Rapporto fra esiti delle questioni di legittimità costituzionale proposte dal Governo e dalle regioni o province autonome. – 5.3 Dati pe rogni singola regione o provincia autonoma. – 6. Le pronunce che decidono congiuntamente un giudizio per conflitto intersoggettivo e un giudizio in via principale. – 7. I parametri costituzionali dedotti dai ricorrenti nel giudizio in via principale.

1. Profili processuali. I vizi che determinano l'inammissibilità

In questo paragrafo si cercheranno di porre in rilievo le questioni attinenti alla ritualità del ricorso, con riguardo ai termini processuali, al contenuto necessario dell'atto introduttivo e all'interesse a ricorrere (mentre la persistenza di quest'ultimo sarà oggetto del paragrafo successivo). Alcune sezioni di questo paragrafo, inoltre, riporteranno in calce un quadro riassuntivo delle massime dettate dalla Corte nei cinque anni oggetto del presente studio. Nelle stesse, verranno evidenziate in neretto le questioni su cui la Corte ha statuito, mentre la soluzione proposta verrà riportata in corsivo.

Il mancato rispetto delle norme concernenti gli aspetti appena menzionati determina l'inammissibilità del ricorso o della q.l.c. sollevata. Una volta riepilogate le norme che li regolano e le relative applicazioni giurisprudenziali, in fondo al paragrafo saranno forniti i dati relativi al numero di capi di dispositivo che pronunciano l'inammissibilità, con la relativa comparazione fra Stato e Regioni o province autonome (par. 1.8.).

1.1. Il ricorso: la notifica, il deposito ed i termini per ricorrere

1.1.1. La notifica

Come è ben noto, dalla revisione costituzionale del Titolo V, i termini per ricorrere contro una legge statale (da parte di una regione) e contro una legge regionale (da parte dello Stato o di un'altra regione) sono simmetrici. Essi decorrono dalla data di pubblicazione della legge (v. art. 127 Cost. e artt. 31-33 della L. n. 87/1953). In relazione al primo adempimento processuale da compiersi al fine di procedere all'impugnativa – la notifica del ricorso – numerose sono state le questioni su cui la giurisprudenza della Corte ha portato chiarezza. Di seguito vengono esposte le principali.

Per quel che concerne i **destinatari della notifica**, la Corte ha ribadito, nella sentenza n. 208/2010, il proprio consolidato orientamento secondo cui "ai giudizi costituzionali non si applicano le norme sulla rappresentanza dello Stato in giudizio previste dall'art. 1 della l. 25 marzo 1958, n. 260, e dalla l. 3 aprile 1979, n. 103, con la conseguenza che, *per la rituale proposizione del giudizio, l'atto deve essere notificato presso la sede del Presidente del Consiglio dei ministri*". Ciò ha determinato la pronuncia di inammissibilità del ricorso che ha dato avvio al procedimento conclusosi con la sentenza menzionata, poiché la notificazione al Presidente del Consiglio dei ministri era avvenuta presso l'Avvocatura generale dello Stato e non presso la sua sede.

Con riferimento al **termine per ricorrere**, la Corte ha anzitutto stabilito che "anche nei giudizi introdotti in via principale di fronte alla Corte (…) *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. 300/2007). La medesima sentenza ha, quindi, respinto l'eccezione di tardività del ricorso statale consegnato tempestivamente all'ufficiale giudiziario per la notificazione, ma recapitato al Presidente della regione oltre il termine previsto dall'art. 31 della l. 11 marzo 1953, n. 87. Essa ha escluso che venga con ciò a determinarsi una situazione di incertezza, atteso 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".

Il principio veniva ribadito l'anno successivo (sentenza n. 439/2008), respingendo sulla sua base un'eccezione di inammissibilità per tardività del ricorso(v. anche sentenze nn. 225/2009 e 179/2010).
Nel corso del quinquennio vi sono, poi, state due occasioni in cui la Corte ha dichiarato l'inammissibilità di ricorsi per scadenza del termine per ricorrere. In una occasione la tardività ha colpito un ricorso regionale (sentenza n. 214/2006); nell'altra un ricorso governativo (sentenza n. 160/2009).
Sul termine per ricorrere si segnalano, inoltre, altri due casi che presentano un certo interesse. Essi concernono la possibilità di **impugnare in via diretta una normativa che novi una fonte per la cui impugnativa è già scaduto il termine, riproducendone le medesime disposizioni.**
Nel primo caso (sentenza n. 9/2010) si afferma che "*l'esistenza di una disciplina contenuta in un precedente testo normativo non impedisce l'impugnazione in via principale di una successiva legge che, novando la fonte, riproduca la medesima disciplina*".
Nell'altro caso (sentenza n. 428/2008) è stata dichiarata inammissibile una delle questioni proposte perché il ricorso è stato proposto oltre il termine previsto dall'art. 127 Cost. Nella specie, infatti, era stata impugnata, insieme a talune disposizioni della legge della Regione Valle D'Aosta 13 novembre 2007, n. 29, recante "Modificazioni alla l.r. 31 dicembre 1999, n. 44", l'art. 25, comma 1, lett. *d*), della legge della stessa regione 31 dicembre 1999, n. 44, non modificato dalla l.r. n. 29/2007.
Dalla due pronunce si deduce che, sia che la nuova normativa riproduca la stessa disciplina della precedente per il quale è già scaduto il termine di impugnativa, sia che la modifichi, il termine per ricorrere deve comunque calcolarsi dalla data di pubblicazione della fonte novatrice.
La Corte ha, poi, ha avuto modo di pronunciarsi circa **l'impugnazione di un testo unico meramente compilativo** (sentenza n. 181/2010). In particolare, la regione resistente sollevava un'eccezione di inammissibilità della q.l.c. per violazione del termine stabilito dall'art. 127 Cost., giacché il ricorso avrebbe investito una norma contenuta in un testo unico compilativo, e dunque fedelmente riproduttiva di una disposizione entrata in vigore nel gennaio del 2002. Tuttavia, la Corte non si è pronunciata, essendo la medesima questione inammissibile per "erronea indicazione dei termini della questione di costituzionalità", che, a sua volta, determinava la genericità e l'indeterminatezza delle censure.

Ugualmente connesse ai tempi dell'impugnazione, sono quelle statuizioni nella quali la Corte ha affrontato il tema della **impugnazione di leggi aventi efficacia differita ad un successivo momento rispetto a quello di entrata in vigore**. A tal proposito, con la sentenza n. 3/2010, la Corte ha respinto l'eccezione di inammissibilità proposta dalla Regione Marche per difetto di interesse del ricorrente, ritenendo che, essendo incontestata la possibilità per la regione di emanare una legge elettorale con efficacia differita al momento dell'entrata in vigore dello Statuto, necessariamente il ricorso "è stato proposto entro i termini perentori" previsti. Nello stesso senso sono le sentenze nn. 118/2010 e 133/2010, che hanno respinto le eccezioni di inammissibilità del ricorso per carenza attuale di interesse, ritenendo che il termine di cui all'art. 127 Cost. sia previsto a pena di decadenza. Pertanto, "*la lesione della sfera di competenza lamentata dalla ricorrente presuppone la sola esistenza della legge oggetto di censura, a prescindere dal fatto che essa abbia avuto concreta attuazione, ed essendo sufficiente che essa sia applicabile, ancorché non immediatamente*".

Con riferimento all'**istituto della sospensione dei termini processuali nel periodo feriale** di cui alla l. n. 742/1969, la Corte ha avuto modo di chiarire che esso *non si applica* ai giudizi di costituzionalità (sentenze nn. 318/2009 e 278/2010).

Si è, infine, posta la questione della **notifica del ricorso (regionale) avverso un decreto-legge, poi convertito in legge** (sentenza n. 298/2010). Nel caso di specie, è stata respinta l'eccezione con cui l'Avvocatura dello Stato, segnalando che il ricorso della regione avente ad oggetto un decreto-legge era stato notificato lo stesso giorno della pubblicazione della legge di conversione, chiedeva alla Corte di valutare l'ammissibilità di una impugnazione rivolta avverso il solo decreto-legge, essendo, nel momento della proposizione del ricorso, già nota la promulgazione della legge di conversione. L'eccezione di inammissibilità risulta, però, infondata sia in fatto, sia in diritto, perché, da un lato, la notificazione del ricorso si era perfezionata, nei confronti del notificante, anteriormente alla data di pubblicazione della legge di conversione, e perché, d'altro lato, *"la regione può, a sua scelta, impugnare tanto il solo decreto-legge, quanto la sola legge di conversione, quanto entrambi"*.

QUESTIONE	MASSIMA DELLA CORTE
1) Esatto destinatario della notifica nel caso di ricorso regionale.	Sede del Presidente del Consiglio dei Ministri (errata la notifica all'Avvocatura dello Stato).
2) Termine per ricorrere.	Vige il principio della scissione del termine di perfezionamento della notifica per notificante e destinatario.
3) Impugnazione di normativa che riproduce una disciplina analoga a quella già vigente.	L'esistenza di una disciplina contenuta in un precedente testo normativo non impedisce l'impugnazione in via principale di una successiva legge che, novando la fonte, riproduca la medesima disciplina.
4) Sospensione feriale dei termini	Non si applica al giudizio di costituzionalità.
5) Impugnazione di una legge avente efficacia differita nel tempo.	Anche per queste normative vale il termine ordinario calcolato dal momento della pubblicazione della legge. A nulla vale sostenere l'attuale difetto di interesse.
6) Impugnazione di un decreto-legge poi convertito in legge	La regione può, a sua scelta, impugnare tanto il solo decreto-legge, quanto la sola legge di conversione, quanto entrambi.

1.1.2. Il deposito del ricorso

Ai sensi del comma 4 dell'art. 31 della L. n. 87/1953, "Il ricorso deve essere depositato nella cancelleria della Corte costituzionale entro il termine di dieci giorni dalla notificazione". Nel quinquennio 2006-2010 vi sono state pronunce della Corte che hanno risolto questioni inerenti tale adempimento processuale.

Anzitutto, stante il principio della **scissione dei termini** di perfezionamento della notifica per ricorrente e convenuto, la Corte si è trovata a dover dirimere la questione **se il termine di dieci giorni per il deposito del ricorso decorra dalla prima o dalla seconda data** (sentenza n. 318/2009). E, poiché "l'anticipazione del perfezionamento della notifica al momento consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario (o all'agente postale) non ha ragione di operare con riguardo ai casi in cui detto perfezionamento assume rilievo, non già ai fini dell'osservanza di un termine in quel momento pendente nei confronti del notificante, bensì per stabilire il *dies a*

quo inerente alla decorrenza di un termine successivo del processo, qual è nella specie il deposito del ricorso notificato", *detto termine decorre dal momento in cui l'atto perviene al destinatario*.
Il Giudice delle leggi ha, inoltre, avuto modo di ribadire la *natura perentoria del predetto termine* (sentenze nn. 218/2006, 344/2006, 121/2010). Ciò sulla base del rilievo che, se così non fosse, le controversie fra Stato e Regioni, una volta notificato il ricorso, potrebbero essere "instaurate *sine die*".

QUESTIONE	MASSIMA DELLA CORTE
1) *Dies a quo* del termine per il deposito del ricorso	Momento in cui l'atto notificato perviene al destinatario
2) Termine di 10 gg. per il deposito del ricorso	Tale termine deve intendersi come perentorio

1.2. Il rapporto tra il ricorso e la delibera recante la determinazione all'impugnazione

A fini di completezza, si ritiene opportuno riportare il dato normativo di partenza. Trattasi degli artt. 31-33 della legge n. 87/1953. In particolare, per quanto concerne l'impugnativa di uno Statuto regionale o di una legge regionale da parte dello Stato, l'art. 31, comma 3, prescrive che "La questione di legittimità costituzionale è sollevata, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, anche su proposta della Conferenza Stato-Città e autonomie locali, dal Presidente del Consiglio dei ministri mediante ricorso diretto alla Corte costituzionale e notificato, entro i termini previsti dal presente articolo, al Presidente della Giunta regionale".
Specularmente, l'impugnativa regionale di una legge statale o di un atto avente forza di legge dello Stato richiede la "previa deliberazione della Giunta regionale" (art. 32, comma 2, l. n. 87/1953), così come è prescritto anche per il ricorso regionale avverso una legge di altra regione ritenuta lesiva della propria competenza (art. 33, comma 3, l. n. 87/1953).
La Corte, nel periodo 2006-2010, ha emesso diverse decisioni aventi ad oggetto le disposizioni riportate e, segnatamente, ha ribadito la propria consolidata giurisprudenza nel senso della necessaria corrispondenza tra l'oggetto della delibera dell'organo politico ed il contenuto del ricorso.
La questione fondamentale al riguardo è quella di **delimitare in che misura incida la delibera dell'organo politico sull'estensione del *thema decidendum* del giudizio di costituzionalità**. Il principio

individuato dalla giurisprudenza della Corte può essere riassunto con le parole usate dalla stessa in una delle prime sentenze del periodo oggetto di questa analisi (sentenza n. 3/2006): "La scelta politica del Governo di impugnare norme regionali si esprime *nell'indicazione delle specifiche disposizioni ritenute eccedenti le competenze* della regione, salva l'autonomia tecnica dell'Avvocatura dello Stato nell'individuazione dei motivi di censura (sentenza n. 533 del 2002)" [1]. E' sulla base di questo principio (riferibile anche alla delibera regionale), quindi, che sono state spesso dichiarate inammissibili le questioni proposte nei confronti di norme non indicate nella delibera dell'organo politico recante la determinazione all'impugnazione.

Si precisa, inoltre, che nel caso del ricorso governativo la delibera contenente la determinazione all'impugnazione non individua autonomamente le disposizioni oggetto di quello che sarà il giudizio costituzionale, bensì rinviano alla Relazione del Ministro per i rapporti con le regioni. Per cui, stante tale consueto richiamo, si può dire che la prassi ha fatto sì che, in caso di ricorso avverso una legge regionale, l'atto più importante – se così si può dire – risulta essere la Relazione ministeriale, là dove bisogna cercare di riportare con compiutezza tutte le disposizioni oggetto del futuro giudizio. Infatti, l'inserimento nel ricorso di disposizioni tacciate di incostituzionalità ivi non citate (né indicate nella delibera del Consiglio dei ministri) comporta l'inammissibilità della questione introdotta.

Nella tabella che segue indichiamo gli estremi delle decisioni del periodo 2006-2010 in cui è stata dichiarata inammissibile una questione di legittimità costituzionale proposta all'interno del ricorso, in quanto la disposizione che

[1] A tal proposito, vale la pena menzionare la sentenza n. 98/2007, secondo cui non possono essere considerati inammissibili i ricorsi che si fondano su deliberazioni che "non indicano gli specifici parametri costituzionali che si asseriscono lesi dalle disposizioni impugnate, ma accennano solo genericamente alla lesione delle competenze costituzionali delle medesime Regioni". Infatti, "organo politico promotore del ricorso in via principale ha il solo onere di indicare le norme che intende impugnare, mentre i motivi di censura e i conseguenti parametri costituzionali ben possono essere rimessi all'autonoma iniziativa della difesa tecnica". Sembrano, tuttavia, costituire un'eccezione al menzionato principio le sentenze nn. 453/2007 e 275/2007. Nella prima la Corte ha ritenuto che, nei casi in cui il ricorso abbia ad oggetto l'impugnazione di diverse norme di una stessa legge di contenuto eterogeneo, la delibera regionale di autorizzazione a proporre il ricorso debba contenere, a pena di inammissibilità, l'indicazione specifica dei parametri costituzionali asseritamente lesi, con riferimento ad ogni disposizione impugnata. Nella seconda sono state dichiarate inammissibili alcune questioni, perché nella delibera di autorizzazione del Consiglio dei ministri mancava ogni riferimento ai parametri costituzionali. E' chiaro che in queste due decisioni alla delibera dell'organo politico è stato richiesto un *quid pluris*: non è, infatti, stata considerata bastevole la sola menzione delle disposizioni censurate, accompagnate da una generica motivazione circa la presunta eccedenza di competenza, essendo stata, al contrario, richiesta la specifica indicazione dei parametri costituzionali sulla cui base giudicare della legittimità costituzionale delle stesse.

ne era oggetto non veniva menzionata nella delibera dell'organo politico regionale o statale.

ANNO	Inammissibilità della questione di legittimità costituzionale di una disposizione cui non veniva fatto riferimento nella delibera del Consiglio dei Ministri	Inammissibilità della questione di legittimità costituzionale di una disposizione cui non veniva fatto riferimento nella delibera della Giunta regionale
2006	3, 49, 323, 365, 396, 398, 423, 450	155, 216
2007	81[2], 64, 275, 365	367, 453
2008	27, 387	
2009		232, 247, 246, 249, 250
2010	269, 331	278

Una separata menzione merita la sentenza n. 129/2006, con cui è stata respinta l'eccezione di inammissibilità del ricorso governativo proposta dalla regione, per non essere stato effettuato il **deposito contestuale dell'estratto del verbale del Consiglio dei Ministri e della relazione del Ministro proponente**, sul *rilevo fattuale che mancavano gli elementi* per ritenere che tale deposito non fosse stato contestuale a quello del ricorso.
Con riguardo alla **sanabilità**, o meno, del vizio che inficia il ricorso in relazione a quelle disposizioni che non siano state citate dalla delibera dell'organo politico, assume rilevanza la sentenza n. 216/2006. Con la decisione è stata dichiarata l'inammissibilità delle questioni sollevate dalla Regione Toscana, per genericità della delibera della Giunta regionale. Essa ometteva di indicare specificamente le disposizioni da impugnare e le ragioni della impugnativa e si limitava ad affermare che la legge statale oggetto del giudizio appariva "in più parti invasiva delle competenze attribuite alla regione dagli articoli 117 e 118 della Costituzione". Tuttavia, ciò non è stato ritenuto sufficiente dalla Consulta, secondo la quale, invece, la delibera "può concernere l'intera legge soltanto qualora quest'ultima abbia un contenuto omogeneo e le censure siano formulate in modo tale da non ingenerare dubbi sull'oggetto e le ragioni dell'impugnativa".

[2] In questa stessa sentenza, peraltro, veniva data espressione anche all'altra "faccia della medaglia" del principio della corrispondenza fra delibera e ricorso. La corte, dato atto della omessa indicazione di alcune disposizioni nell'epigrafe e della presenza di censure ad esse rivolte nel corpo del ricorso, ha tenuto conto delle corrispondenti indicazioni contenute nella relazione del Ministro per gli affari regionali ed ha determinato l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale includendovi anche le disposizioni alle quali la relazione ministeriale e la sola motivazione del ricorso facevano riferimento.

Nella medesima sentenza, la Corte precisa che *la declaratoria di inammissibilità non può essere esclusa in forza delle deliberazioni "di conferma" delle impugnazioni proposte, allegate alle memorie depositate in prossimità dell'udienza di discussione*, essendo allora i termini perentori di impugnazione scaduti e non potendo valere tali atti a sanare i vizi che inficiavano le deliberazioni originarie, poiché altrimenti si verificherebbe una elusione del termine perentorio per impugnare (si applica, in via analogica, il disposto di cui all'art. 182 c.p.c.)[3].

QUESTIONE	MASSIMA DELLA CORTE
1) Corrispondenza fra delibera dell'organo politico e ricorso.	E' necessario che la deliberazione indichi le disposizioni ritenute eccedenti le competenze (o che esse siano indicate dalla Relazione ministeriale cui la delibera fa rinvio), salva l'autonomia tecnica dei difensori di individuare i motivi di censura. Peraltro, questa autonomia tecnica non sembra essere assoluta, perché la Corte, in più occasioni, ha richiesto che i motivi di censura emergessero sin dalla deliberazione.
2) Contestualità del deposito del ricorso, del verbale del Consiglio dei Ministri e della relazione ministeriale	Al fine di dichiarare l'inammissibilità del ricorso, devono essere dedotti elementi fattuali idonei a fornire dimostrazione della mancanza di contestualità di deposito.
3) Sanabilità dell'inammissibilità del ricorso per mancanza di corrispondenza con la delibera.	- La declaratoria di inammissibilità non può essere esclusa in forza delle deliberazioni "di conferma" delle impugnazioni proposte, allegate alle memorie depositate in prossimità dell'udienza di discussione; - il vizio di indeterminatezza non può essere sanato, ricavando *aliunde* gli elementi idonei ad individuare l'esatto oggetto delle impugnative proposte.

[3] "Né, d'altra parte – scriveva la Corte –, (poteva) accogliersi la tesi della Regione Toscana, secondo cui il difetto di specificità che connota(va) l'oggetto delle proposte impugnative (sarebbe potuto) comunque ritenersi superato. La ricorrente, difatti, reputa(va) di dover valorizzare la circostanza secondo cui il resoconto di ciascuna delle sedute della Giunta regionale, all'esito delle quali è stata, a suo tempo, adottata la decisione di proporre i ricorsi in esame, individuava (riproducendo integralmente il contenuto della relazione redatta al riguardo dall'Avvocatura regionale) tanto le disposizioni legislative statali ritenute meritevoli di impugnazione, e poi effettivamente impugnate, quanto i parametri evocabili, e poi realmente evocati; sicché la lettura complessiva di tali atti escluderebbe la ricorrenza del vizio di genericità sopra evidenziato. Tale tesi (…) è priva di fondamento, atteso che nessuna delle deliberazioni, che hanno preceduto i quattro ricorsi regionali, conteneva un espresso rinvio alla relazione dell'Avvocatura, condizione necessaria e sufficiente per poter riconoscere l'esistenza di una *relatio*". Se ne deduce che "deve escludersi che il vizio (…) possa essere sanato, ricavando *aliunde* gli elementi idonei ad individuare l'esatto oggetto delle impugnative proposte".

1.3. I contenuti necessari del ricorso

Assai spesso la Corte si occupa dei contenuti del ricorso introduttivo ed, in particolar modo, mostra un notevole rigore nel richiedere che le questioni di costituzionalità siano sufficientemente precisate e motivate.
Il contenuto minimo, richiesto al ricorso per la valida instaurazione del giudizio costituzionale, è costituito dall'indicazione specifica delle disposizioni censurate e dei parametri di cui si lamenta la violazione, nonché da una motivazione non eccessivamente generica, in quanto come tale insufficiente a determinare l'effettivo contenuto della questione di costituzionalità[4].
Prima di passare all'analisi della giurisprudenza e dei casi più ricorrenti, maggiormente controversi o critici, sembra, peraltro, opportuno chiarire in apertura quali sono i **principi** che devono guidare questa attività della Corte in ordine alla struttura dell'atto introduttivo.
In primo luogo, va ricordato che "Il ricorso in via principale non solo '*deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi*', indicando 'le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità', ma *deve anche 'contenere una seppur sintetica argomentazione di merito*, a sostegno della richiesta declaratoria d'incostituzionalità della legge', ponendosi l'esigenza di una adeguata motivazione a sostegno della impugnativa 'in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che non in quelli incidentali' (sentenza n. 450 del 2005)" (sentenza n. 139/2006[5]).
Inoltre, non solo "ogni questione di legittimità costituzionale deve essere definita nei suoi precisi termini e deve essere adeguatamente motivata, al fine di rendere possibile l'inequivoca determinazione dell'oggetto del giudizio", ma ciò deve essere anche affinché si possa consentire alla Corte "la *verifica della eventuale pretestuosità o astrattezza dei dubbi di illegittimità costituzionale* sollevati nonché il vaglio, *in limine litis,* attraverso l'esame della motivazione e del suo contenuto, della sussistenza in concreto dello specifico *interesse a ricorrere* in relazione alle disposizioni impugnate (v., tra le

[4] Cfr. E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino 2007, 163.
[5] In dottrina, si è sostenuto che, in realtà, nel giudizio in via principale il grado di intensità del controllo operato dalla Corte in riferimento al contenuto minimo del ricorso è in linea di massima – specie con riguardo al ricorso statale – assai meno penetrante di quello che la stessa esercita nei confronti delle ordinanze di rimessione dei giudici *a quibus* nell'ambito del giudizio instaurato in via incidentale. Pertanto il dettato di tale sola pronuncia, di segno opposto rispetto alla tendenza descritta, non sarebbe in grado di "rovesciare" l'orientamento dominante (*Ibidem*, 163-164).

altre, le sentenze n. 450 e n. 360 del 2005, n. 213 del 2003, n. 384 del 1999, n. 261 del 1995)" (sentenza n. 215/2006).
Infine, qualche cenno al principio c.d. della corrispondenza fra il chiesto ed il pronunciato. Secondo la Corte, "il giudizio di legittimità costituzionale ha la peculiare caratteristica di essere vincolato al *thema decidendum* posto dall'atto introduttivo, in ordine all'oggetto, al parametro e ai motivi di censura. *Questa Corte, in particolare, non ha il potere di dichiarare che la norma censurata è illegittima per la violazione di parametri costituzionali diversi da quelli indicati nell'atto introduttivo.* Può, invece, prendere in considerazione norme costituzionali non evocate a parametro solo ove in esse rinvenga il fondamento giustificativo della norma censurata" (sentenze nn. 27/2008; 102/2008; 103/2008). Ad esempio, nella sentenza n. 68/2010, senza che, nel proprio ricorso, il Governo facesse alcun cenno all'art. 123 della Costituzione, la Consulta ha dichiarato sulla sua base una legge regionale abruzzese costituzionalmente illegittima, per essere stata deliberata nel periodo di *prorogatio*, in assenza dei presupposti di indifferibilità ed urgenza che legittimano l'esercizio del potere legislativo in costanza di tale situazione.
Alla luce dei principi appena citati, possono essere raggruppati i **vizi afferenti il contenuto del ricorso (a) nell'individuazione delle norme oggetto delle questioni e delle norme di raffronto; (b) nella motivazione delle censure.**
a) In ordine all'oggetto del giudizio, il difetto di individuazione è stato talvolta ricavato dalla circostanza che venisse impugnato un **atto legislativo nel suo complesso**. In proposito, la Corte ha ribadito che è *inammissibile l'impugnativa di un'intera legge "ove ciò comporti la genericità delle censure* che non consente l'individuazione della questione oggetto dello scrutinio di costituzionalità", mentre "sono ammissibili le impugnative contro intere leggi caratterizzate da normative omogenee e tutte coinvolte dalle censure" (sentenza n. 201/2008, preceduta dalla sentenza n. 64/2007, e che trova conferma nelle sentenze nn. 141, 178, 195, 223, 246, 300 del 2010).
Di rilievo – a proposito dell'impugnativa di un'intera legge – può essere considerata la sentenza n. 54/2009, che ha dichiarato inammissibili talune censure, perché il ricorrente, deducendo che la normativa regionale è stata adottata dopo la scadenza del termine perentorio assegnato alla regione per integrare la normativa sul c.d. condono edilizio, non ha dimostrato in alcun modo che la sopravvenuta normativa regionale abbia alterato la disciplina

statale in materia di condono, né il ricorso governativo ha speso alcuna argomentazione atta a comprovare o anche solo a ipotizzare che le predette disposizioni regionali abbiano l'effetto di ampliare illegittimamente l'area del condono edilizio.
Più benevola (nei confronti di un ricorso statale) si è mostrata la Corte con la sentenza n. 285/2008, allorché ha respinto un'eccezione di inammissibilità basata sull'assunto che le censure erano generiche in relazione alla complessità ed alla eterogeneità dei contenuti della legge regionale impugnata, in ragione del fatto che "la legge in questione cont(eneva) una disciplina unitaria di una serie di iniziative regionali tra loro affini". Il *thema decidendum* sottoposto alla Corte è stato, dunque, considerato "chiaro e delineato con precisione nell'atto introduttivo".
Con la sentenza n. 196/2009, la Consulta ha respinto un'eccezione di inammissibilità basata sull'assunto che le censure (stavolta regionali) concernevano "l'intero eterogeneo della norma" e non le singole statuizioni. In senso analogo, si vedano anche le sentenze nn. 22, 59, 238, 239 del 2006.
Vi sono, inoltre, stati casi in cui la Corte si è trovata a dover dichiarare inammissibile la q.l.c., perché il *petitum* era oscuro ed incerto (es.: sentenze nn. 246 e 247 del 2009) o perché non era possibile desumere con chiarezza quale fosse la disposizione contro cui si rivolgevano le censure del ricorrente (es.: sentenza n. 269/2007), o, ancora, nei casi in cui la questione fosse stata proposta nei confronti di disposizioni cui si attribuiva un contenuto normativo che, invece, si rinveniva in altre disposizioni del medesimo testo legislativo (sentenza n. 201/2007).
L'indicazione del parametro concorre ad individuare i termini della questione sottoposta all'esame della Corte costituzionale, talché la sua specificazione si rivela necessaria, salva la possibilità di procedure comunque ad una interpretazione complessiva dell'atto introduttivo del giudizio, anche alla luce delle indicazioni contenute nella delibera dell'organo politico che deve necessariamente precedere la proposizione del ricorso[6]. Sulla base di tali principi, in generale la Corte ritiene che sia onere del ricorrente puntualizzare – a pena di inammissibilità – i motivi di

[6] Sulla base del fatto che bisogna tener conto del complesso di questi atti per decidere della ammissibilità della questione con riferimento alla mancata indicazione del parametro, la Corte ha respinto un eccezione di inammissibilità dedotta per asserita mancanza di alcun parametro costituzionale, rilevando che "nella parte motiva del ricorso è espressamente indicato l'art. 117, comma 4, Cost., quale norma costituzionale violata" e che "in secondo luogo, sono chiaramente desumibili dalla motivazione del ricorso gli altri parametri costituzionali evocati" (sentenza n. 137/2007 ed, in senso analogo, sentenze nn. 373 e 193 del 2007; nn. 57,123, 124, 176, 331, 332, 373 del 2010).

illegittimità costituzionale delle singole norme denunciare, non essendo sufficiente la individuazione di una serie di parametri costituzionali che sarebbero genericamente violati da tutte le norme censurate (sentenza n. 387/2007).
In più occasioni, poi, è stata dichiarata l'inammissibilità della q.l.c. per mancata indicazione dei parametri costituzionali di raffronto (sentenze nn. 225, 247, 251 del 2009) o per l'omessa specificazione del principio fondamentale dettato dal parametro costituzionale (sentenza n. 246/2006).
Relativamente all'erroneità dell'indicazione delle norme di raffronto, la Corte ha censurato i richiami a norme costituzionali inconferenti con la materia trattata nel giudizio (sentenze nn. 246, 365 e 398 del 2006; nn. 1, 200, 216 del 2008; nn. 225, 235, 290 del 2009, n. 45 del 2010), nonché la mancata individuazione delle norme statali in grado di fungere da parametro interposto rispetto alla violazione costituzionale affermata (sentenza n. 248/2006) ovvero la mancata enunciazione del principio[7] recato dalla norma interposta (sentenza n. 365/2006).
In altre occasioni, invece, dedotta la norma interposta da parte del ricorrente, è stata la mancata indicazione del parametro costituzionale rispetto a cui la disposizione legislativa avrebbe dovuto fungere da norma interposta a determinare l'inammissibilità della censura (sentenza n. 51/2006). Questo onere di puntualizzazione è ancor più accentuato nei casi in cui venga dedotta la violazione dell'art. 76 Cost., per contrasto della norma impugnata con i principi e criteri direttivi stabiliti dalla legge di delegazione, derivando la inammissibilità della questione dalla omessa indicazione, in modo puntuale ed argomentato, di quei principi e criteri direttivi (sentenza n. 367/2007).
A determinare l'inammissibilità del ricorso con riferimento alla deduzione del parametro costituzionale può, poi, essere l'impossibilità di desumere – dalla formulazione del ricorso – quale sia l'obbligo comunitario rispetto al quale la norma regionale impugnata dovrebbe – in ipotesi – ritenersi in contrasto, così violando l'art. 117, comma 1, della Costituzione" (sentenze nn. 51/2006, 64, 269 e 431 del 2007).

---

[7] "l'Avvocatura evoca quale parametro interposto, asseritamente leso dalla disposizione regionale, l'art. 16 del d.lgs. n. 76/2000 e lamenta la violazione del principio fondamentale da esso dettato. Tuttavia, il ricorrente omette di specificare quale sia tale principio, mentre una precisazione in proposito deve ritenersi necessaria secondo quanto già affermato da questa Corte nella sentenza n. 73 del 2004. Specificazione che appare ancor più essenziale dal momento che la disposizione in oggetto presenta un contenuto eterogeneo".

In ogni caso, l'esigenza che i termini delle questioni siano adeguatamente determinati non si traduce in una attitudine censoria della Corte costituzionale, la quale procede, nei limiti del possibile, alla precisazione del *thema decidendum*, quando esso presenta elementi di vaghezza. Si badi che la Corte ha utilizzato questo potere di precisazione del *thema decidendum* (1) talvolta in riferimento al parametro costituzionale, (2) talaltra con riguardo alle disposizioni oggetto della q.l.c. (3) In alcuni casi riconducibili all'ultima categoria citata, la Consulta si è limitata a "correggere" un errore materiale, che non poteva ritenersi idoneo ad inficiare l'ammissibilità del ricorso in quanto vi erano altri elementi nel corpo del ricorso (ad es., l'aver riportato l'intero testo della norma) in grado di determinare univocamente la disposizione impugnata. Di seguito, vengono riportati gli estremi delle sentenze in cui la Corte ha precisato il *thema decidendum*, con riferimento alla norma oggetto di q.l.c., al parametro e alla correzione di errori materiali.

	Norma oggetto	**Parametro**	**Errori materiali**
2006	80[8], 248, 440	87[9], 181[10], 396, 422[11], 449[12]	447
2007			300[13]
2008	168[14], 285[15]	62, 102, 428	387[16]
2009	138, 200, 284	54	307, 315, 328
2010	121, 125, 278, 299	10[17]	213[18]

[8] La Corte delimita l'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale di una legge regionale, dal momento che le motivazioni addotte si riferiscono solo ad una disposizione, come pure la deliberazione governativa che aveva preceduto il ricorso.

[9] Nelle sentenze 87, 181 e 422 del 2006, la Corte, non condividendo la prospettazione delle parti, provvede ad individuare l'ambito materiale interessato dalle disposizioni censurate in quello della "tutela della salute".

[10] V. nota precedente.

[11] V. nota precedente.

[12] In questa sentenza, la Corte ha individuato l'ambito materiale interessato in quello della "sanità".

[13] L'indicazione erronea delle norme oggetto di censura, allorquando sia chiaramente frutto di un *lapsus calami*, privo di efficacia decettiva, non determina la inammissibilità della questione; in particolare, non ha efficacia decettiva l'errore sulla data della legge impugnata, quando – come nel caso di specie – il ricorrente abbia identificato adeguatamente 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.

[14] Le decisioni nn. 168 e 285 hanno limitato solo ad alcune disposizioni l'impugnativa sulla base del rilievo che solo in relazione a queste fossero state formulate specifiche censure.

[15] V. nota precedente.

[16] Nella decisione 387, la Corte ha rilevato che, pur a fronte della erronea indicazione del numero della legge contenente le disposizioni impugnate, fosse possibile individuare, dal complessivo tenore della motivazione, esattamente il reale oggetto delle censure statali.

[17] "Le censure devono (…) ritenersi proposte esclusivamente in relazione all'art. 117, comma 4, Cost., ed al principio di leale collaborazione".

[18] "Preliminarmente, deve rilevarsi che la questione, sollevata con riferimento all'art. 8, commi 4 e 6, della l.r. 15 luglio 2009, n. 5 (Norme di accompagnamento alla manovra finanziaria regionale di assestamento per l'anno

Qualche cenno particolare meritano anche le pronunce della Corte che hanno riguardato questioni attinenti agli statuti di autonomia.
In varie occasioni, la Corte ha escluso l'ammissibilità di questioni di legittimità costituzionale sollevate in via principale dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti di leggi di regioni a Statuto speciale o delle province autonome, allorché il ricorso non precisi in quale rapporto si trovino, ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale, le norme della Costituzione e quelle, anch'esse di rango costituzionale, contenute nello statuto speciale (sentenze nn. 175 del 2006[19], 38, 238 e 286 del 2007; *Contra:* sentenze nn. 370[20] e 391[21] del 2006, 378 del 2007; 25[22] del 2009; 101[23] del 2010).

2009), deve intendersi riferita all'art. 24, commi 4 e 6, della l.r. 9 novembre 1983, n. 15 (Ordinamento degli uffici regionali e norme sullo stato giuridico e trattamento economico del personale), così come modificato dalla prima. La trasposizione deve infatti ritenersi consentita poiché non sussistono dubbi sulla reale volontà del ricorrente, dal momento che l'art. 8 della norma regionale del 2009 si compone di soli due commi, il secondo dei quali sostituisce l'art. 24 della legge del 1983, come risultante dalle successive modifiche, con l'attuale formulazione, nella quale sono individuabili i commi censurati dal ricorrente, per cui non è dubitabile che le censure siano rivolte alla norma originaria, così come modificata dall'art. 8, comma 2, della legge del 2009".

[19] La Corte ha affermato che, dalla formulazione dell'art. 10 della L. Cost. n. 3/2001, "emerge con chiarezza che è insita nel meccanismo di estensione dallo stesso prefigurato una *valutazione necessariamente comparativa tra i due sistemi* (ordinario e speciale) di autonomia regionale. Ciò implica che nel momento in cui il ricorrente, impugnando una legge di una regione a statuto speciale, adduca, come nel caso di specie, la violazione di una disposizione contemplata nel Titolo V, ha l'onere di prendere in esame anche i parametri costituzionali ricavabili dal relativo statuto, al fine di valutare se effettivamente le forme di autonomia riconosciute dalla l. Cost. n. 3/2001 siano più estese rispetto a quelle già risultanti dalle disposizioni statutarie (…). In altri termini, perché possa svolgersi un giudizio di preferenza tra diversi sistemi di autonomia occorre che vengano considerati i 'due termini' della comparazione, in quanto soltanto all'esito di una disamina complessiva dei sistemi posti a raffronto è possibile ritenere che l'uno garantisca una forma di autonomia eventualmente 'più ampia' rispetto all'altro" (corsivo nostro).

[20] Nel caso di specie veniva impugnata una legge emanata dalla Provincia autonoma di Trento istitutiva del Consiglio delle autonomie locali. Eccepiva la provincia l'inammissibilità della questione proposta per omessa considerazione dei parametri costituzionali ricavabili dallo Statuto. La Corte rigettava l'eccezione sulla base dell'argomentazione che la legge stessa rileva che il detto Consiglio viene istituito "in attuazione dell'art. 123, comma 6, della Costituzione e dell'art. 10 della l. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3". In tale situazione, secondo la Corte, trova giustificazione, sul piano processuale "la prospettazione, da parte del ricorrente, quale vizio inficiante la legge stessa, della sola violazione della disposizione costituzionale di cui all'art. 123, ultimo comma, Cost. in relazione all'art. 10 della l. Cost. n. 3/2001".

[21] La Corte ha ritenuto che la natura del parametro indicato ("ordinamento civile") "è indice inequivoco della consapevolezza (della impossibilità di operare il sindacato di legittimità costituzionale in base allo Statuto speciale), essendo evidente che il parametro costituzionale evocato (a torto o a ragione; ma questo attiene alla fondatezza) esclude di per sé l'utilità di uno scrutinio alla luce delle norme statutarie".

[22] In questo caso, la Corte ha ritenuto corretta la dedotta violazione di parametri costituzionali, senza che vi fosse alcun riferimento alla previa inapplicabilità di quelli statutari, in quanto "costituisce oggetto di censura non la titolarità della specifica potestà legislativa in capo alla Regione, ma, piuttosto, l'esercizio della stessa, che si assume in contrasto con i principi fissati dalla Carta fondamentale". Ricorrendo allo stesso distinguo, la Corte ha, "salvato" il ricorso statale anche nella sentenza n. 25/2008.

[23] La Corte ha rilevato in questa sentenza che non v'è alcuna contraddizione nel citare sia la specifica disposizione statutaria che la disposizione contenuta nell'art. 117, comma 2, Cost., "dato che tale modalità espositiva è tesa ad evidenziare un concordante risultato, vale a dire l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, quale

b) Con riferimento alle problematiche attinenti alla motivazione delle censure e all'onere di collegare la norma oggetto del giudizio con la norma parametro in termini di violazione[24], a precludere un esame del merito delle questioni sono state la "genericità delle censure" [25], la mancanza della motivazione o l'essersi limitati alla semplice invocazione delle norme senza che sia proposta alcuna specifica censura[26], con la precisazione che il predetto onere di motivazione deve essere assolto in maniera ancor più rigorosa laddove la norma impugnata contenga disposizioni eterogenee (ordinanza n. 175/2009[27]; sentenze nn. 232, 234, 247 del 2009).
Inoltre, le censure, devono essere tempestivamente dedotte e, quindi, devono essere contenute già nel ricorso, senza che la memoria di udienza possa, a tal proposito, minimamente soccorrere (sentenze nn. 20 e 246 del 2006).
Né possono essere ritenute ammissibili le questioni cc.dd. "ipotetiche" [28] (basate su considerazioni generiche e probabilistiche, come ad es. nelle

---

che sia, in via gradata, il parametro costituzionale di riferimento". In senso conforme, v. anche sentenza n. 244/2010.

[24] V., in questo senso, la sentenza n. 120 del 2008, nella quale si è posto in evidenza che, secondo la giurisprudenza costituzionale costante, "il ricorso in via principale non solo deve identificare esattamente la questione nei suoi termini specifici, ma deve anche contenere una seppur sintetica argomentazione di merito, a sostegno della richiesta declaratoria d'incostituzionalità, sussistendo l'esigenza di un'adeguata (e non meramente assertiva) motivazione delle ragioni dell'impugnativa".

[25] Cfr. sentenze nn. 139, 213, 214, 215, 246, 253, 364, 365 e 397 del 2006; 105, 367, 387, 401, 452 del 2007; ordinanza n. 24 del 2008; sentenze nn. 45, 50, 63, 102, 133, 142, 159, 168, 190, 326 del 2008; 148, 225, 232, 233, 234, 235, 246, 247, 249, 250, 251, 254, 315, 341 del 2009; 15, 45 , 52, 119, 181, 200, 233, 278, 299, 312, 325 del 2010.

[26] Cfr. sentenze nn. 29, 49, 51, 129, 233, 365 e 399 del 2006; 38, 57, 64, 81, 98, 157, 165, 169, 194, 201, 238, 256, 286, 373, 387, 401, 430, 431, 452 del 2007; 1, 9, 62, 120, 166, 322, 387, 428 del 2008; 99, 196, 232, 297 del 2009; 121, 186, 309 del 2010.

[27] "(…) a fronte di disposizioni così disomogenee, la motivazione del ricorso è, per contro, del tutto generica e apodittica, dato che non vengono in alcun modo specificati quali aspetti della stessa siano da considerare contrastanti con i diversi parametri invocati, specie con riferimento alla individuazione dei diversi ambiti materiali asseritamente violati".

[28] *Contra* sentenza n. 289/2008: "a differenza di quanto accade per il giudizio in via incidentale, il giudizio in via principale può concernere questioni sollevate sulla base di interpretazioni prospettate dal ricorrente come possibili. Il principio vale soprattutto nei casi in cui su una legge non si siano ancora formate prassi interpretative in grado di modellare o restringere il raggio delle sue astratte potenzialità applicative e le interpretazioni addotte dal ricorrente non siano implausibili e irragionevolmente scollegate dalle disposizioni impugnate così da far ritenere le questioni stesse del tutto astratte o pretestuose (sentenze n. 228 del 2003, n. 412 del 2004 e n. 449 del 2005)". Sempre in senso contrario, v. sentenza n. 196 del 2009. Un qualche aiuto per capire quando la questione "ipotetica" è ammissibile sembrerebbe poterlo suggerire l'ordinanza n. 342 del 2009, secondo cui "i giudizi in via principale, a differenza di quelli in via incidentale, possono ben concernere, in ragione dei propri peculiari caratteri ('processo di parti', 'svolto a garanzia di posizioni soggettive dell'ente ricorrente' e 'soggetto a termini di decadenza'), questioni promosse "in via cautelativa ed ipotetica" sulla base di interpretazioni prospettate anche soltanto come possibili, purché, tuttavia, queste ultime 'non siano implausibili e irragionevolmente scollegate dalle disposizioni impugnate così da far ritenere le questioni del tutto astratte o pretestuose' (*ex multis*, sentenza n. 228 del 2003)". Nella sentenza n. 278/2010, invece, la Corte evita di pronunciarsi sul punto, in quanto l'eccezione di

sentenze nn. 207/2006 e 233/2009) o le cui argomentazioni a sostegno si rivelino contraddittorie (sentenza n. 391[29] del 2006 e 297 del 2009).
Si badi, peraltro, che l'onere di motivazione non può ritenersi assolto se il ricorso è motivato *per relationem* ad altri atti introduttivi di giudizi in via principale, vista la vigenza del principio dell'autosufficienza del ricorso.
Pur nel rigore delineato, deve essere comunque segnalata la mancanza di un atteggiamento eccessivamente formalistico da parte della Corte nella valutazione delle carenze dei ricorsi che non pregiudichino i diritti delle parti.
Non sono, infatti, mancate occasioni in cui la Consulta, pur rilevando la sommarietà delle articolazioni argomentative, ha asserito che, tuttavia, nel complesso poteva dirsi chiaro l'oggetto sostanziale del ricorso e l'ordine delle questioni di legittimità costituzionale proposte all'esame della Corte[30] o che, comunque la parte resistente era stata messa in condizione di poter calibrare adeguatamente la propria difesa (sentenza n. 300 del 2007). A tal fine ha talvolta soccorso l'esame della relazione ministeriale allegata al ricorso (sentenza n. 248 del 2006); mentre, in un'altra occasione, una delle censure proposte, sebbene "formulata in modo involuto", è stata correttamente interpretata dalla Corte (sentenza n. 102/2008).
Infine, merita attenzione la sentenza n. 138 del 2009, con cui sono state dichiarate inammissibili per mancanza di motivazione talune questioni rispetto alle quali era stata chiesta una pronuncia di illegittimità costituzionale in via consequenziale sul presupposto che le stesse "si pongono in inscindibile connessione con quelle specificamente censurate". Tuttavia, al riguardo, è necessario sottolineare che l'art. 27 della l. n. 87/1953, *non viene a sottrarre il ricorrente, o il rimettente – laddove il presunto oggetto dell'illegittimità conseguenziale non fuoriesca, rispettivamente, dal perimetro della normativa impugnabile, o di cui deve fare applicazione – dall'onere di fornire un'adeguata motivazione in ordine a ciascuna delle disposizioni legislative che venga a censurare*.

---

inammissibilità delle censure, proposta dall'Avvocatura dello Stato in ragione del preteso carattere ipotetico di esse è stata superata "a prescindere dalla sua fondatezza", dall' "assorbente rilievo relativo alla evidente infondatezza, per tale parte, dei ricorsi".

[29] "Non (possono) coesistere – se non in rapporto di subordinazione, non dedotto nel ricorso – una censura attinente sia all'*an*, sia al *quomodo* dell'esercizio della potestà legislativa" (in questo senso, v. anche sentenza n. 10/2008). Sono, invece, pienamente ammissibili le q.l.c. formulate in via subordinata (sentenze nn. 190/2008; 99 e 247 del 2009) o che presentano profili di illegittimità costituzionale in via gradata (sentenze nn. 45, 94, 102, 120, 159 del 2008).

[30] Così sentenza n. 80 del 2006, ma in senso analogo v. anche sentenze nn. 75, 205, 207, 213, 216, 449, 450 del 2006; 300 del 2007; 9, 62, 320, 411 del 2008; 318 del 2009; 333 e 345 del 2010).

1.4. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale

Negli anni 2006-2010 sono stati oggetto dei ricorsi che introducono il giudizio in via principale gli atti legislativi statali, regionali e provinciali, nonché le delibere legislative adottate dall'Assemblea Regionale Siciliana, che vengono impugnate dal Commissario dello stato ai sensi dell'art. 28 dello Statuto speciale. Peraltro, allorché nel corso del giudizio intervenga la promulgazione e la pubblicazione della legge regionale, che completano l'*iter* procedimentale connesso alla delibera legislativa impugnata, la pronuncia della Corte va adottata nei confronti di quest'ultima (sentenza n. 207/2006).
Piuttosto raro è stato invece il ricorso avverso gli Statuti regionali (ad es., v. sentenza n. 12/2006).
Uno dei problemi principali concernenti l'oggetto del giudizio di costituzionalità è quello che si pone qualora, nelle more del giudizio, le disposizioni censurate subiscano modificazioni. In tali casi ci si deve chiedere se è ammissibile o meno il trasferimento della questione alla norma che ha sostituito quella impugnata, ancorché nei suoi confronti non sia stato proposto ricorso. Trasferimento, che viene solitamente disposto quando rimane sostanzialmente invariato il contenuto precettivo della norma modificata[31], in quanto "il principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via di azione non tollera che, attraverso l'uso distorto della potestà legislativa, uno dei contendenti possa introdurre una proposizione normativa di contenuto identico a quella impugnata e nel contempo sottrarla al già instaurato giudizio di legittimità costituzionale" [32].
Si badi, inoltre, che può assumere rilievo – nell'ambito della decisione sull'ammissibilità del trasferimento della q.l.c. – non solo il fattore "contenutistico" che guarda all'analogia del contenuto precettivo, bensì anche il fattore "tempo". Ed, infatti, nella sentenza n. 341/2009, il trasferimento delle censure da una norma abrogata ad un'altra successiva e di identico contenuto è stato negato "in ragione dell'intervallo di tempo trascorso fra l'abrogazione della norma impugnata e la successiva introduzione di diversa disposizione dal contenuto identico".
Una questione particolarmente rilevante, che è stata posta all'attenzione della Corte, è quella risolta con la sentenza n. 341/2010. La Corte ha qui

[31] Alcuni casi in cui si è ritenuto ammissibile il trasferimento della q.l.c.: sentenze nn. 286 del 2007; 25, 62, 168 del 2008; 139, 237, 272 del 2009; 15, 40, 57, 121, 133, 326 del 2010. Alcuni casi contrari: sentenza nn. 162 del 2007; 246, 34 del 2009; 57, 150, 326 del 2010
[32] Cfr. sentenza n. 272/2010.

respinto l'eccezione sollevata dall'Avvocatura dello Stato, secondo cui una sopravvenuta sentenza di illegittimità costituzionale avente ad oggetto altra disposizione avrebbe di fatto reso inefficace la disposizione impugnata nel più recente giudizio. Il contenuto precettivo dell'articolo dichiarato incostituzionale, infatti, è rimasto in larga parte immutato, il che "esclude la presunta perdita di efficacia della disposizione qui impugnata, perdita, peraltro, soltanto affermata, ma non dimostrata". Inoltre, l'oggetto della impugnazione decisa con la sentenza in discorso è una disposizione che ha "un suo autonomo contenuto precettivo".
Un'altra situazione di modificazione della norma impugnata è quella che si verifica allorquando oggetto di impugnazione siano disposizioni contenute in un decreto legge. In tali casi, la Corte ritiene che le censure svolte con il ricorso proposto prima della conversione siano da ritenersi assorbite in quelle, *di identico tenore*, sollevate con successivo ricorso avverso la disposizione quale risultante dalla legge di conversione (ad es., sentenze nn. 289 e 326 del 2008). La sentenza n. 443/2007 ha stabilito, a questo proposito, che le questioni sollevate nei confronti delle norme originarie del decreto legge si attagliano anche alle norme corrispondenti della legge di conversione, le quali apportino al testo originario alcune varianti stilistiche ed aggiungano allo stesso nuove determinazioni normative, che lo integrano e lo specificano, senza alterarne la sostanza (in senso conforme, sentenza n. 430/2007).
Al contrario, la regione non può limitarsi a reiterare nei confronti della disposizione modificata le censure già proposte nei confronti di quella originaria, risultando il ricorso così formulato inammissibile, per genericità, relativamente alla parte in cui investe ipotesi normative introdotte *ex novo* in sede di conversione (sentenza n. 452/2007).
Infine, l'oggetto del giudizio di costituzionalità viene meno, e la relativa questione risulta inammissibile, quando la norma richiamata da una disposizione censurata sia stata dichiarata costituzionalmente illegittima (sentenza n. 169/2007).

1.5. Il parametro di costituzionalità nel giudizio in via principale

Circa il parametro di costituzionalità nel giudizio in via principale, la principale norma di riferimento non può che essere l'art. 127 Cost., stando

alla cui lettera "Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione". Dal canto suo, anche "La regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge". Dal tenore letterale della disposizione è facilmente deducibile che nel giudizio in via principale il parametro di costituzionalità dovrà consistere in una norma attributiva di competenza (e, quindi, dalle norme del Titolo V., nonché dalle norme degli Statuti speciali, nei limiti tracciati dall'art. 10 della L. Cost. n. 3/2001, e cioè qualora quelle norme continuino a garantire maggiore autonomia rispetto a quelle costituzionali). Principio, questo, che vale certamente in modo assoluto per le ipotesi in cui siano le regioni e le province autonome a proporre ricorso, ma che vige in misura "attenuata", qualora sia lo Stato a dar avvio ad un giudizio in via principale (v. *infra* sull'interesse a ricorrere).

La Corte ha ribadito in diverse pronunce il suo costante orientamento giurisprudenziale, secondo il quale "i parametri pertinenti alle questioni di legittimità costituzionale promosse in via principale dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti di leggi delle regioni a statuto speciale sono costituiti da norme di rango costituzionale degli statuti che regolano il regime di autonomia differenziata attribuito a dette regioni dall'art. 116 della Costituzione o, in alternativa, dalle stesse disposizioni del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione 'per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite' (art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3)" (sentenza n. 75/2006 e, in senso conforme, sentenze nn. 21, 443 del 2007; 326 del 2008; 61, 165, 328 del 2009; 235[33] del 2010). Con specifico riguardo alla interazione fra le norme attributive di competenze dello Statuto speciale e del Titolo V della Parte II della Costituzione, può essere utile fare rinvio alla giurisprudenza che si è

[33] In questo giudizio, avente ad oggetto una legge della Regione Sardegna, è stata rilevata l'incongruità del parametro invocato dallo Stato, "atteso che l'art. 117 Cost. (…) ha inserito l'istruzione tra le materie di legislazione concorrente ed ha così assegnato alla Regione uno spazio di autonomia più ampio rispetto alle norme statutarie". Lo Stato ha, quindi, erroneamente dedotto come parametro costituzionale le norme dello Statuto speciale.

creata sulla materia della "tutela della salute" per la Regione Friuli-Venezia Giulia e per il Trentino-Alto Adige[34] [35].
D'altro canto, non può neppure essere dimenticato il disposto di cui all'art. 117 Cost., secondo cui "La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle regioni nel rispetto (…) dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (…)", dal che si inferisce che entrambi incontrano limitazioni della competenza nelle norme europee deducibili nel giudizio in via principale (sentenza n. 102/2008[36]).

---

[34] La Corte ha ritenuto che, ai sensi dell'art. 10 della l. Cost. n. 3/2001, la competenza di cui all'art. 117, comma 3, Cost. in tema di tutela della salute, è più favorevole rispetto a quanto previsto nello Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di 'igiene e sanità, assistenza sanitaria ed ospedaliera' (sentenza n. 110/2007, già preceduta dalla sentenza n. 98/2007, che, avendo sempre ad oggetto una legge della Regione Friuli, si esprimeva in senso analogo). Ad analoga conclusione perviene la sentenza n. 162/2007 quanto all'ampiezza della materia "tutela della salute" di cui all'art. 117, comma 3, Cost., rispetto alla competenza in materia di assistenza ospedaliera attribuita dallo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige alle province autonome.

[35] Un'altra materia per cui si è posto il problema del rapporto fra Statuti speciali e Titolo V è stata quella degli appalti pubblici, la quale, per alcune Regioni speciali, costituisce oggetto di specifica previsione da parte dei relativi statuti. Ad esempio, con la sentenza n. 45 del 2010, la Corte si è soffermata preliminarmente sulla questione se trovassero applicazione, o comunque rilevassero, le norme contenute nel Titolo V della Parte II della Costituzione ovvero dovessero essere applicate soltanto quelle contemplate nello Statuto speciale (del Trentino-Alto Adige). Secondo la Provincia di Trento, infatti, avendole lo statuto "attribuito la materia dei lavori pubblici di interesse provinciale, troverebbero applicazione esclusivamente le disposizioni statutarie perché più favorevoli rispetto al sistema di competenza delineato, nel settore in esame, dal Titolo V". Dal canto suo, la Corte è giunta alla conclusione che "nel settore degli appalti pubblici il riparto di competenze si atteggia in modo diverso a seconda che trovino applicazione il Titolo V della parte II della Costituzione ovvero norme statutarie speciali che prevedano, in via autonoma, la materia dei lavori pubblici, di interesse regionale o, come nel caso qui in esame, di interesse provinciale. Nel primo caso, in mancanza della previsione di un ambito materiale nel quale ricondurre gli appalti pubblici, le Regioni a statuto autonomo possono, nell'esercizio di una loro specifica competenza, emanare norme che producano "effetti proconcorrenziali» (…). In presenza, invece, di una previsione statutaria, quale quella in esame, che contempli, quale materia a sé, i lavori pubblici di interesse provinciale, l'ente ad autonomia speciale è legittimato a disciplinare il settore, ma, nell'esercizio di tale specifica competenza legislativa, deve rispettare i limiti fissati dallo statuto speciale (art. 4). Ciò comporta, per quanto attiene in particolare alla tutela della concorrenza, che la disciplina provinciale non possa avere un contenuto difforme da quella assicurata in ambito europeo e nazionale e, quindi, non possa alterare negativamente il livello di tutela assicurato da quest'ultimo" (sullo stesso argomento dei lavori pubblici ed in senso conforme, sentenza n. 221/2010; sulla interazione della materia degli appalti col diritto comunitario, v.*infra*).

[36] Con questa sentenza sono stati ricostruiti i rapporti fra disapplicazione e dichiarazione di illegittimità costituzionale a seguito dell'introduzione della disposizione di cui all'art. 117, comma 1, Cost. Si riportano i passaggi fondamentali: "l'inserimento dell'Italia nell'ordinamento comunitario comporta due diverse conseguenze, a seconda che il giudizio in cui si fa valere tale dubbio penda davanti al giudice comune ovvero davanti alla Corte costituzionale a séguito di ricorso proposto in via principale. Nel primo caso, le norme comunitarie, se hanno efficacia diretta, impongono al giudice di disapplicare le leggi nazionali (comprese quelle regionali), ove le ritenga non compatibili. Nel secondo caso, le medesime norme 'fungono da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'art. 117, comma 1, Cost.' (sentenze n. 129 del 2006; n. 406 del 2005; n. 166 e n. 7 del 2004), o, piú precisamente, rendono concretamente operativo il parametro costituito dall'art. 117, comma 1, Cost. (come chiarito, in generale, dalla sentenza n. 348 del 2007), con conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme regionali che siano giudicate incompatibili con il diritto comunitario. Questi due diversi modi di operare delle norme comunitarie corrispondono alle diverse caratteristiche dei giudizi. Davanti al giudice comune la legge regionale deve essere applicata ad un caso concreto e la valutazione della sua conformità all'ordinamento comunitario deve essere da tale giudice preliminarmente effettuata al fine di procedere all'eventuale disapplicazione della suddetta legge, previo rinvio pregiudiziale alla

Ad esempio, nella sentenza n. 129/2006, è stato affermato che "le direttive comunitarie fungono da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'art. 117, comma 1, Cost. La norma costituzionale citata, collocata nella Parte seconda della Costituzione, si ricollega al principio fondamentale contenuto nell'art. 11 Cost. e presuppone il rispetto dei diritti e dei principi fondamentali garantiti dalla Costituzione italiana. Pertanto la mancata previsione, nelle norme regionali impugnate, dell'obbligo di adottare procedure ad evidenza pubblica in ogni caso in cui l'appalto sia di importo uguale o superiore alla soglia comunitaria, determina la loro illegittimità costituzionale" (da ultimo, in senso conforme, v. sentenze nn. 284, 314 del 2009; 67, 127, 178, 180, 266, 325, 340, 345, 350 del 2010).

Si coglie, infine, l'occasione per ricordare che la sentenza n. 216/2010 ha basato la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una legge regionale sulla sentenza della Corte di Giustizia CE 17 novembre 2009, C-169/08, con cui sono state risolte le questioni pregiudiziali sollevate dalla Corte costituzionale con la famosa ordinanza n. 103 del 2008, che – per l'appunto – ha costituito il primo caso di rinvio pregiudiziale operato dalla Consulta.

Per quanto riguarda il principio di leale collaborazione, si ricorda che la Corte ritiene che esso non sia invocabile, quale requisito di legittimità costituzionale, a proposito della funzione legislativa, poiché non è individuabile un fondamento costituzionale dell'obbligo di adottare procedure collaborative atte a condizionare la funzione suddetta (*ex multis*, sentenze nn. 98 e 387 del 2007; 9, 159, 371 del 2008; 12, 88 107, 225, 247 del 2009).

Infine, vi sono due decisioni da segnalare: l'una riguardante la "quasi-soggettività internazionale delle regioni" e l'altra concernente la questione della (im)possibilità che un atto secondario possa rilevare come parametro nel giudizio in via principale.

Corte di giustizia CE – ove necessario – per l'interpretazione del diritto comunitario. Una volta esclusa tale disapplicazione, il giudice potrà bensí adire la Corte costituzionale, ma solo per motivi di non conformità del diritto interno all'ordinamento costituzionale e non per motivi di non conformità all'ordinamento comunitario. Ne consegue che, ove il giudice comune dubitasse della conformità della legge nazionale al diritto comunitario, il mancato rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia CE renderebbe non rilevante e, pertanto, inammissibile la questione di legittimità costituzionale da lui sollevata. Davanti alla Corte costituzionale adíta in via principale, invece, la valutazione della conformità della legge regionale alle norme comunitarie si risolve, per il tramite dell'art. 117, comma 1, Cost., in un giudizio di legittimità costituzionale; con la conseguenza che, in caso di riscontrata difformità, la Corte non procede alla disapplicazione della legge, ma – come già osservato – ne dichiara l'illegittimità costituzionale con efficacia *erga omnes* (*ex multis*, sentenza n. 94 del 1995)".

Con la sentenza n. 12/2006, la Corte ha affermato che "tutte le attività delle regioni volte all'attuazione ed all'esecuzione di accordi internazionali devono muoversi all'interno del quadro normativo contrassegnato dall'art. 117, comma 5, Cost. e dalle norme interposte di cui alla citata legge n. 131/2003. Tale quadro normativo costituisce ad un tempo il parametro di valutazione della legittimità costituzionale degli atti legislativi dello Stato e delle regioni in materia ed il criterio interpretativo degli stessi".
Con la sentenza n. 149/2010, è stata rigettata l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla regione resistente che metteva in dubbio "l'idoneità della disposizione (di un) d.p.c.m. a fungere da principio fondamentale della legislazione statale". A tal proposito, la Corte ha rilevato che esso veniva emanato in "pedissequa attuazione dell'art. 2, comma 283, della legge finanziaria per il 2008, parimenti indicato come principio fondamentale dal Presidente del Consiglio: è a tale fonte legislativa, avente rango di norma primaria che, dunque, nel valutare la legittimità della normativa regionale censurata, occorre fare esclusivo riferimento".

1.6. Interesse a ricorrere e parametri deducibili dallo Stato e dalle Regioni

La configurazione del giudizio in via principale – sia prima che dopo la riforma del Titolo V – si presenta in forme parzialmente diverse a seconda che a ricorrere sia lo Stato ovvero una regione o una provincia autonoma, in quanto nel primo caso può essere dedotta la violazione di parametri costituzionali estranei a quelli che regolano i rapporti tra Stato e Regioni (*ex multis* sentenza n. 9/2010, che ha ribadito tale assunto)[37] [38].
Al contrario, "le regioni possono far valere nei giudizi in via principale il contrasto con norme costituzionali diverse da quelle contenute negli artt. 117, 118 e 119 Cost. soltanto se esso si risolva in una esclusione o limitazione delle competenze legislative regionali (ex plurimis: sentenze n. 233 del 2009; n. 45 del 2008 e n. 383 del 2005)" (così, sentenza n.

[37] In senso conforme, sentenza n. 80/2006, che ha respinto l'eccezione regionale secondo cui nel nuovo Titolo V della Costituzione sarebbe superata ogni asimmetria di posizione fra Stato e Regioni e dovrebbe quindi ritenersi inammissibile, per carenza di interesse, la censura statale non avente radice nel vizio di incompetenza.
[38] Si riportano gli estremi di alcune decisioni in cui la Corte è stata chiamata a giudicare di violazioni di parametri riconducibili al Titolo V unitamente a quelle di altri parametri: sentenze nn. 27, 102, 200, 342 del 2008; 9, 18, 25, 54, 159, 164, 165, 215, 216, 252, 253, 272, 282, 293 del 2009; 1, 2, 4, 45, 67, 68, 100, 112, 119, 120, 123, 124, 141, 149, 150, 151, 179, 200, 235, 312, 331 del 2010; ordinanze nn. 42 del 2008; 186, 189, 312 del 2009; 63, 74, 79, 90, 92, 99, 118, 126, 137, 147, 148, 155, 161, 175, 183, 202, 212, 218, 262, 348 del 2010.

16/2010[39]). Ciò, in quanto "nei giudizi di legittimità costituzionale proposti in via principale, deve necessariamente sussistere, nel soggetto ricorrente, un interesse, attuale e concreto, a proporre l'impugnazione, in mancanza del quale il ricorso stesso è inammissibile". E, poiché "l'unico interesse che le regioni sono legittimate a far valere (è) quello alla salvaguardia del riparto delle competenze delineato dalla Costituzione; esse (…) hanno titolo a denunciare soltanto le violazioni che siano in grado di ripercuotere i loro effetti, in via diretta ed immediata, sulle prerogative costituzionali loro riconosciute dalla Costituzione" (sentenza n. 216/2008).
Ed il principio delineato vale anche per quel che concerne la violazione di norme comunitarie: alle regioni non è, pertanto, neppure data la possibilità di dedurre la violazione di norme comunitarie se questa non ridondi in una limitazione delle attribuzioni costituzionali regionali (*ex multis,* sentenze nn. 225, 232, 234, 249 del 2009).
Infine, si ricorda che le regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la violazione delle competenze degli enti locali, quando la stretta connessione tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali (sentenze nn. 95 e 169 del 2007).

1.7. Configurabilità di un interesse quale condizione per ottenere la pronuncia della Corte

Vi sono dei casi in cui la Corte non ritiene sussistente l'interesse a ricorrere, poiché la formulazione della disposizione impugnata non sarebbe idonea, in quanto tale, a ledere le competenze legislative della quali si denuncia la violazione.
Una prima ipotesi è quella in cui la norma impugnata non si applica alla regione o alla provincia autonoma che dall'approvazione di quella norma desume la violazione delle proprie competenze legislative (sentenza n. 201/2010)[40].

---

[39] In senso conforme, sentenze nn.116 del 2006; 98, 165, 184, 387, 401 del 2007; 1, 9, 45, 50, 51, 63, 75, 94, 95, 104, 105, 120, 130, 133, 142, 145, 159, 166, 168, 190, 203, 216, 222, 289, 290, 326, 371 del 2008; 12, 99, 107, 196, 233, 235, 237, 246, 250, 254 del 2009.
[40] In senso analogo, sentenza n. 107/2009, che richiama un'altra pronuncia rilevante su questo argomento (sentenza n. 216/2008): "Quanto (…) (al parametro di cui all'art. 118 Cost.), il riconoscimento che, anche in relazione alla disciplina oggi in contestazione, 'si versi non in un'ipotesi di allocazione a livello statale di funzioni regionali o di altri enti territoriali, bensì di un intervento diretto dello Stato, a livello legislativo, destinato ad

Inoltre, devono ritenersi inammissibili, per carenza di interesse, le censure che si riferiscono a norme: (1) contenenti clausole "di mera qualificazione (…) prive di reale forza precettiva" e, dunque, inidonee "ad arrecare alcun *vulnus* a prerogative regionali costituzionalmente garantite" [41]; (2) la cui interpretazione corretta è diversa da quella "sulla base del(la) quale la regione ricorrente giustifica la proposizione del suo ricorso, e dovendo, invece, affermarsi la inapplicabilità delle disposizioni censurate agli atti delle regioni e degli enti locali, viene meno l'interesse stesso della ricorrente a proporre la presente questione di legittimità costituzionale che deve, di conseguenza, essere dichiarata inammissibile" [42]; (3) aventi "funzione meramente ricognitiva" delle disposizioni impugnate[43].
Allo stesso modo, inammissibili sono pure le impugnative "premature"; che, cioè, si rivolgono a disposizioni che non sono (ancora) in grado di

interessare soggetti diversi' dalla Regione ricorrente, porta a concludere che lo stesso risulta 'privo di un'incidenza – se non mediata – sulle funzioni» amministrative della ricorrente (sentenza n. 216 del 2008, punto 7, del *Considerato in diritto*). In merito, invece, alla pretesa violazione dell'art. 119 Cost., deve essere, del pari, esclusa la sussistenza di 'una astratta idoneità della disciplina in contestazione ad influire sull'autonomia finanziaria delle Regioni', e ciò, in particolare, 'limitando il reperimento di risorse da destinare alla gestione del servizio sanitario regionale'. Anche quello previsto dalle norme ora impugnate, infatti, 'è un intervento che, da un lato, favorisce altre Regioni', rispetto alla ricorrente, 'e, dall'altro, è effettuato con oneri a carico della fiscalità generale, sicché la eventuale caducazione di tali norme non comporterebbe' – stante l'assenza di un fondo sanitario nazionale destinato esclusivamente al finanziamento della spesa sanitaria – 'la ridistribuzione di maggiori risorse in favore di tutte le Regioni' (sentenza n. 216 del 2008, sempre al punto 7, del *Considerato in diritto*)". Altre pronunce conformi: sentenze nn. 159 del 2007; 289 e 290 del 2008; 251 del 2009.

[41] Sentenza n. 52/2010. Si badi, però, che la Corte si riserva comunque di verificare l'effettività o meno dell'autoqualificazione di una disposizione legislativa statale. Sono, quindi, inammissibili, per mancanza di lesività, le censure rivolte ad una disposizione che qualifica il complesso intervento normativo statale "come attinente alla materia della tutela della concorrenza (…) e di attuazione dei principi comunitari". Infatti, tale qualificazione legislativa, secondo la Consulta, "non ha carattere precettivo e vincolante. Da ciò deriva che, ancora prima di ogni valutazione sulla correttezza o meno della qualificazione stessa, una previsione di tal fatta è priva di contenuto lesivo per le Regioni ricorrenti" (sentenze nn. 169/2007; 1/2008).

[42] Sentenza n. 172/2010.

[43] Cfr. Sentenza n. 346/2010: "Proprio in ragione della sua funzione meramente ricognitiva, il d.lgs. n. 179/2009 appare, pertanto, nelle disposizioni impugnate, sprovvisto di una propria e autonoma forza precettiva o, se si preferisce, di quel carattere innovativo che si suole considerare proprio degli atti normativi: non è dubbio, infatti, che, nell'individuare le disposizioni da mantenere in vigore, esso non ridetermini né in alcun modo corregga le relative discipline, limitandosi a confermare, peraltro indirettamente – attraverso, cioè, la mera individuazione di atti da 'salvare'–, la persistente e immutata loro efficacia. In quanto tali, le disposizioni impugnate appaiono, perciò, prive della capacità di ledere, per sé stesse, come si lamenta, la sfera della competenza della provincia ricorrente in materia di 'toponomastica' (…). Ne consegue il difetto, in capo alla ricorrente, di un diretto e attuale interesse a sostenere l'impugnazione proposta". Cfr. anche sentenza n. 401/2007: "La norma in esame si limita a stabilire, in settori rientranti nella competenza legislativa statale, che (l'emanando) regolamento (governativo) 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".

concretare una lesione attuale delle competenze[44], mentre *a fortiori* inammissibili sono quelle censure che si rivolgono a disposizioni del tutto inidonee a porre in essere la predetta lesione (sentenze nn. 141, 453 del 2007; 50 del 2008; 235, 296 del 2009).

Non incide, invece, sulla sussistenza dell'interesse a ricorrere la circostanza che si impugni una disposizione di contenuto analogo ad altra già impugnata[45].

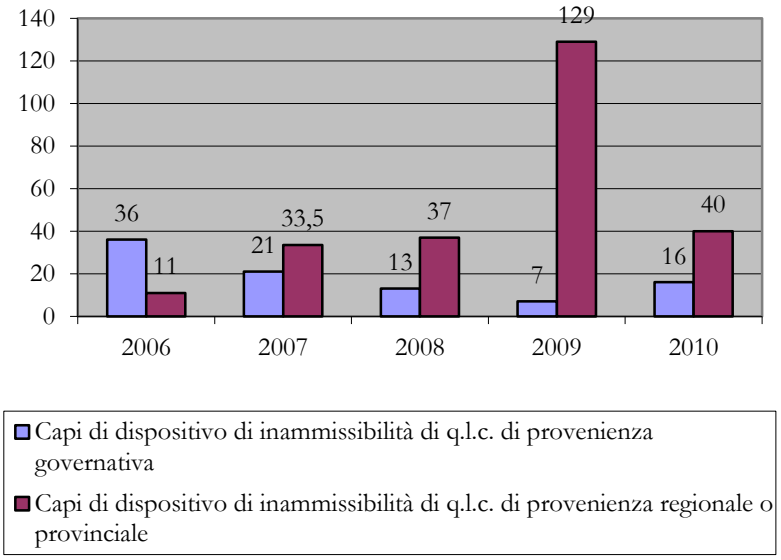
[44] In questo senso, si veda la sentenza n. 278/2010: "L'eccezione di inammissibilità formulata dall'Avvocatura dello Stato, con riguardo al carattere prematuro dell'impugnativa regionale, è fondata. Le ricorrenti muovono dalla erronea premessa, secondo cui le disposizioni impugnate, nel prevedere espressamente una duplice forma di partecipazione del sistema regionale all'esercizio della funzione amministrativa chiamata in sussidiarietà, con ciò imporrebbero di escluderne una terza ritenuta costituzionalmente necessaria, ovvero l'intesa con la Regione interessata, ai fini della localizzazione, nel dettaglio, del sito nucleare. Tuttavia, il silenzio del legislatore delegante in proposito non ha, né può avere alla luce della doverosa interpretazione costituzionalmente conforme della delega, il significato impediente paventato dalle ricorrenti. È oramai principio acquisito nel rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale che quest'ultima possa venire spogliata della propria capacità di disciplinare la funzione amministrativa attratta in sussidiarietà, a condizione che ciò si accompagni alla previsione di un'intesa in sede di esercizio della funzione, con cui poter recuperare un'adeguata autonomia, che l'ordinamento riserva non già al sistema regionale complessivamente inteso, quanto piuttosto alla specifica Regione che sia stata privata di un proprio potere (sentenze n. 383 e n. 62 del 2005, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003). Ciò ovviamente a prescindere dalla necessità di una puntuale disciplina legislativa delle modalità di esercizio dell'intesa e delle eventuali procedure per ulteriormente ricercarla in caso di diniego o comunque per supplire alla sua carenza, come anche questa Corte ha auspicato (sentenza n. 383 del 2005, n. 20 del Considerato in diritto). Quindi, in queste situazioni ***il coinvolgimento delle Regioni interessate si impone con forza immediata e diretta al legislatore delegato, ove intenda esercitare la funzione legislativa***". In senso analogo, ma con riferimento alla potestà regolamentare piuttosto che a quella legislativa delegata, v. sentenza n. 225/2009: le "ricorrenti lamentano (…), una lesione meramente eventuale delle loro attribuzioni costituzionali, riferita cioè non all'astratta attribuzione del potere regolamentare, ma al possibile concreto contenuto lesivo degli emanandi regolamenti, in quanto invasivo della propria sfera di competenza, e che potrebbe, all'occorrenza, essere fatta valere con i previsti rimedi giurisdizionali".

[45] "(…) l'art. 30 del d.l. n. 223 del 2006 è norma distinta dall'art. 1, comma 204, della l. n. 266/2005; 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".

1.8. Statistiche relative alle pronunce di inammissibilità

In questa sede, vengono forniti i dati relativi alle pronunce di inammissibilità. In primo luogo, si espone la figura n. 24, la quale mostra il numero di capi di dispositivo che pronunciano l'inammissibilità della questione, nel caso in cui a sollevarla sia stato il Governo ovvero le regioni e le province autonome. Il grafico tiene conto delle manifeste inammissibilità (pronunciate contro le regioni 1 volta nel 2006, 2 nel 2009 e 1 nel 2010; e contro il Governo in una sola occasione nel 2008). Nel grafico è stato necessario ricorrere, per i dati del 2007, all'utilizzo dei numeri decimali, perché in quell'anno la Corte ha emesso una sentenza contenente un capo di dispositivo che dichiarava la questione "in parte infondata e in parte inammissibile".

Figura n. 24 - 2006-2010: Numero dei capi di dispositivo che pronunciano l'inammissibilità di q.l.c. di provenienza governativa e regionale (o provinciale)

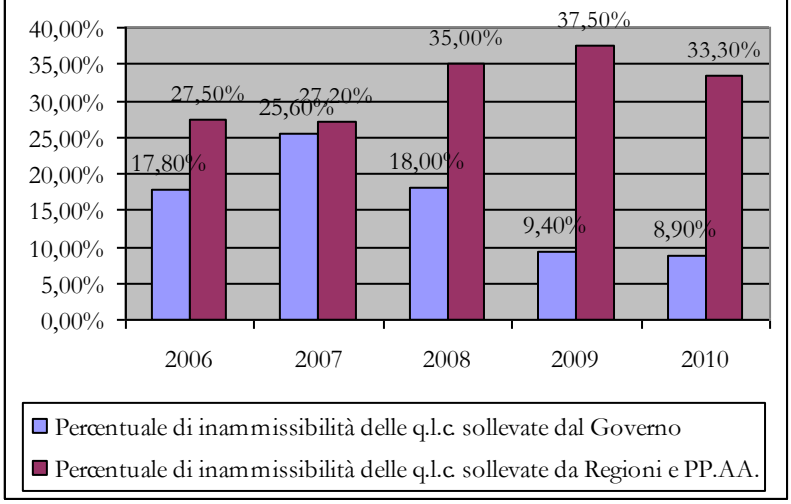


Si ritiene, poi, utile fornire anche i dati percentuali. In particolare, nella figura n. 25 che segue, possono essere osservati i seguenti rapporti espressi in termini percentuali:

(1) i capi di dispositivo che pronunciano l'inammissibilità di q.l.c. sollevate dal Governo sul totale dei capi di dispositivo che decidono q.l.c. sollevate dal medesimo;

(2) i capi di dispositivo che pronunciano l'inammissibilità di q.l.c. sollevate dalle regioni e dalle province autonome sul totale dei capi di dispositivo che decidono q.l.c. sollevate dalle medesime.

Figura n. 25 - 2006-2010: Rapporto percentuale fra i capi di disp. che pronunciano l'inammissibilità di q.l.c. sollevate dal Governo/dalle Regioni (e PP.AA.) e totale dei capi di disp. che decidono q.l.c. sollevate dal Governo/dalle Regioni (e PP.AA.)



L'analisi percentuale risulta, evidentemente, più indicativa di quella in valore assoluto. Abbiamo, infatti, verificato nel capitolo primo che il numero di q.l.c. sollevate dalle regioni e dal Governo varia molto di anno in anno. Pertanto, il numero di inammissibilità, se non relazionato a questo altro dato, non fornisce alcuna informazione completa. Dalla figura n. 25 si riesce, quindi, a leggere un *trend*, e cioè che le inammissibilità pronunciate a

sfavore delle regioni sono sempre più numerose di quelle rese contro il Governo in termini percentuali; anzi, il dato si acuisce col passare del tempo. Infatti, salve trascurabili deviazioni dal rilevato andamento, la colonna che indica le prime tende all'aumento, mentre quella che indica le seconde tende al ribasso.

2. Profili processuali. La persistenza dell'interesse a ricorrere: la cessazione della materia del contendere e l'estinzione del giudizio

Sebbene l'interesse a ricorrere sia stato oggetto di analisi nel precedente paragrafo, si ritiene utile affrontare il tema della persistenza di tale interesse in una sede separata. Mentre, infatti, la mancata osservanza di tutte le prescrizioni oggetto di analisi nel par. 1. di questo capitolo determina l'inammissibilità della questione sollevata, nel caso di difetto di persistenza dell'interesse a ricorrere per l'intera durata del processo, la Corte giunge a pronunce di diverso tipo, dichiarando, a seconda dei casi, la cessazione della materia del contendere ovvero l'estinzione del giudizio. Le regole che presiedono all'una o all'altra statuizione sono già state oggetto di esame nel Cap. 1., par. 4. In questo paragrafo, invece, sarà esaminata la casistica giurisprudenziale e, successivamente, verranno forniti i dati quantitativi relativi alle pronunce che dichiarano la cessazione della materia del contendere o l'estinzione del giudizio, con particolare riguardo alla comparazione Stato-Regioni (essendo stati i dati generali già forniti *supra* (v. Cap. 1., par. 4.).

2.1. Casistica

Con riferimento alla persistenza dell'interesse al ricorso ed alla decisione, sono molteplici le affermazioni della Corte che si collegano alla sopravvenuta modifica o abrogazione della disposizioni oggetto del giudizio. La sussistenza di tali eventi può condurre alla dichiarazione di cessazione della materia del contendere (qualora la normativa impugnata non abbia ricevuto *medio tempore* applicazione) o all'estinzione del giudizio. Affinché si verifichi quest'ultima evenienza non è, in realtà, necessaria la modifica della disposizione impugnata; tuttavia – solitamente – il ricorrente formula la rinuncia al ricorso, che, se accettata dalla controparte, produce l'estinzione,

solo se vi è stato un intervento legislativo del resistente che si ritiene satisfattivo dei propri interessi (v. Cap. 1., par. 4.).
Di seguito, si propone al lettore una tabella contenente gli estremi di alcune pronunce (emesse nel quinquennio 2006-2010) in cui è stato ritenuto possibile pronunciare la cessazione della materia del contendere e di altre che tale eventualità hanno escluso, in considerazione del fatto che la normativa impugnata aveva già prodotto alcuni effetti e, come tale, sebbene modificata, persisteva l'interesse al ricorso al fine di caducare anche gli effetti pregressi. Non viene, invece, ritenuta sufficiente a determinare la declaratoria di carenza di interesse a coltivare il ricorso (con conseguente cessazione della materia del contendere) la sola circostanza che la normativa impugnata non abbia mai ricevuto attuazione, se non accompagnata dall'abrogazione della stessa[46].

ANNO	Decisioni che hanno dichiarato la cessazione della materia del contendere, in presenza di abrogazioni o modificazioni della normativa impugnata	Decisioni che hanno escluso la cessazione della materia del contendere, in considerazione della circostanza che la normativa impugnata (e poi modificata) aveva ricevuto applicazione
2006	80, 103, 181, 216, 370	134, 239, 405, 449
2007	89, 154, 188, 229, 275, 289, 358, 367, 412, 451	89, 98, 162, 169, 286, 296, 367
2008	289, 320, 439	24, 45, 168, 387, 405
2009	74, 139, 225, 234, 246, 247, 249, 299, 305	164, 252, 307, 315
2010	1, 2, 4, 112, 121, 125, 150, 179, 199, 357	1, 124, 149, 325, 333, 341

Si ritiene, poi, utile affrontare singole questioni, inerenti alla persistenza dell'interesse al ricorso, risolte nel periodo 2006-2010 dalla giurisprudenza costituzionale.

[46] Sentenza n. 451/2006: "Va esaminata, in via preliminare, la richiesta di definizione del giudizio con una pronuncia di cessazione della materia del contendere, avanzata dalla difesa erariale sul presupposto che le norme censurate non avrebbero mai avuto attuazione. Sebbene, come anche le parti costituite concordemente affermano, il Fondo speciale previsto dalle disposizioni oggetto di denuncia non sia stato, sinora, attivato, tale circostanza non è tuttavia idonea a determinare una sopravvenuta carenza di interesse all'impugnativa da parte della Regione ricorrente. Difatti, in assenza dell'abrogazione delle norme impugnate e, dunque, in costanza della loro perdurante vigenza, permane l'autorizzazione in capo allo Stato ad attivare il funzionamento del Fondo speciale per l'edilizia a canone speciale in base ai contenuti e secondo i meccanismi previsti dalla disciplina sottoposta attualmente a scrutinio e della quale la Regione lamenta, appunto, l'invasività".

Anzitutto, è inidonea ad escludere l'interesse al ricorso la modificazione della disposizione impugnata, allorché il contenuto precettivo non risulti sostanzialmente mutato (sentenze nn. 134 e 449 del 2006). In tali casi, la q.l.c. si può trasferire sulle nuove disposizioni (sentenze nn. 239 del 2006; 25, 62, 168 del 2008; 225 del 2009) Non è, invece, ammissibile il trasferimento di una q.l.c. da una norma precedente ad un'altra successiva, che ne ha solo in parte mutato il significato, poiché, così facendo, "lungi dal garantire il (…) principio di effettività, (si) supplirebbe impropriamente all'onere di impugnazione gravante sulle parti (ordinanza n. 137 del 2004)" (sentenza n. 162/2007).

Sembra, inoltre, opportuno soffermarsi su di un ulteriore aspetto che ha determinato orientamenti oscillanti della Consulta. Il riferimento è alle intese tra lo Stato e la regione, sottoscritte in sede di Conferenza, che siano satisfattive delle pretese del ricorrente. Con la sentenza n. 214/2006, la Corte ha affermato che una siffatta intesa (nel caso di specie, conclusa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano) potesse condurre alla dichiarazione di cessazione della materia del contendere. L'anno successivo (2007) affermava, invece, che non poteva incidere sulla permanenza dell'interesse al ricorso la circostanza che le parti del giudizio avessero raggiunto un'intesa in sede di Conferenza unificata circa l'applicazione della norma impugnata. Ciò in quanto "la cessazione della materia del contendere riguarda le ipotesi in cui le norme impugnate non abbiano avuto e non possano avere più applicazione (sentenza n. 53 del 2000; analogamente, fra le più recenti, sentenze n. 370 e n. 216 del 2006), e non l'ipotesi inversa in cui esse abbiano già trovato applicazione, quando un'eventuale pronuncia di accoglimento della Corte potrebbe reintegrare l'ordine costituzionale asseritamente violato (sentenza n. 345 del 2004): nel caso di specie, le intese raggiunte trovano la propria causa proprio nelle norme impugnate, di modo che non si può escludere un effetto su di esse conseguente ad un eventuale accoglimento delle questioni proposte. La stessa adesione spontanea alle intese da parte delle regioni ricorrenti non incide sulla perdurante attualità dell'interesse al ricorso, poiché nel giudizio in via principale non trova applicazione l'istituto della acquiescenza (fra le molte, si vedano le sentenze n. 74 del 2001, n. 20 del 2000, n. 382 del 1999)" (sentenza n. 98/2007).

D'altro canto, sempre nel corso del 2007, la Corte, con una nuova inversione di tendenza, ha dichiarato cessata la materia del contendere in un'analoga ipotesi (sentenza n. 367/2007).
Un cenno a parte merita la sentenza n. 4/2010, in cui la declaratoria di cessazione della materia del contendere è stata giustificata da eventi successivi al promovimento del ricorso ed, in particolare, dall'entrata in vigore dello Statuto regionale ed al conseguente venir meno degli argomenti posti a fondamento del ricorso medesimo, consistenti nella mancanza di "parallelismo" nell'approvazione della legge elettorale e dello Statuto regionale, al fine di evitare incoerenze nella determinazione della forma di governo regionale[47].
Ancora, non incide sull'interesse al ricorso l'eventuale sospensione della disposizione impugnata. Essa, infatti, non fa venir meno la lesività della normativa impugnata, poiché quest'ultima è entrata in vigore ed è comunque idonea a produrre effetti (sentenze nn. 130/2008 e 333/2010).

[47] Si riportano i passaggi della sentenza concernenti la questione descritta nel testo: "Le censure mosse dal ricorrente (statale) alle suddette norme si basano essenzialmente sulla asserita violazione dell'art. 5 della l. Cost. n. 1/1999, là dove stabilisce che fino all'entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali, ai sensi del comma 1 dell'art. 122 Cost., nel testo modificato dalla medesima l. Cost. n. 1/1999, l'elezione del Presidente della Giunta regionale è contestuale al rinnovo dei rispettivi Consigli regionali e si effettua con le modalità previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei Consigli regionali. La ratio della citata norma costituzionale transitoria è evidente: il legislatore costituzionale ha voluto evitare che il rapporto tra forma di governo regionale – la quale, ai sensi dell'art. 123, comma 1, Cost., deve essere determinata dagli statuti delle singole Regioni – e legge elettorale regionale possa presentare aspetti di incoerenza dovuti all'inversione, temporale e logica, tra la prima e la seconda. (…) L'entrata in vigore e l'applicazione della legge elettorale prima dello statuto potrebbero introdurre elementi originari di disfunzionalità, sino all'estremo limite del condizionamento del secondo da parte della prima, in violazione o elusione del carattere fondamentale della fonte statutaria, comprovato dal procedimento aggravato previsto dall'art. 123, secondo e comma 3, della Costituzione. Nel caso di specie, tale rischio di incoerenza è scongiurato sia per motivi attinenti alla scansione temporale dei rispettivi iter procedimentali del nuovo statuto della Regione Campania (l.r. 28 maggio 2009, n. 6) e della legge elettorale, sia per motivi sostanziali attinenti al collegamento tra gli stessi. (Infatti,) l'iter dei due atti normativi è stato parallelo e la conclusione di quello relativo alla legge elettorale è stata anteriore a quella riguardante lo statuto solo a causa della doppia approvazione di quest'ultimo, ad intervallo non minore di due mesi, prescritta dall'art. 123, comma 2, Cost. L'integrazione tra forma di governo e legge elettorale, voluta dall'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999, è stata quindi assicurata dalla trattazione contemporanea dei due disegni di legge e non è inficiata dalla conclusione del procedimento relativo alla legge elettorale con breve anticipo rispetto a quello concernente lo statuto, dovuta a motivi esclusivamente procedurali. (…) Gli eventi successivi – e segnatamente la promulgazione e la pubblicazione dello statuto prima che il ricorso del Governo venisse notificato – hanno fugato la preoccupazione che statuto e legge elettorale non presentassero i caratteri di complementarità e integrazione voluti dalla norma costituzionale. È venuta così a mancare la condizione prevista dall'art. 5 della l. Cost. n. 1/1999 per l'applicazione della disciplina transitoria, anche in considerazione del fatto che, medio tempore, la nuova legge elettorale non ha avuto applicazione, non essendosi svolte elezioni regionali in Campania. (…) Per le considerazioni sopra esposte, si deve dichiarare la cessazione della materia del contendere con riferimento alle questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto gli artt. 2, comma 2, 3, commi 1, 3 e 4, e 6, comma 1, della l.r. Campania n. 4/2009".

Il difetto sopravvenuto di interesse, ovviamente, può essere reso manifesto attraverso la rinuncia formale al ricorso, che produce, se accettata, l'estinzione del giudizio. Di seguito, gli estremi di alcune decisioni che hanno dichiarato l'estinzione del giudizio:

ANNO	NUMERO DELLA PRONUNCIA
2006	5, 85, 230, 356, 379, 417
2007	69, 90, 175, 299, 313, 346, 375, 398, 422, 423, 427, 428, 441, 442, 457
2008	27, 42, 73, 145, 198, 283, 388
2009	48, 136, 154, 189
2010	63, 99, 147, 184, 185, 218, 231, 238, 240, 262, 275

Va da sé che la rinuncia parziale al ricorso e la conseguente accettazione conducono all'estinzione del giudizio *in parte qua* (ess.: sentenze nn. 81, 365, 422 del 2006).
In mancanza di costituzione in giudizio della parte resistente, la rinuncia al ricorso del ricorrente è idonea – da sola – a determinare l'estinzione del giudizio (*ex multis* sentenze nn. 81 del 2006; 254 del 2009 ed, inoltre, ordinanze nn. 11, 99, 163, 348 e 418 del 2006; 299 e 313 del 2007; 199 e 312 del 2009).
Non mancano, infine, casi di rinuncia non seguita dal deposito dell'atto di accettazione. Rinuncia che, senza poter estinguere il giudizio, fornisce comunque, unitamente ad altri elementi (ad es., l'abrogazione della norma impugnata che non abbia avuto *medio tempore* applicazione), un segno inequivocabile del venir meno di ogni interesse alla decisione, con conseguente declaratoria di cessazione della materia del contendere (*ex multis* cfr. sentenze nn. 320 del 2008; 233 del 2009; 199 del 2010, nonché ordinanze nn. 345 del 2006; 418 del 2008; 53 e 153 del 2009; 117, 118, 126 del 2010).
Sono da considerare separatamente le peculiari ipotesi di promulgazione parziale, o anche di mancata promulgazione, delle leggi siciliane impugnate dallo Stato, che viene interpretata dalla Corte come una manifestazione tacita della regione di acquiescenza ai rilievi statali e che, conseguentemente, comporta la dichiarazione di cessazione della materia del contendere (*ex multis:* ordinanze nn. 111, 136, 171, 309, 340, 347, 358, 404, 410 del 2006; 304 del 2008; 186 del 2009; 74, 155, 183, 212 del 2010).

2.2. Statistiche relative alle pronunce di cessazione della materia del contendere e di estinzione del giudizio

Si ritiene utile, a questo punto, fornire alcune informazioni grafiche utili a percepire l'incidenza delle pronunce dichiarative della cessazione della materia del contendere o dell'estinzione del giudizio sul contenzioso costituzionale fra Stato e Regioni.

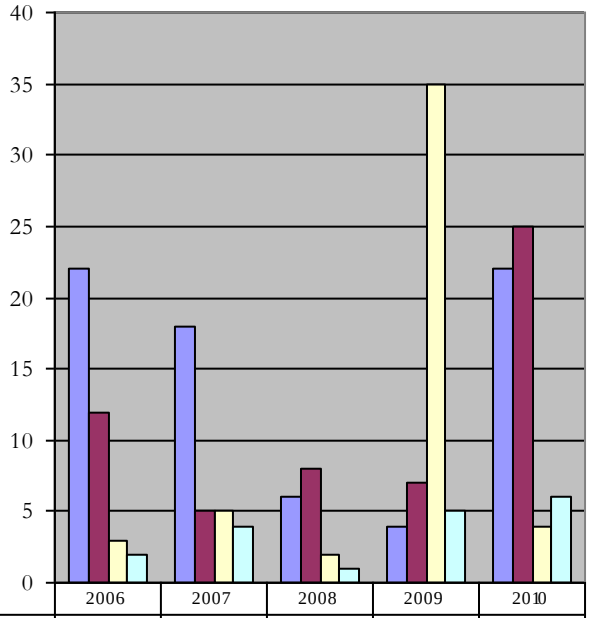
Nella figura n. 26, sono esposti i dati relativi al numero di capi di dispositivo che hanno pronunciato la cessazione della materia del contendere o l'estinzione del giudizio, specificando se la decisione ha avuto origine da un ricorso governativo ovvero regionale (o provinciale).

Nella figura n. 27, i dati relativi alla cessazione della materia del contendere sono esposti in termini percentuali [(1) numero di q.l.c. sollevate dal Governo risoltesi con una pronuncia di cessazione della materia del contendere / numero totale di q.l.c. sollevate dal Governo; (2) numero di q.l.c. sollevate dalle regioni risoltesi con una pronuncia di cessazione della materia del contendere / numero totale di q.l.c. sollevate dalle regioni].

Nella figura n. 28, sono rappresentati i dati relativi all'estinzione del giudizio in termini percentuali, secondo lo stesso criterio del grafico appena descritto.

Nella figura n. 29, si aggregano i dati percentuali delle figure nn. 27 e 28.

Figura n. 26 - 2006-2010: Numero dei capi di dispositivo che pronunciano la cessazione della materia del contendere o l'estinzione del giudizio su q.l.c. sollevate dal Governo e dalle Regioni (o PP.AA.)



	2006	2007	2008	2009	2010
N. Q.L.C. sollevate dal Governo risoltesi con CMC	22	18	6	4	22
N. Q.L.C. sollevate dal Governo risoltesi con estinzione	12	5	8	7	25
N. Q.L.C. sollevate dalle Regioni e dalle P P .AA. risoltesi con CMC	3	5	2	35	4
N. Q.L.C. sollevate dalle Regioni e dalle P P .AA. risoltesi con estinzione	2	4	1	5	6

Figura n. 27 - 2006-2010: Rapporto percentuale fra capi di disp. che pronunciano la CMC su q.l.c. sollevate dal Governo/dalle Regioni (o PP.AA.) e totale dei capi di disp. che si pronunciano su q.l.c. sollevate dal Governo/dalle Regioni (o PP.AA.)

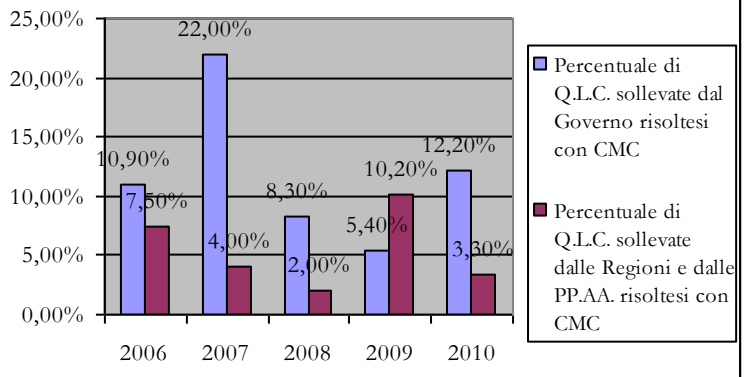


Figura n. 28 - 2006-2010: Rapporto percentuale fra capi di disp. che pronunciano l'estinzione su q.l.c. sollevate dal Governo/dalle Regioni (o PP.AA.) e totale dei capi di disp. che si pronunciano su q.l.c. sollevate dal Governo/dalle Regioni (o PP.AA.)

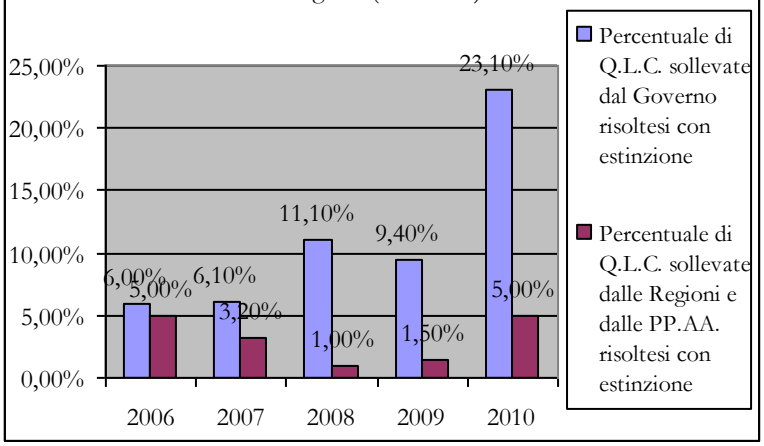
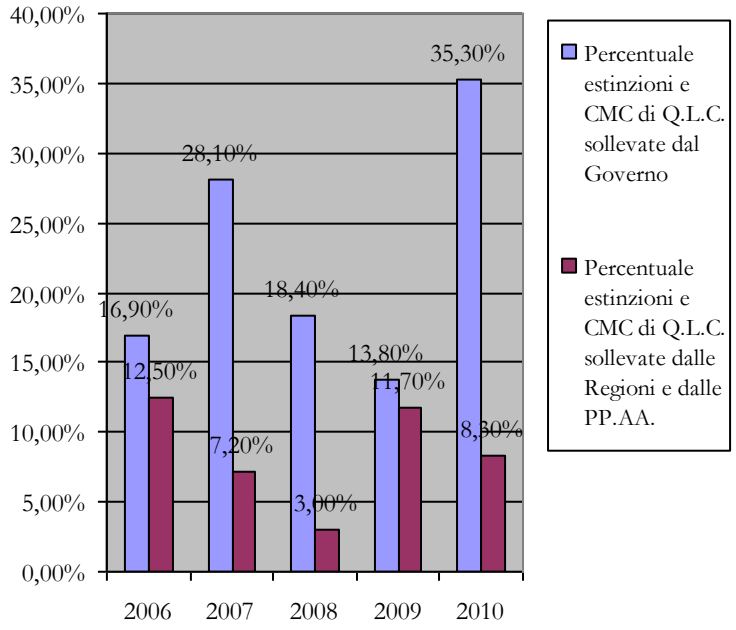


Figura n. 29 - 2006-2010: Rapporto percentuale fra disp. che pronunciano la CMC o l'estinzione su q.l.c. sollevate dal Governo/dalle Regioni (o PP.AA.) e totale dei capi di disp. che si pronunciano su q.l.c. sollevate dal Governo/dalle Regioni (o PP.AA.)



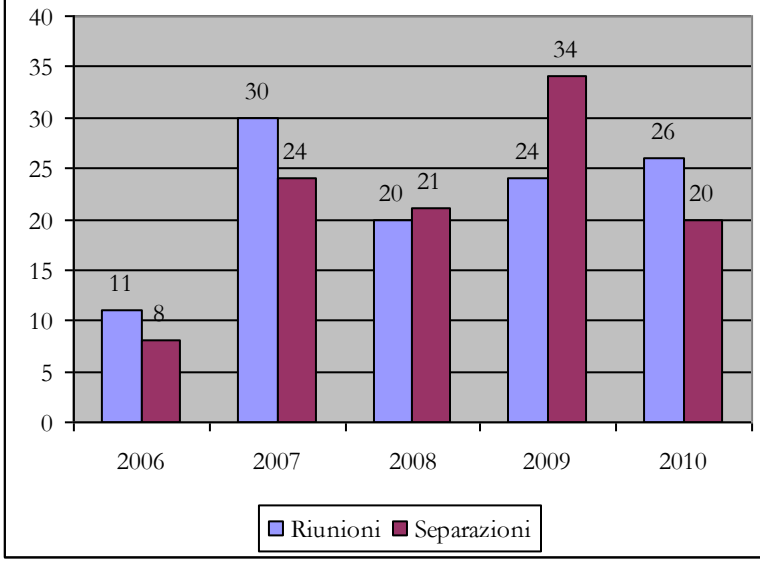
Come già in altri casi, anche qui che il dato numerico assoluto offerto dalla figura n. 26 è in grado di stimolare poche osservazioni. Più indicativi sono, al contrario, i grafici successivi. Apprendiamo che le cessazioni della materia del contendere su q.l.c. sollevate dal Governo o dalle regioni registrano un andamento oscillante, con il picco del 22% di q.l.c. governative che, nel 2007, hanno avuto quest'esito. Al contrario, per le estinzioni, può notarsi una netta crescita per i capi di dispositivo generati da ricorsi governativi ed una generale trascurabile incidenza per gli altri. Aggregando i dati percentuali (figura n. 29), però, può rilevarsi (1) che le estinzioni e le cessazioni della materia del contendere sono più frequenti per le q.l.c.

sollevate dal Governo (2) e che, effettivamente, sembra aver assunto un ruolo sempre più forte (soprattutto nel 2010) la contrattazione fra Stato e Regioni che porta a questo genere di pronunce (previa modifica legislativa). In particolare, è lo Stato a giovarsene.

3. La riunione e la separazione dei giudizi

I ricorsi definiti negli anni 2006-2010 hanno visto casi di riunione e pronunce di separazione, nelle quantità riportate nella figura n. 30.

Figura n. 30 - 2006-2010: Numero di riunioni e separazioni dei giudizi



In diverse occasioni, la Corte ha utilizzato la tecnica della separazione delle questioni proposte col medesimo ricorso e del loro contestuale

accorpamento "trasversale" con questioni omogenee proposte da altri ricorsi[48].
A tale tecnica di separazione e successivo accorpamento delle questioni la Corte ha fatto ricorso nel caso di pluralità di giudizi proposti avverso un medesimo atto normativo e che, tuttavia, erano caratterizzati dalla impugnazione di disposizioni dal contenuto molto eterogeneo. Per lo più, ciò avviene quando diversi ricorsi regionali si rivolgono avverso le medesime disposizioni statali. Le singole questioni proposte dai diversi ricorsi introduttivi vengono prima separate e poi riunite in un unico giudizio, in modo tale che con una decisione unica possano essere risolte questioni omogenee, sia pure sollevate da più di un ricorso.
Mentre nel caso di riunione di ricorsi regionali avverso leggi statali è soprattutto l'identità della disposizione censurata a determinare la riunione dei giudizi, nel caso di ricorsi statali – dove è piuttosto difficile che vi sia uno stesso soggetto che propone due volte impugnazione della medesima norma – sono più frequentemente altre le motivazioni che inducono la Corte a disporre la riunione: il coinvolgimento di temi e problematiche consimili e la presenza di aspetti di connessione (*ex multis,* sentenza n. 67/2010); lo stretto collegamento esistente fra le norme impugnate (*ex multis,* sentenza n. 124/2010); l'identità delle parti e l'analogia delle questioni (*ex multis,* sentenza n. 142/2010). Insomma, risulta chiaro che, affinché vi sia riunione, vi deve essere – tanto nell'uno quanto nell'altro caso – una analogia (o addirittura omologia) di oggetto del giudizio e di parametro dedotto.
Si segnalano, infine, i casi di riunione di giudizi in via principale e di conflitti fra enti: sentenze nn. 196/2009; 361/2010, nonché ordinanza n. 330/2009 (su cui v. questo capitolo, par. 6.).

4. Il contraddittorio nel giudizio in via principale

Nel giudizio in via principale si registra una assai elevata percentuale di casi nei quali le parti si costituiscono dinanzi alla Corte. Ad esempio, nell'ultimo anno lo Stato si è sempre costituito (eccetto in un caso) nei giudizi instauratisi a seguito di ricorso regionale. Più frequente è la mancata

[48] Esempi recenti sono rinvenibili nelle sentenze nn. 88, 139, 200, 225, 232, 233, 234, 235, 237, 246, 247, 249, 250, 251, 254, 284, 334, 339, 340, 341 del 2009; 10, 15, 16, 20, 52, 121, 133, 176, 215, 325, 326, 331 del 2010.

costituzione delle regioni, le quali – però – avvengono sulla base di quella "contrattazione" fra Stato e Regioni cui si accennava nel Cap. 1, par. 4. Pertanto, nei casi di mancata costituzione della regione, si giunge – quasi sempre – ad una pronuncia di estinzione del giudizio, in quanto il Governo rinuncia al ricorso in virtù delle modificazioni legislative apportate alla normativa impugnata dalla regione "contumace". In questi casi, la "contumacia" e le modifiche legislative sono, in sostanza, la "contropartita" della rinuncia al ricorso.

Per quanto attiene ai poteri delle parti costituite, è consolidato l'orientamento secondo il quale le questioni sono individuate alla luce delle censure proposte nell'atto introduttivo del giudizio e non è possibile dedurne di nuove nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, la quale è destinata esclusivamente ad illustrare e chiarire le ragioni svolte nel ricorso. Perciò non possono essere prese in considerazione censure svolte nella memoria in riferimento a parametri non indicati nell'atto introduttivo[49].

Infine, per quel che concerne l'intervento di terzi diversi dalle parti, si conferma nella giurisprudenza del quinquennio 2006-2010 la consolidata preclusione nei confronti dell'intervento di soggetti diversi dai titolare delle attribuzioni legislative in contestazione[50].

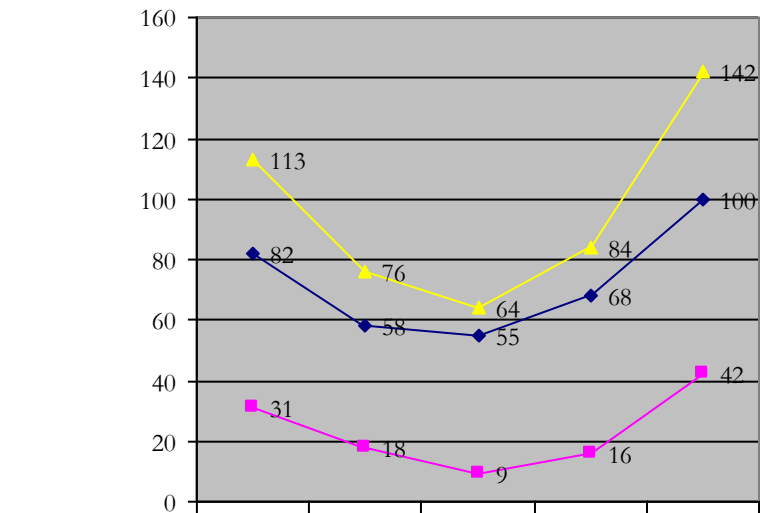
5. Le decisioni della Corte

Nella figura n. 31, vengono riportate il totale delle decisioni del giudizio in via principale nel quinquennio 2006-2010, specificando quante sono state le sentenze e quante le ordinanze.

[49] Cfr., *ex plurimis*, sentenze nn. 98, 430, 443 del 2007; 62 del 2008; 62, 225, 298 del 2009; 169 del 2010.

[50] *Ex plurimis*, sentenze nn. 51, 59, 80, 103, 116, 129, 245, 450 del 2006; 51, 250, 405 del 2008; 225, 232, 233, 234, 235, 246, 247, 249, 250, 251, 254, 295 del 2009; 121, 215, 278 del 2010, nonché ordinanza n. 107 del 2010.

Figura n. 31 - 2006-2010: Totale pronunce (sentenze e ordinanze) nel giudizio in via principale



	2006	2007	2008	2009	2010
Sentenze	82	58	55	68	100
Ordinanze	31	18	9	16	42
Totale	113	76	64	84	142

Dal grafico risulta evidente, come già rilevato, che il giudizio in via principale sta occupando sempre di più la Corte costituzionale, ma, soprattutto, emerge un forte incremento del numero delle ordinanze, in risposta alla già più volte menzionata "contrattazione" fra Stato e Regioni.

5.1. Le decisioni interlocutorie

Nel corso degli anni 2006-2010 si sono registrate due sole decisioni interlocutorie.
Una è l'ordinanza n. 90/2010, nella quale è stato disposto il rinvio a nuovo ruolo di un ricorso statale a seguito di esplicita richiesta in questo senso formulata dall'Avvocatura generale dello Stato, richiesta cui la Regione Veneto, resistente, ha aderito. La Corte ha sottolineato come il rinvio

avrebbe consentito "al Presidente del Consiglio dei ministri di valutare la persistenza dell'interesse al ricorso e (avrebbe permesso) anche, ad entrambe le parti, di raccogliere e fornire (…) elementi probatori riguardanti la asserita mancata applicazione delle disposizioni impugnate nel periodo in cui esse sono state in vigore".
Vi è, poi, la famosa ordinanza n. 103/2008, con la quale la Corte ha rimesso alla Corte di Giustizia una questione pregiudiziale di interpretazione delle norme del diritto comunitario, sospendendo il giudizio fino alla definizione delle questioni pregiudiziali[51].
Non è stata, invece, risolta alcuna istanza di sospensione nel quinquennio con un'autonoma pronuncia. La relativa domanda è sempre rimasta assorbita nella decisione di merito (es.: sentenze nn. 200, 225, 232, 235, 246, 249, 250, 251, 341 del 2009; 16, 326 del 2010, nonché ordinanza n. 107/2010).

5.2. Le altre decisioni. Rapporto fra esiti delle questioni di legittimità costituzionale proposte dal governo e dalle regioni o province autonome

Ciò che più interessa, ai fini del presente studio, è il raffronto fra gli esiti delle q.l.c. proposte dal Governo e dalle regioni o province autonome.

[51] Vale la pena soffermarsi per qualche riga su questa ordinanza che ha spezzato l' "incomunicabilità" – per così dire – fra la Corte costituzionale italiana ed il Giudice europeo.
Con l'ordinanza n. 103/2008, la Corte costituzionale ha disposto di sottoporre alla Corte di Giustizia CE una questione pregiudiziale di interpretazione di norme di diritto comunitario. In particolare, i Giudici costituzionali hanno ritenuto sussistente la legittimazione della Corte a sollevare davanti alla Corte di Giustizia questione pregiudiziale sull'interpretazione del diritto comunitario ai sensi dell'art. 234 del Trattato Ce, sulla base delle considerazioni che seguono. Innanzitutto, la Consulta "pur nella sua peculiare posizione di organo di garanzia costituzionale, ha natura di giudice e, in particolare, di giudice di unica istanza (in quanto contro le sue decisioni non è ammessa alcuna impugnazione: art. 137, comma 3, Cost.)". Inoltre – sempre secondo i Giudici costituzionali –, la nozione di 'giurisdizione nazionale' rilevante ai fini dell'ammissibilità del rinvio pregiudiziale deve essere desunta dall'ordinamento comunitario e non dalla qualificazione 'interna' dell'organo rimettente. Non v'è dubbio che la Corte costituzionale italiana possiede requisiti individuati a tal fine dalla giurisprudenza della Corte di giustizia CE per attribuire tale qualificazione". Infine, si è rilevato che, nell'ambito dei giudizi di legittimità costituzionale promossi in via principale, la Corte "è l'unico giudice chiamato a pronunciarsi in ordine al loro oggetto, in quanto (…) manca un giudice *a quo* abilitato a definire la controversia, e cioè ad applicare o a disapplicare direttamente la norma interna non conforme al diritto comunitario". Pertanto, non ammettere in tali giudizi il rinvio pregiudiziale di cui all'art. 234 TCE "comporterebbe un'inaccettabile lesione del generale interesse all'uniforme applicazione del diritto comunitario, quale interpretato dalla Corte di Giustizia CE" (v. anche sentenza n. 102/2008). Nella sentenza n. 439/2008, la Corte ha ritenuto di non dover operare alcun rinvio pregiudiziale, poiché nel caso di specie non v'erano dubbi sulla interpretazione della normativa comunitaria.

Questo rapporto è stato già tracciato per le inammissibilità (v. par. 1.8. in questo capitolo), per le estinzioni del giudizio e per le cessazioni della materia del contendere (per entrambe, v. par. 2.2. in questo capitolo).
Resta, quindi, da fornire un dato complessivo su tale rapporto, che risponda alla domanda: "quante volte vincono le regioni e quante il Governo?". Inoltre, verranno esposti dei dati quantitativi concernenti i capi di dispositivo di fondatezza e di infondatezza per l'uno e per l'altro versante.
Infine, si ritiene utile presentare un quadro globale sulle singole regioni, sia nella veste di ricorrente che in quella di resistente.
In riferimento al complessivo andamento del contenzioso costituzionale fra Stato e Regioni, si può osservare la figura n. 32, in cui si riporta il numero di capi di dispositivo dichiarativi della illegittimità costituzionale della norma statale impugnata e quelli che non sono stati di accoglimento (non fondatezza, inammissibilità e manifesta inammissibilità, improcedibilità del ricorso). Non si computano i capi di dispositivo che pronunciano l'estinzione del giudizio o la cessazione della materia del contendere, in quanto da essi non è possibile evincere quale delle due parti sia stata soccombente.
Nella figura n. 33, si segue la stessa logica, ma con riguardo alle norme regionali impugnate.

Figura n. 32 - 2006-2010. Le Regioni e le PP.AA. come ricorrenti: numero dei capi di dispositivo (1) che dichiarano l'illegittimità costituzionale di norma statale (2) e di soccombenza

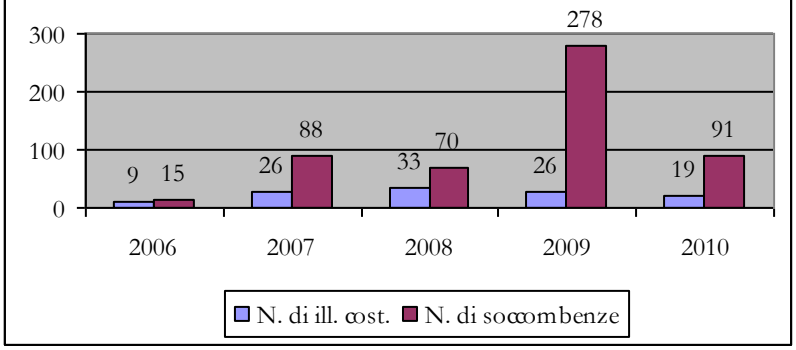
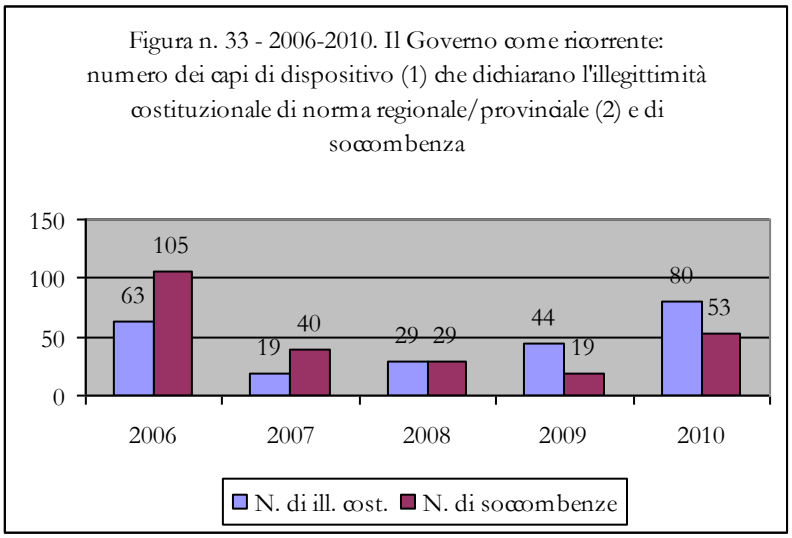
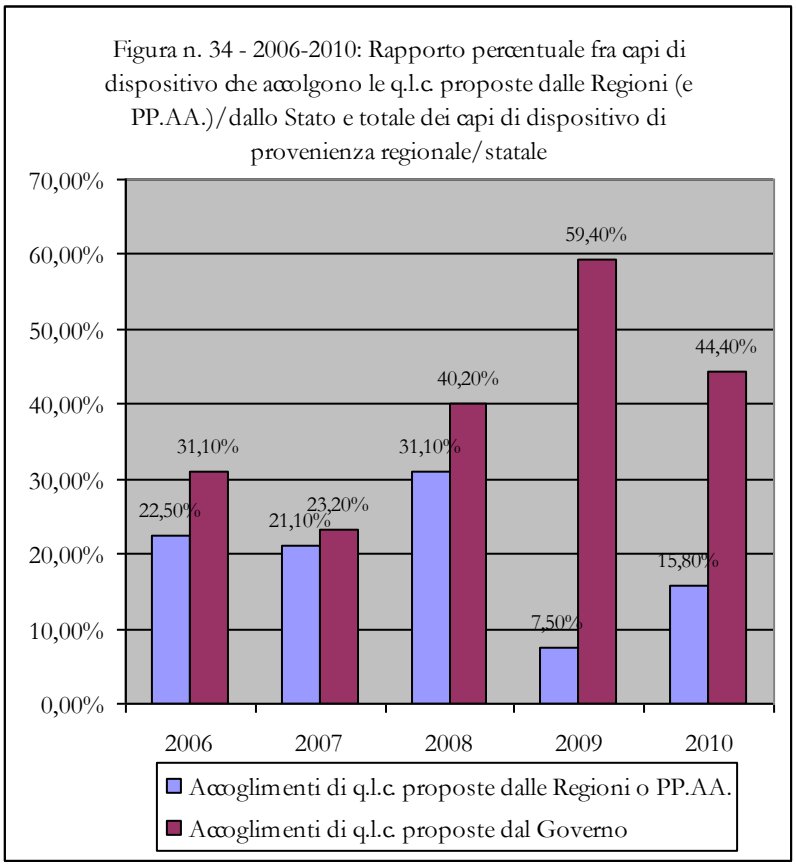


Figura n. 33 - 2006-2010. Il Governo come ricorrente: numero dei capi di dispositivo (1) che dichiarano l'illegittimità costituzionale di norma regionale/provinciale (2) e di soccombenza



Dalla figura n. 32 emerge che, dopo una progressiva crescita delle "vittorie" regionali (2006-2008), il dato è ricominciato a scendere, accompagnandosi, peraltro, con una soccombenza regionale degli anni 2009-2010 davvero notevolissima. Il peggior risultato è, senza ombra di dubbio, quello del 2009.
Dal grafico successivo si possono trarre diverse considerazioni. Anzitutto, un dato su tutti: si afferma la tendenza del Governo a "vincere" più che a "perdere". Nel 2006 sono di gran lunga di più le questioni da esso sollevate che non vedono un buon esito, ma nel 2007 il *gap* si riduce, per poi appianarsi del tutto nel 2008, dove vi è il pareggio. Nel 2009 la tendenza si inverte rispetto agli anni precedenti, riportando il Governo più successi che insuccessi (44 a 19), per poi consolidarsi nel 2010 (80 a 53).
Risulta, altresì, interessante confrontare, in termini percentuali, l'operato delle regioni e del Governo. In questo, possono essere di aiuto le figure nn. 34 e 35 che seguono.
Nella prima, si riporta in percentuale: (1) il rapporto fra capi di dispositivo che pronunciano l'accoglimento della q.l.c. proposta dal Governo sul totale delle questioni dallo stesso proposte (2) e il rapporto fra capi di dispositivo che pronunciano l'accoglimento della q.l.c. proposta dalle regioni o dalle province autonome sul totale delle questioni dalle stesse proposte.
Nella figura n. 35, si riportano, con gli stessi criteri, i dati relativi alle soccombenze statali e regionali.

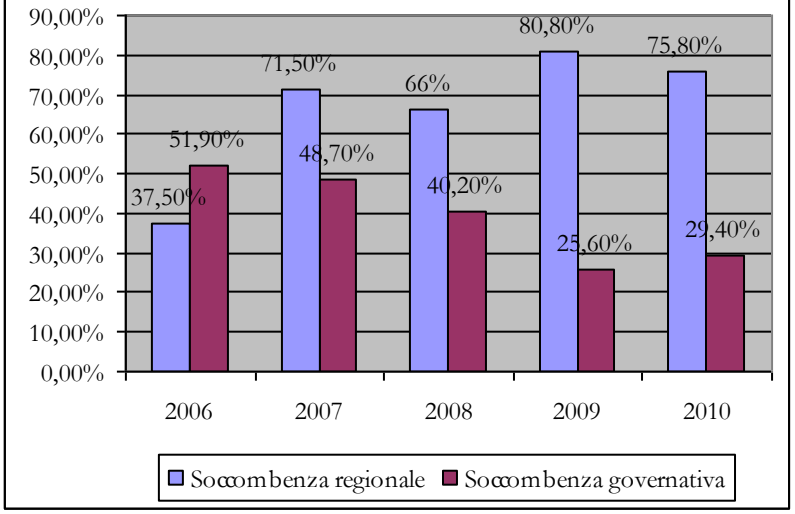
Si precisa che si continuano a non considerare le cessazioni della materia del contendere e le estinzioni del giudizio ed è questo il motivo per cui, se si somma la percentuale di dichiarazioni di illegittimità costituzionale (di normativa statale o regionale) alla percentuale di soccombenza (regionale o statale), il risultato non è 100.



Dalla figura n. 34 può evincersi che il Governo, in termini percentuali, ha sempre avuto maggior successo delle regioni e delle province autonome nel contenzioso costituzionale. Peraltro, può osservarsi che la sua miglior *performance* si acuisce negli ultimi due anni considerati, sia perché, rispetto al 2008, aumenta la percentuale di dichiarazioni di illegittimità costituzionale

su suo ricorso, sia perché, contestualmente, si "distanzia" sempre più il risultato regionale, che tocca il minimo nel 2009.

Figura n. 35 - 2006-2010: Rapporto percentuale fra capi di dispositivo di soccombenza regionale/statale e totale dei capi di dispositivo di provenienza regionale/statale



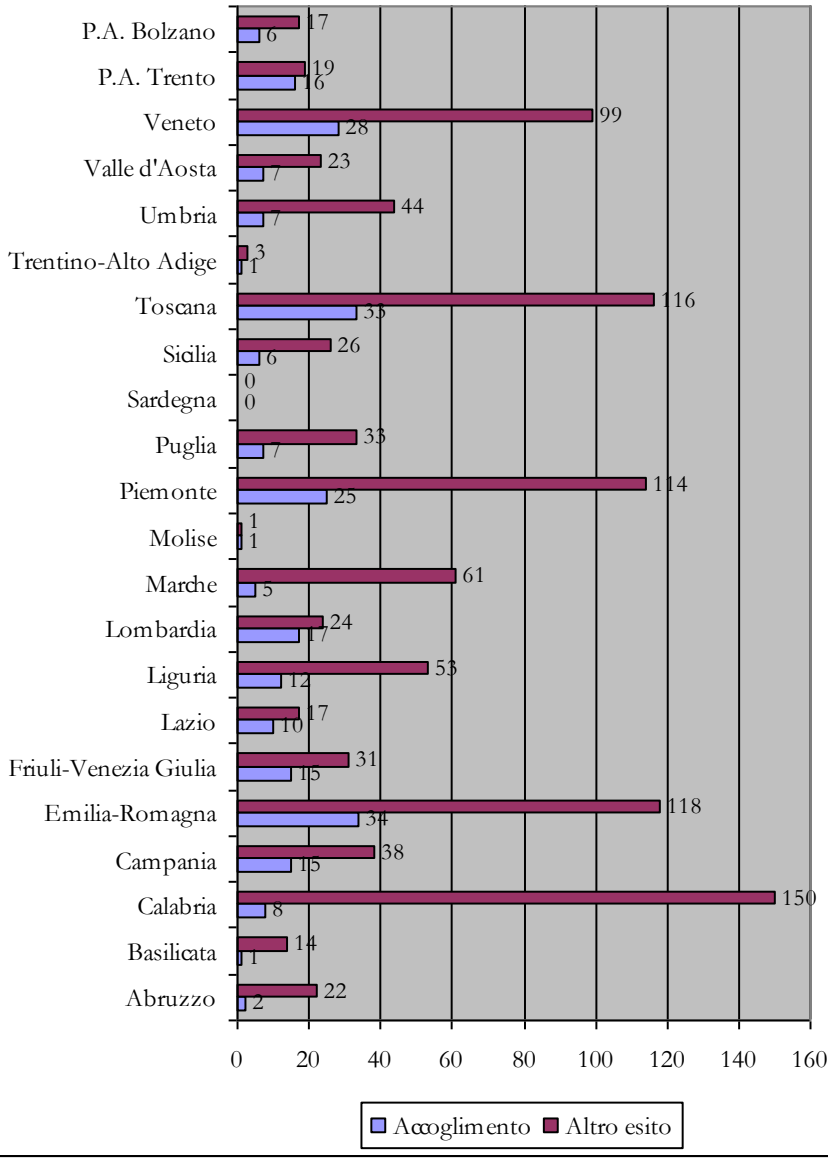
Specularmente, può notarsi dalla figura n. 35 che le questioni di legittimità costituzionale proposte dalle regioni, che hanno avuto l'esito dell'infondatezza, della inammissibilità o della manifesta inammissibilità, hanno subito un'impennata nel corso degli anni considerati. Al contrario, il Governo sta limitando sempre di più questo genere di esiti.

5.3. Dati per ogni singola regione o provincia autonoma

In questo paragrafo si riportano i dati relativi alle singole regioni e province autonome sia in veste di ricorrente, sia di resistente.
Nella figura n. 36, per ogni singola regione e provincia autonoma, è riportato il numero di capi di dispositivo che hanno accolto la q.l.c. proposta e il numero di quelli che hanno avuto un altro esito (non

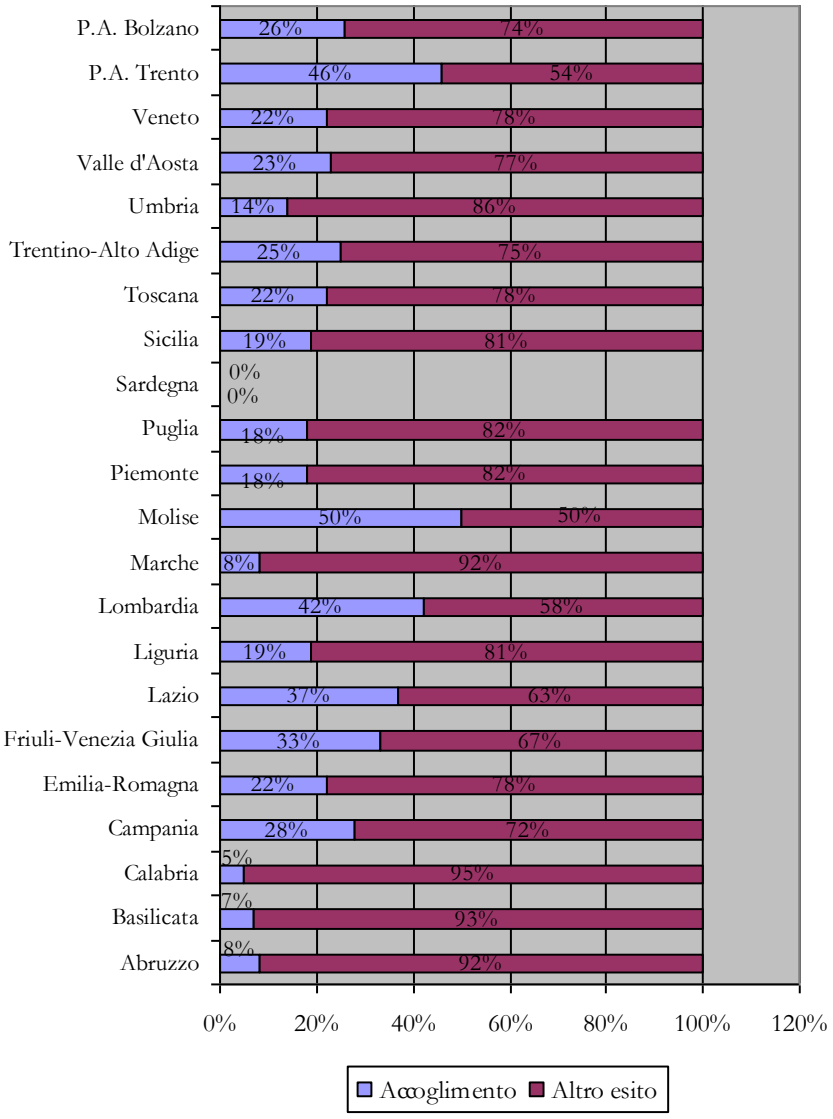
fondatezza, inammissibilità, cessazione della materia del contendere e estinzione del giudizio). I dati si riferiscono a tutto il quinquennio 2006-2010. La loro somma sarà necessariamente superiore al numero totale di capi di dispositivo derivanti da ricorso regionale (esposto nel Cap. I), in quanto è molto frequente che, a seguito di una riunione dei giudizi, ad un singolo capo di dispositivo dia luogo più di un ricorso regionale.

Figura n. 36 - 2006-2010. Ogni singola Regione e Prov. Aut. come ricorrente: numero dei capi di dispositivo di accoglimento o con altro esito



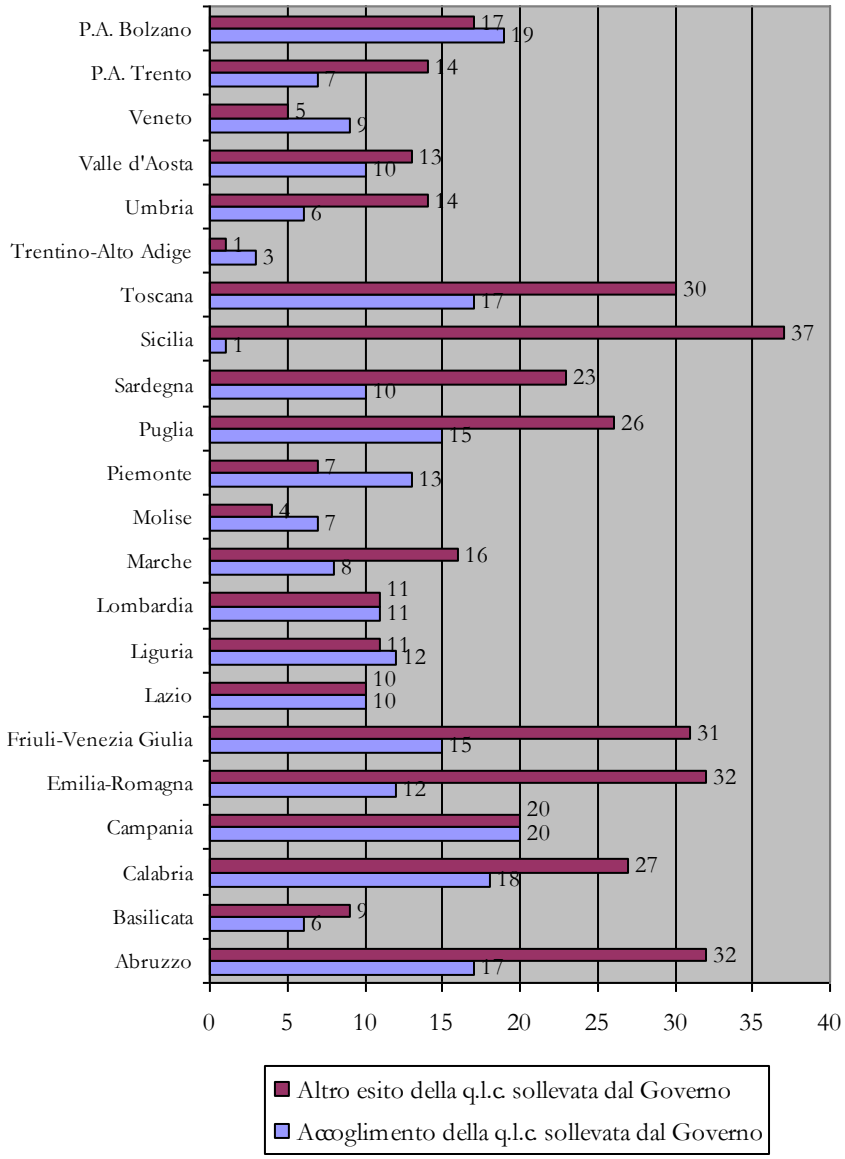
Dal grafico si ricava che il numero di dichiarazioni di illegittimità costituzionale di norma statale su ricorso regionale o provinciale è generalmente basso, in quanto per 13 – fra regioni e province autonome – il valore è compreso fra 0 e 10. Solo per 9 – la minoranza, quindi – si sale sopra le dieci unità, ma non sembra che da ciò possa dedursi un particolare virtuosismo di alcune di esse. A ben vedere, infatti, è plausibile sostenere che alcune regioni abbiano un risultato migliore delle altre soprattutto in virtù del fatto che impugnano più (il dato fornito, infatti, è un valore assoluto e non un rapporto). E non sembra azzardato sostenere che alcune di esse sono maggiormente attive, in quanto costituiscono zone importanti (specie a livello economico) del Paese e tendono a difendere le proprie prerogative. Non è un caso che fra quelle nove vi siano molte regioni del nord d'Italia: l'Emilia-Romagna, il Friuli-Venezia Giulia, la Liguria, la Lombardia, il Piemonte, la Toscana e il Veneto. I risultati della Provincia autonoma di Trento e della Campania (anche per loro il numero degli accoglimenti è superiore a dieci) sembrano, invece, ricollegabili – per la prima – alla particolare forma di autonomia di cui gode e – per la seconda – al notevole numero di q.l.c. sollevate.
Con riferimento ai capi di dispositivo che pronunciano altri esiti del giudizio, può sicuramente trarsi un dato: essi sono sempre di gran lunga superiori a quelli di fondatezza. Fanno eccezione a questo *trend* solo poche regioni, ma, comunque, il dato delle medesime non è rilevante: si tratta, infatti, per lo più, di regioni che hanno impugnato "poco". Pertanto, dal loro dato non è possibile estrarre alcuna conclusione di virtuosismo nel proporre ricorso. Si può, altresì, notare che le regioni che hanno impugnato "tanto" sono anche quelle che hanno (proporzionalmente) vinto "poco". E' il caso delle seguenti regioni: Calabria, Emilia-Romagna, Liguria, Marche, Piemonte, Toscana, Veneto.
Quest'ultimo dato emerge con maggiore nettezza nella figura che segue (n. 37). Lì i numeri della figura n. 36 sono espressi in termini percentuali (la Sardegna non è rappresentata, perché non ha mai impugnato leggi statali nel corso del quinquennio). La regione più virtuosa sembrerebbe essere il Molise con il 50% di q.l.c. fondate. Questo dato è, in realtà, frutto di una circostanza meramente fortuita: nel corso del quinquennio, questa regione ha impugnato solo due volte ed in una ha ottenuto una dichiarazione di illegittimità costituzionale, mentre nell'altra si è avuto un altro esito.

Figura n. 37 - 2006-2010. Ogni singola Regione e Prov. Aut. come ricorrente: rapporto percentuale fra capi di dispositivo di accoglimento/con altro esito sul totale delle q.l.c. sollevate da ogni Regione/P.A.



Nella figura n. 38, è riportato il numero di dichiarazioni di illegittimità costituzionale subite da ogni regione o provincia autonoma ed il numero di capi di dispositivo che risolvono q.l.c. proposte dal Governo con un altro esito (anche qui sono comprese le non fondatezze, le inammissibilità, le cessazioni della materia del contendere e le estinzioni del giudizio). Il conteggio potrebbe non collimare col totale dei capi di dispositivo sollevati dal Governo (Cap. I), poiché la Corte talvolta, con un solo capo, dispone su più leggi regionali o provinciali.

Figura n. 38 - 2006-2010. Ogni singola Regione e Prov. Aut. come resistente: numero dei capi di dispositivo che risolvono la q.l.c. proposta dal Governo nel senso dell'accoglimento/con altro esito



Dalla figura n. 38 si nota che per lo più le regioni e le province autonome si sono viste dichiarare l'illegittimità costituzionale delle proprie leggi nella stessa misura; infatti, per quasi tutte il dato è compreso fra 10 e 20. La Basilicata, le Marche, il Molise e l'Umbria sono sotto la soglia delle 10 dichiarazioni di illegittimità costituzionale, ma ciò è verosimilmente dovuto al basso numero di impugnative subite, che, a sua volta, è una conseguenza della struttura di tali territori, caratterizzati da una estensione e da una popolazione quantitativamente non particolarmente rilevanti. Fattori, questi ultimi, che determinano una legislazione regionale meno significativa di quella di altri territori. Sotto la soglia su menzionata vi sono anche la Sicilia, il Trentino-Alto Adige, il Veneto e la Provincia autonoma di Trento. Per la prima, la ragione principale ragione risiede nel particolare regime di impugnazione previsto dallo Statuto speciale, il cui esperimento è affidato al Commissario governativo e si svolge su delibere legislative non ancora entrate in vigore. Per questo, nella maggior parte dei casi, le impugnative avverso la regione siciliana determinano la scelta di non procedere al perfezionamento del procedimento legislativo e si risolvono in una cessazione della materia del contendere o in una estinzione del giudizio (ciò è avvenuto ben 26 volte). Per il Trentino-Alto Adige, invece, la ragione di un dato così esiguo è da attribuire al fatto che, al suo interno, vi sono le due province autonome, contro le cui leggi, soprattutto, si rivolgono le impugnative governative. Ancora, sotto la soglia delle dieci dichiarazioni di illegittimità costituzionale si trovano il Veneto e la Provincia autonoma di Trento.

Con riferimento al rapporto fra dichiarazioni di illegittimità costituzionale delle normative regionali ed altro esito delle q.l.c. proposte dal Governo, può rilevarsi che, tendenzialmente, queste ultime sono in numero superiore. Fanno eccezione la Campania, la Liguria, la Lombardia, il Molise, il Piemonte, il Trentino-Alto Adige, il Veneto e la Provincia autonoma di Bolzano, che registrano un andamento opposto (tranne la Lombardia e la Campania che "pareggiano").

6. Le pronunce che decidono congiuntamente un giudizio per conflitto intersoggettivo e un giudizio in via principale

Nell'analisi sin qui svolta sul giudizio in via principale non si è tenuto conto dei casi in cui la Corte costituzionale ha deciso congiuntamente un giudizio in via principale e un giudizio per conflitto intersoggettivo. Di essi si dà brevemente conto nel presente paragrafo.

Nel corso del quinquennio in esame, se ne rinvengono solo tre casi: le sentenze nn. 196/2009 e 361/2010 e l'ordinanza n. 330/2009. Hanno dato luogo a dieci capi di dispositivo, di cui otto di provenienza provinciale (Bolzano). Di questi ultimi, sette hanno rigettato la questione sollevata e uno l'ha dichiarata inammissibile.

Ve ne è, poi, uno di provenienza governativa che dichiara l'estinzione del giudizio ed un altro che pure dichiara estinto il giudizio, previa riunione dei giudizi promossi su analoghe questioni con ricorsi del Presidente del Consiglio dei Ministri, della Lombardia e del Veneto.

7. I parametri costituzionali dedotti dai ricorrenti nel giudizio in via principale

In questo paragrafo finale, viene fornito un quadro riassuntivo dei parametri costituzionali, inerenti al riparto di competenze tra Stato e regioni, invocati nel giudizio in via principale nel corso del quinquennio, da un lato, dalle regioni e dalle province autonome e, dall'altro, dal Governo[52].

[52] Il "tasso di precisione" di questa analisi muta a seconda del tipo di dispositivo emesso. Ad esempio, nei casi di cessazione della materia del contendere o di estinzione del giudizio, in realtà, la Corte non ha formulato alcuna decisione di merito, quindi i parametri invocati vanno inseriti nella colonna dell'"altro esito", senza, però, poter sapere quale contenuto avrebbe potuto avere la decisione della Corte per ogni parametro invocato. Inoltre, mentre nel caso di infondatezza, inammissibilità e manifesta inammissibilità, la Corte dichiara in relazione a quali parametri è maturata la decisione negativa, così non è per i dispositivi di accoglimento. Ciò significa che la Corte non esplicita, all'interno del dispositivo, sulla base di quale norma di rango costituzionale ha dichiarato l'illegittimità della norma oggetto del giudizio.

Talvolta ciò è deducibile, osservando gli altri dispositivi. Capita, invero, che la q.l.c. sollevata su di una norma dia luogo a più dispositivi, di cui uno di accoglimento e l'altro (o gli altri) di infondatezza o di inammissibilità. In questi casi, la Consulta esprime implicitamente in dispositivo sulla base di quale parametro essa ha fondato l'accoglimento: guardando ai parametri invocati dal ricorrente e a quelli "scartati" nei dispositivi a contenuto negativo, è possibile inferire il parametro dirimente.

In altre occasioni, così non è. La Corte si limita a pronunciare l'illegittimità costituzionale della norma, non specificando sulla base di quale parametro, né è sempre possibile evincerlo univocamente sulla base delle considerazioni in diritto, poiché spesso i Giudici si limitano a dire che la questione è fondata, senza guidare esplicitamente l'interprete verso il parametro dirimente. Per questo, salvi i casi in cui è desumibile con estrema chiarezza dalla lettura della motivazione che la Corte intendesse riferirsi solo ad uno dei parametri invocati, si è optato per riportarli tutti nella colonna dell'accoglimento, altrimenti si sarebbe corso il rischio di "perderne"

Nelle prime tre figure (nn. 39-40-41), vengono riportati i dati relativi ai parametri che sono stati invocati dal Governo nel giudizio in via principale, separandoli a seconda che la deduzione del ricorrente abbia trovato accoglimento ovvero abbia determinato un qualunque altro esito (non fondatezza, inammissibilità, manifesta inammissibilità, cessazione della materia del contendere, estinzione del giudizio). Nelle altre quattro (da 45 a 48), viene svolta la stessa operazione, ma per le regioni e le province autonome. Si badi che, se per il Governo i grafici sono tre e per le regioni e province autonome quattro, ciò è perché – ovviamente – il primo non ha mai invocato alcuna materia residuale regionale.

---

alcuni. Se si fosse adottato un metodo diverso per questi casi, la statistica avrebbe perso di oggettività e si sarebbe dovuto inserire arbitrariamente nella colonna dell'accoglimento il parametro dirimente e nell'altra colonna gli ulteriori, ma senza che per essi vi fosse stata una esplicita pronuncia di infondatezza o inammissibilità. Quest'ultima imprecisione non poteva essere tollerata e, pertanto, si è scelto di procedere come su indicato. Tuttavia, per i casi di accoglimento, una"limatura" sul parametro verrà svolta nei capitoli che seguono, in cui vengono riepilogate le principali questioni decise dalle Corte, in relazione al parametro a cui la Corte la ha ricondotta.

Lo stesso ragionamento vale anche per i casi in cui la Corte ricorre alla tecnica dell'assorbimento dei motivi. Se, infatti, il Governo o le Regioni e le Province autonome ricorrono, invocando vari parametri, e la Corte accoglie sulla base di solo uno di essi, dichiarando l'assorbimento per gli altri motivi, si hanno tre alternative: o si imputano anche gli altri parametri all'accoglimento; oppure si inseriscono nella colonna degli altri esiti, senza, però, che vi sia alcun dispositivo negativo nei loro confronti; o, infine, si trascurano del tutto. E' evidente che la tecnica che sconta il minor tasso di imprecisione è la prima.

Va da sé che la somma dei numeri riportati nei grafici non coincide col totale dei capi di dispositivo emessi su ricorso regionale o governativo, perché, come appena posto in luce, per ogni q.l.c., i ricorrenti usano dedurre più parametri. Inoltre, per ovvie ragioni, non vengono considerati i casi in cui la Corte abbia dichiarato l'inammissibilità della questione per eccessiva genericità nell'invocazione dei parametri. Infine, non si tiene conto dei casi di illegittimità costituzionale consequenziale.

Figura n. 39 - 2006-2010: Parametri di cui all'art. 117, c. 2, Cost. invocati dal Governo, con relativo esito

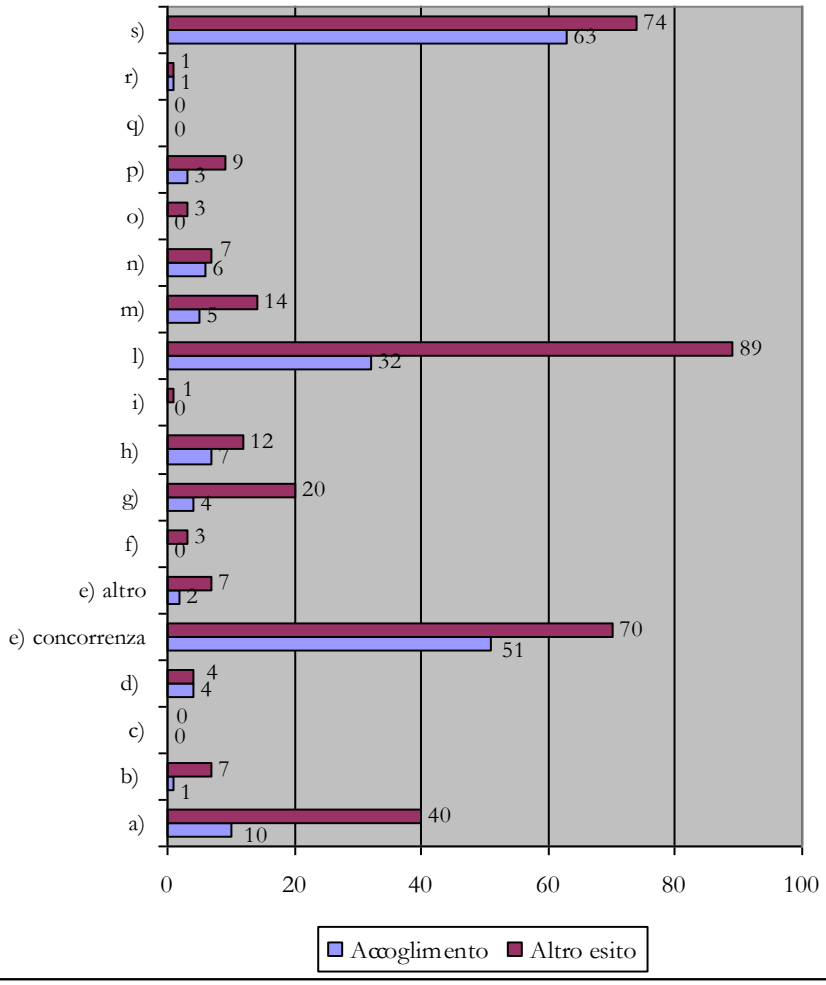


Figura n. 40 - 2006-2010: Parametri di cui all'art. 117, c. 3, Cost. invocati dal Governo, con relativo esito

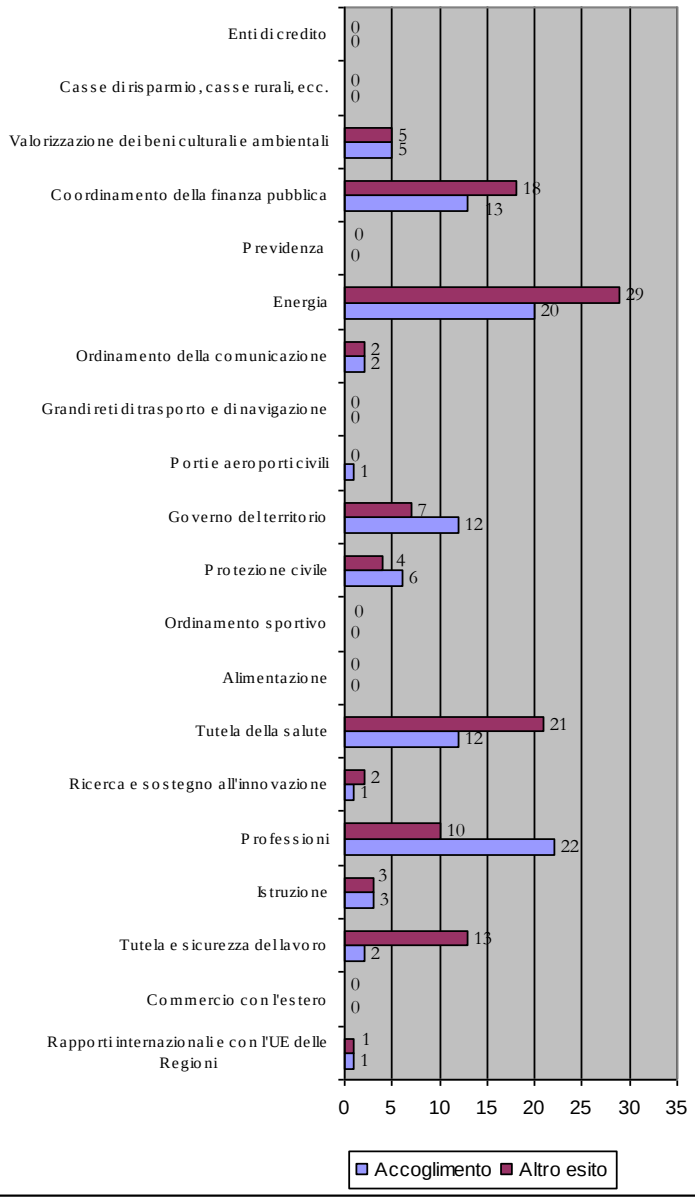
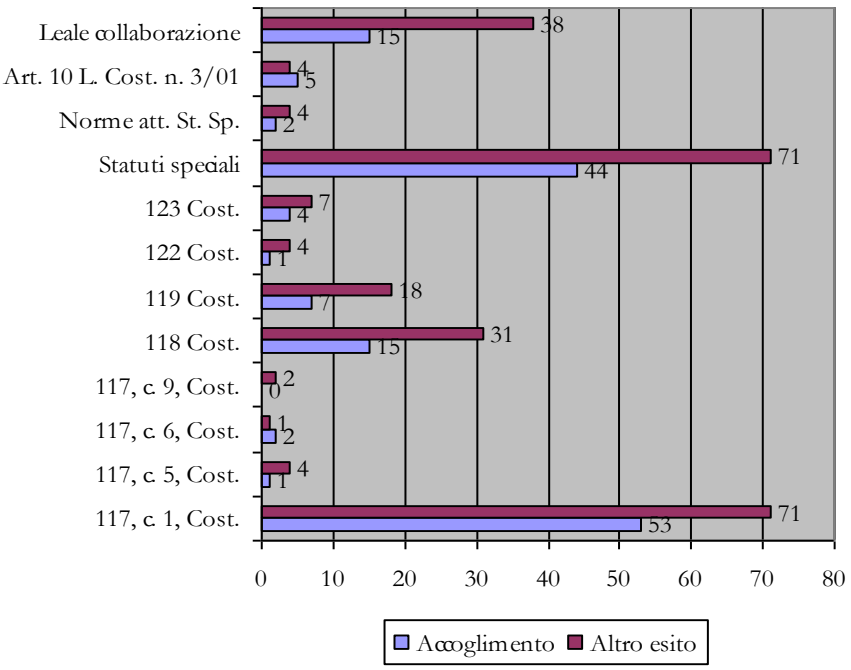


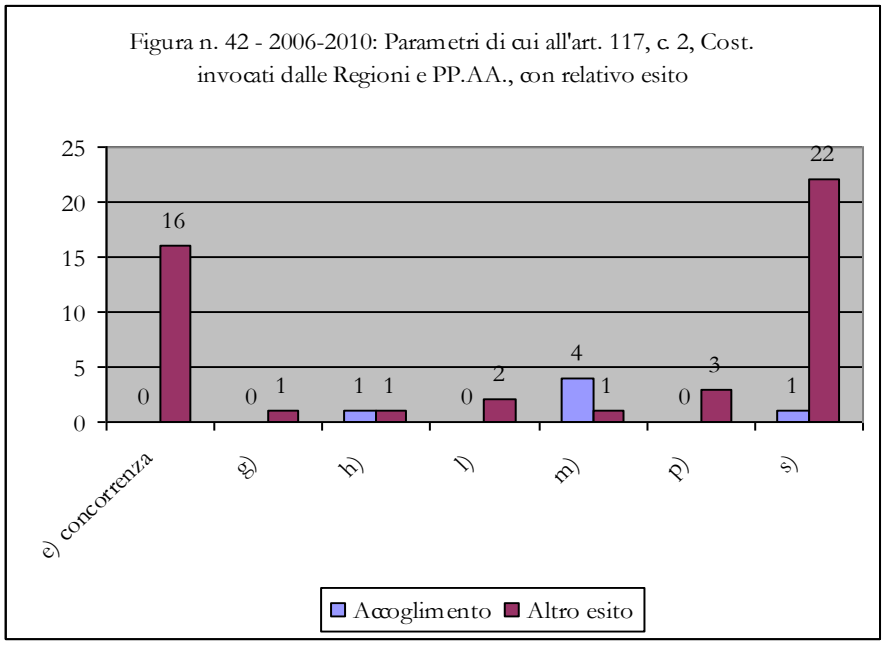
Figura n. 41 - Altri parametri inerenti al riparto delle competenze invocati dal Governo, con relativo esito



Le figure che precedono, che visualizzano i parametri invocati dal Governo nel giudizio in via principale, pongono in luce diversi elementi degni di considerazione.

Con riguardo alle materie elencate nel comma 2 dell'art. 117 della Costituzione, può osservarsi che, delle 17 lettere di cui esso è composto, 12 rivestono un ruolo secondario nel contenzioso Stato-Regioni. In tutte le rimanenti sette gli esiti diversi dall'accoglimento sono stati più numerosi di quelli di accoglimento. Esse possono essere divise in due gruppi, a seconda della loro rilevanza "quantitativa". Nel primo gruppo, per ordine di importanza, possono ricomprendersi la materia della tutela della

concorrenza (lett. *e*), dell'ordinamento civile (lett. *l*) e della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Non solo esse sono state le materie maggiormente dedotte come parametro dal Governo, ma hanno anche fatto registrare a quest'ultimo un buon numero di accoglimenti, che, rispettivamente, è stato pari a 51, 32 e 63 nel corso dell'intero quinquennio.
Al secondo gruppo possono essere ascritte le seguenti materie: politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'UE (lett. *a*); ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali (lett. *g*); ordine pubblico e sicurezza (lett. *h*); determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (lett. *m*). Di queste quattro materie, le ultime tre vedono un buon tasso di accoglimento a favore del Governo.
Per quanto concerne le materie di potestà concorrente fra Stato e Regioni, la figura n. 40 evidenza che ci sono stati almeno sette titoli competenziali di rilievo. Per tre di essi (governo del territorio, protezione civile, professioni) il numero degli accoglimenti è stato superiore agli altri esiti. Per gli altri quattro (tutela della salute, tutela e sicurezza del lavoro, energia, coordinamento della finanza pubblica), la tendenza è stata opposta, ma non può non rilevarsi come le materie del coordinamento della finanza pubblica e dell'energia abbiano assunto un ruolo di primo piano nell'ambito del contenzioso Stato-Regioni. Esse, infatti, sono state invocate, rispettivamente, 49 e 31 volte e si sono trasfuse in un dispositivo di accoglimento per più di 1/3 dei casi.
Fra i rimanenti parametri risaltano il comma 1 dell'art. 117 Cost. e le norme degli Statuti speciali.



Nella figura che precede, si rappresenta la deduzione dei parametri dal lato regionale e provinciale. Sono stati considerati solo alcuni titoli competenziali elencati nell'art. 117, comma 2, Cost., perché gli altri non sono mai stati invocati dalle regioni e dalle province autonome quando hanno esse hanno assunto il ruolo di ricorrente. Sebbene si tratti di materie di spettanza statale, le regioni e le province autonome ne fanno talvolta uso per censurare l'esercizio della competenza. Tuttavia, il tasso di accoglimento è stato talmente basso da essere, in sostanza, trascurabile.

Figura n. 43 - 2006-2010: Parametri di cui all'art. 117, c. 3, Cost. invocati dalle Regioni e dalle PP.AA., con relativo esito

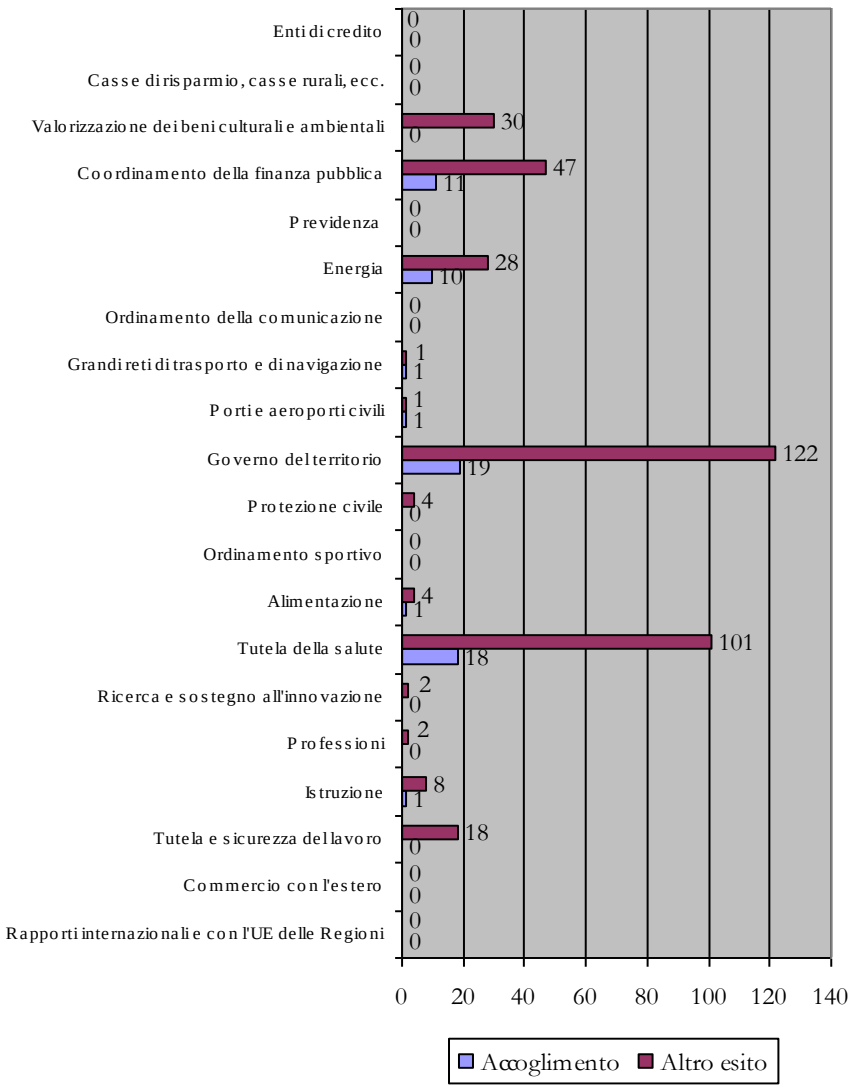


Figura n. 44 - 2006-2010: Parametri di cui all'art. 117, c. 4, Cost. invocati dalle Regioni e dalle PP.AA., con relativo esito

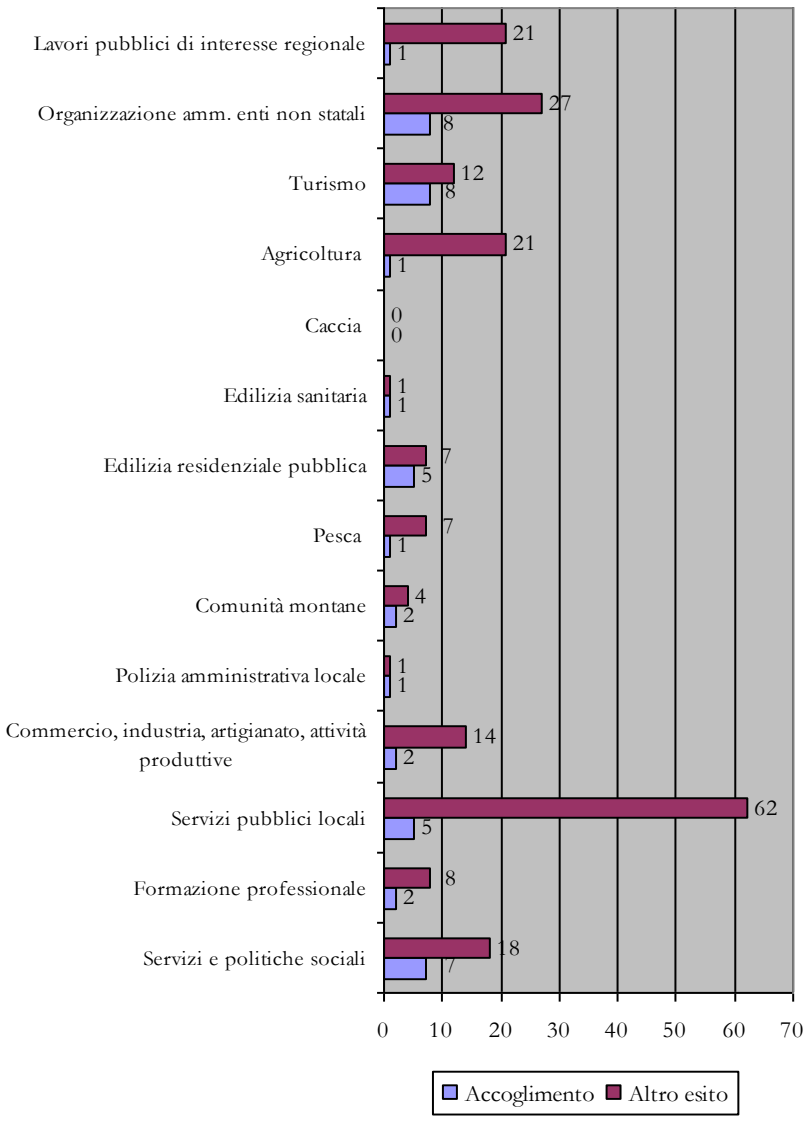
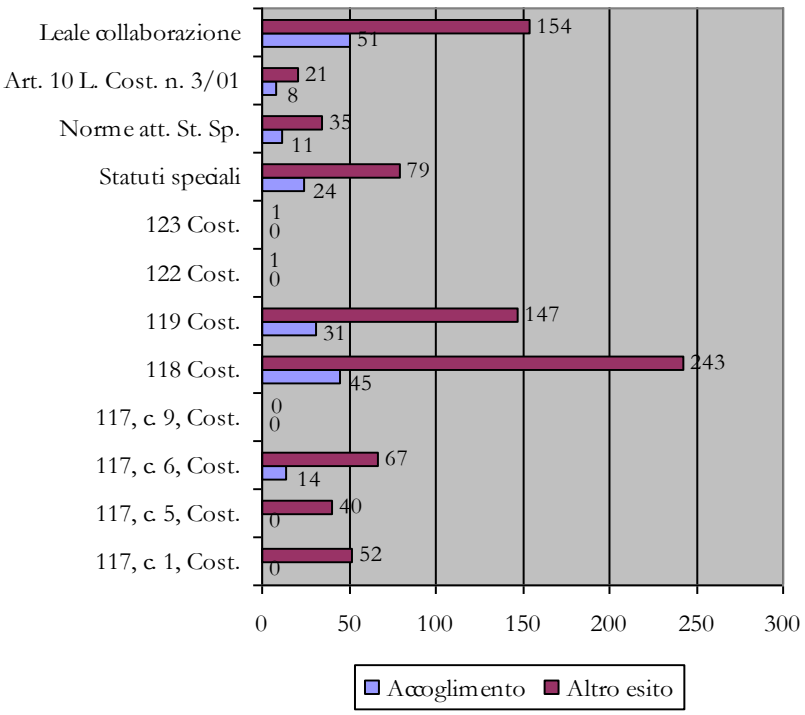


Figura n. 45 - 2006-2010: Altri parametri inerenti al riparto delle competenze invocati dalle Regioni e dalle PP.AA., con relativo esito



In relazione alle materie di cui all'art. 117, comma 3, Cost., la figura n. 43 evidenzia, anzitutto, un elevatissimo *gap* fra le pronunce di accoglimento e gli altri esiti, visto che questi ultimi "schiacciano" i dispositivi di accoglimento. Le materie numericamente più rilevanti sono sei. Due di esse (governo del territorio e valorizzazione dei beni culturali e ambientali) si scontrano spesso (nelle prospettazioni difensive delle regioni e del Governo) con la tutela dell'ambiente, di esclusiva spettanza statale, e per questo registrano un elevatissimo tasso di esiti diversi dall'accoglimento. Abbiamo, infatti, già visto *supra* come la tutela dell'ambiente costituisca una materia-roccaforte per il Governo. Inoltre, tanto per quelle già citate,

quanto per le altre quattro (coordinamento della finanza pubblica, energia, tutela della salute, tutela e sicurezza del lavoro), la scarsa *performance* regionale è dovuta soprattutto all'interpretazione che la Corte dà dei principi fondamentali della materia e della legislazione di dettaglio. Essa, infatti, sembra essere sempre più propensa ad espandere il concetto di principio fondamentale, a tutto beneficio della legislazione statale.

Anche nelle materie residuali (figura n. 44) le regioni e le province autonome hanno registrato un alto tasso di esiti diversi dall'accoglimento. Quelle maggiormente rilevanti sono sette e per ognuna di esse possono essere svolte delle considerazioni. I lavori pubblici di interesse regionale ed i servizi pubblici locali sono state materie in cui le regioni e le province autonome si sono scontrate con una impostazione della Corte costituzionale propensa a ricondurre i diversi oggetti di disciplina, soprattutto, alla tutela della concorrenza e all'ordinamento civile. Per i servizi e le politiche sociali è stata la competenza di cui alla lett. *m*) del comma 2 dell'art. 117, nonché quella concorrente sul coordinamento della finanza pubblica, a bloccare le pretese regionali. Alla riconduzione di alcuni oggetti di disciplina all'agricoltura e al turismo ha, invece, ostato il frequente contrario avviso del Giudice delle leggi, che, per quegli oggetti, ha preferito per lo più la sussunzione sotto la tutela dell'ambiente e sotto i principi fondamentali della materia del governo del territorio. Ancora, il contraltare della competenza residuale in materia di attività produttive è stato l'ordinamento civile. Per quanto concerne, infine, l'organizzazione amministrativa degli enti non statali e non nazionali, le regioni e le province autonome hanno incontrato diversi ostacoli: nel coordinamento della finanza pubblica, nella tutela della salute (soprattutto, quando si trattava di amministrazioni sanitarie) e nell'ordinamento civile.

Per gli altri parametri (figura n. 45), può pure rilevarsi un elevato tasso di esiti diversi dall'accoglimento. Pur nel condividere lo stesso destino, solo la deduzione del principio di leale collaborazione ha portato a dei risultati meno sconfortanti, in quanto in circa ¼ dei casi vi è stato un accoglimento. Solo l'invocazione di parametri inerenti alle autonomie speciali ha portato ad un analogo risultato (Statuti speciali, Norme attuative degli Statuti speciali, Art. 10 della L. Cost. n. 3/2001).

CAPITOLO III

I conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni

SOMMARIO: 1. Premessa. Dati del contenzioso: tipi di pronunce, numero di capi di dispositivo emessi, riunione dei giudizi. – 2. Profili processuali. I vizi che determinano l'inammissibilità. – 2.1 *La legittimazione a proporre ricorso e a resistere in giudizio. L'intervento.*- – 2.2 Notificazione del ricorso e costituzione in giudizio. – 2.3 La deliberazione del ricorso ed il contenuto del ricorso. – 2.4 Statistiche relative alle pronunce di inammissibilità. – 3. Gli atti impugnati. – 4. I parametri del giudizio. – 5. La materia del contendere ed il "tono costituzionale" del conflitto. – 6. Le decisioni.

1. Premessa. Dati del contenzioso: tipi di pronunce, numero di capi di dispositivo emessi, riunione dei giudizi.

Nella prassi, il conflitto tra enti ed il giudizio in via principale hanno assunto una coloritura decisamente similare, nel senso che entrambi sono volti essenzialmente a garantire la tutela delle reciproche sfere di competenza, sia pure sotto angoli visuali differenziati. Nel secondo caso contro i pregiudizi che potrebbero derivare dall'emanazione di un atto legislativo; nel primo caso, invece, da qualsiasi altro atto di diversa natura o anche da comportamenti giuridici rilevanti[1].

Si deve precisare come le due sedi di giudizio davanti alla Corte costituzionale possano, in realtà, avvertirsi e definirsi come complementari, venendo coinvolte le medesime parti ed essendo caratterizzate da una scansione procedimentale quasi identica[2].

Peraltro, nel contenzioso che oppone lo Stato alle Regioni ed alle province autonome, si registra una tendenza secondo la quale il giudizio per conflitto di attribuzione ha un ruolo decisamente meno rilevante di quello che riveste il giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

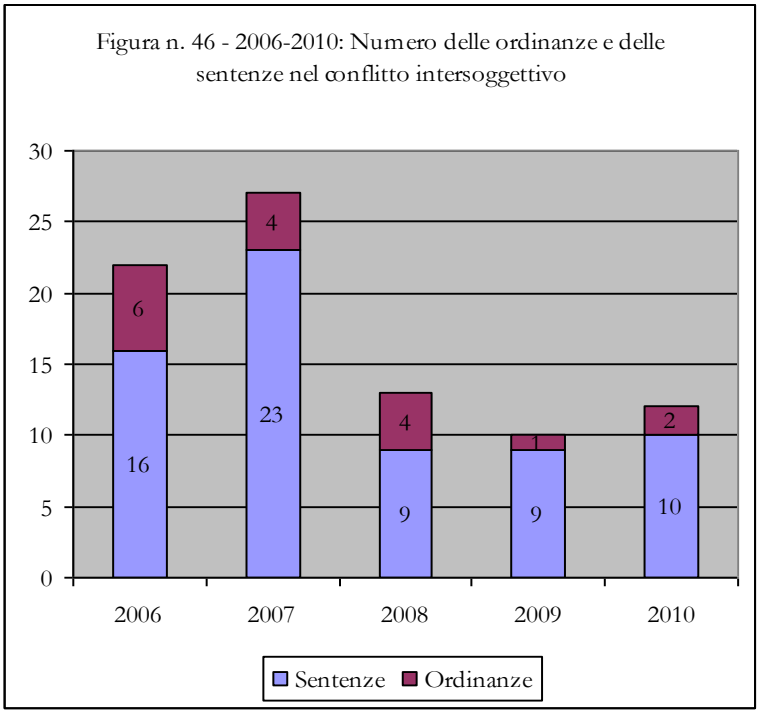
I dati numerici del numero di pronunce rese nel quinquennio 2006-2010 confermano quanto appena sostenuto (v. figura n. 46).

---

[1] Cfr. E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., 208.

[2] *Ibidem.* L'A. prosegue rilevando come tale complementarità sia valorizzata dal fatto che talvolta la Corte, in sede di esame di un conflitto, abbia talvolta sollevato davanti a sé q.l.c. di norme che avrebbe poi dovuto applicare per valutare e risolvere il conflitto stesso, operando in sostanza come giudice *a quo*, e svolgendo quindi un controllo di costituzionalità strumentale alla definizione dell'altro giudizio. Esempi sono rinvenibili nelle sentenze nn. 41-42/2001.

Figura n. 46 - 2006-2010: Numero delle ordinanze e delle sentenze nel conflitto intersoggettivo



Nelle pronunce del quinquennio la riunione dei giudizi è stata disposta 11 volte. Sono stati emessi, nel corso dello stesso periodo, 100 capi di dispositivo, di cui 18 da ordinanze e 82 da sentenze. Di essi solo 93 sono utili a valutare il contenzioso fra Stato e Regioni. Sono, infatti, da escludere a questo fine i seguenti capi di dispositivo: riunione dei giudizi, separazione dei giudizi, inammissibilità di interventi di terzi, dispositivi interlocutori (ordini di comunicazione e di notifica), sospensione dell'esecutività di atti, dispositivi resi nel conflitto interregionale o interprovinciale (1 solo caso negli anni considerati). Sono, infine, stati esclusi dal conteggio 2 dispositivi che hanno escluso la legittimazione attiva in capo ai comuni ricorrenti.
Di questi 93 capi di dispositivo, 82 sono stati emesse in risposta ad un ricorso regionale o provinciale (nel conteggio, l'accoglimento della questione sollevata con conseguente annullamento dell'atto impugnato è stato considerato come un solo dispositivo, sebbene la Corte, in questi casi, ne formuli due); 11 a seguito di ricorso governativo.

2. Profili processuali. I vizi che determinano l'inammissibilità

In questo paragrafo vengono esaminati diversi profili processuali del conflitto intersoggettivo. In particolare, sono oggetto di studio la legittimazione a proporre ricorso e quella a resistere in giudizio, la notificazione del ricorso, la costituzione in giudizio, la deliberazione del ricorso ed il contenuto necessario dello stesso. Il mancato rispetto delle prescrizioni che sono qui brevemente riepilogate dà luogo alla inammissibilità della questione sollevata. Alla fine del paragrafo verrà fornito un quadro riassuntivo del numero di inammissibilità pronunciate quando la veste del ricorrente è stata assunta dal Governo e quando sono state le regioni o le province autonome ad avviare il giudizio.

2.1. La legittimazione a proporre ricorso e a resistere in giudizio. L'intervento

Con riferimento alla legittimazione a proporre ricorso, alla legittimazione a resistere in giudizio e a proporre l'intervento nel conflitto intersoggettivo, possono evidenziarsi, nel periodo 2006-2010, alcune interessanti pronunce, che hanno portato chiarezza su alcuni punti e hanno richiamato precedenti orientamenti su altri.

Con la sentenza n. 2/2007, la Corte ha ribadito che gli organi legittimati a proporre il ricorso sono, per lo Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri e, per la regione, il Presidente della Giunta regionale, sicché è a tali organi che debbono intendersi riferite la notificazione, la pubblicazione o la conoscenza del provvedimento lesivo, dalle quali decorre il termine di impugnazione di sessanta giorni stabilito dall'art. 39 della l. 11 marzo 1953, n. 87.

Quanto alla possibilità di intervento, è consolidata la giurisprudenza secondo cui nei giudizi per conflitto di attribuzione non è ammessa la partecipazione di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi, salvo il caso in cui l'oggetto del conflitto sia tale da coinvolgere, in modo immediato e diretto, situazioni soggettive di terzi il cui pregiudizio o la cui salvaguardia dipendono imprescindibilmente dall'esito del conflitto (sentenza n. 195/2007) o, in altre parole, "salvo che gli atti impugnati siano oggetto di un giudizio comune in cui l'interventore sia parte

e la pronuncia della Corte sia suscettibile di condizionare la stessa possibilità che il giudizio comune abbia luogo" (sentenza n. 89/2006)[3].
Vi è, poi, stato un altro caso in cui l'inammissibilità dell'intervento è derivata da vizi di procedura. Trattasi degli atti di intervento proposti dal Sindaco e dal Vicesindaco di Carema nel conflitto conclusosi con la sentenza n. 140/2008, i quali sono stati dichiarati irricevibili per decadenza dal termine di venti giorni dalla pubblicazione dell'atto introduttivo in G.U.
Si ricorda, infine, la sentenza n. 130/2009, che ha dichiarato inammissibile il ricorso, in quanto proposto da un comune invece che dalla relativa regione, così come disposto dagli artt. 134 Cost. e 39, comma 3, L. n. 87/1953, e stante la legittimazione della medesima a far valere davanti alla Corte anche la lesione della autonomia degli enti locali avverso le leggi statali.

2.2. Notificazione del ricorso e costituzione in giudizio

Ai fini della decorrenza del termine di impugnazione previsto dall'art. 39 della L. n. 87/1953, la notificazione, la pubblicazione o la conoscenza dell'atto suscettibile di dar luogo a conflitto intersoggettivo debbono intendersi riferite all'organo legittimato a proporre il ricorso. Pertanto, con la sentenza n. 2/2007 la Corte ha statuito che il *dies a quo* per proporre conflitto avverso la sentenza emessa in un giudizio di cui non era parte la regione, ma il Consiglio regionale, in persona del Presidente di tale organo, non decorre dalla pubblicazione (mediante deposito) della sentenza, ma dalla (successiva) notificazione di essa alla regione in persona del Presidente della Giunta, al quale ultimo non può imputarsi prima di allora la "conoscibilità legale" dell'atto depositato.
Inoltre, la tempestività del ricorso deve essere valutata avendo riguardo all'emanazione dell'atto di concreto esercizio della potestà contestata, e non alla norma regolamentare che la attribuisce (sentenza n. 374/2007).
Per quanto concerne la notifica, sono stati dichiarati inammissibili quei ricorsi, proposti dalle regioni, che sono stati notificati alla sola Avvocatura dello Stato e non anche al Presidente del Consiglio dei ministri, richiamando il consolidato principio secondo cui nei giudizi costituzionali non sono

[3] In applicazione di tale criterio, sono stati ritenuti ammissibili interventi nei conflitti decisi dalle sentenze nn. 195/2007; 279/2008. Sono, invece, stati ritenuti inammissibili gli interventi spiegati nei conflitti decisi con le sentenze nn. 89, 312 del 2006; 222, 344, 380 del 2007.

applicabili le norme sulla rappresentanza in giudizio dello Stato previste dall'art. 1 della l. 25 marzo 1958, n. 260 (sentenza nn. 138/2007, 319/2008).
Ugualmente, con l'ordinanza n. 409/2008, è stato dichiarato inammissibile il conflitto proposto dalla Regione Sicilia nei confronti dello Stato, perché notificato soltanto al Ministero ed alla Avvocatura dello Stato. Il giudice costituzionale ha affermato che "l'unico soggetto legittimato a rappresentare lo Stato nei giudizi per conflitto di attribuzione proposti dalle regioni (o dalle province autonome) (…) è il Presidente del Consiglio dei ministri, al quale deve essere notificato personalmente l'atto introduttivo".
In altre occasioni, la Corte ha dichiarato l'inammissibilità della costituzione in giudizio del resistente, in quanto depositata oltre il termine di venti giorni dalla notificazione del ricorso, secondo quanto prevedeva, nella precedente formulazione, l'art. 27, comma 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, applicabile *ratione temporis* al giudizio (sentenze nn. 149/2009; 171/2010).

2.3. La deliberazione del ricorso ed il contenuto del ricorso

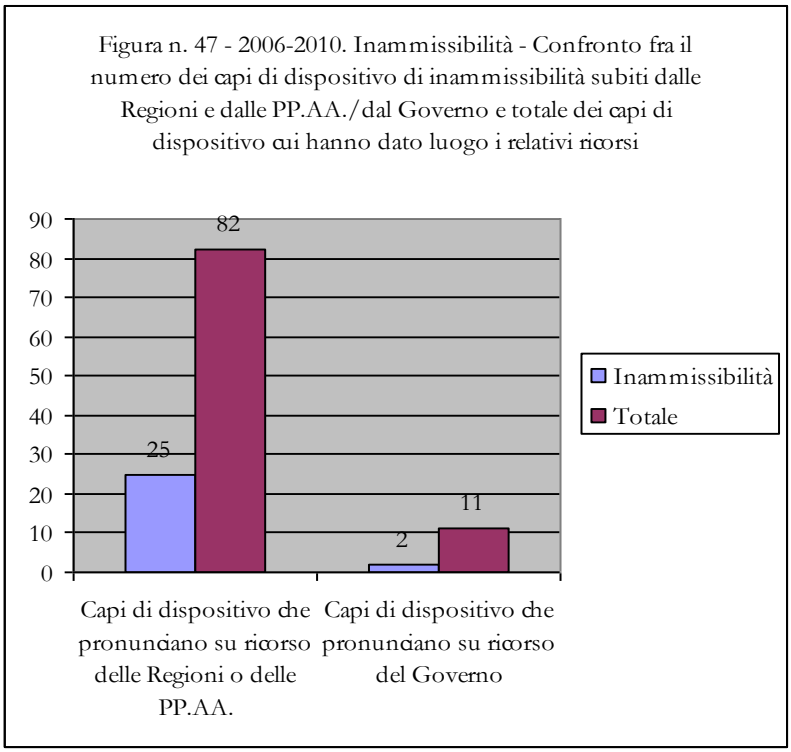
Anche per il caso del procedimento per conflitto d'attribuzioni fra enti vi deve essere la necessaria corrispondenza tra l'oggetto della delibera dell'organo politico ed il contenuto del ricorso (sentenze nn. 89, 196 del 2006; 51 del 2007).
In ordine, poi, alla struttura ed al contenuto del ricorso, la sentenza n. 329/2008 ha riaffermato la necessità che nel ricorso siano esplicitate le ragioni in base alle quali l'atto impugnato lederebbe le attribuzioni dell'ente ricorrente. Con tale pronuncia si sono, dunque, dichiarate inammissibili le censure riferite a parametri solo indicati nel ricorso, ma prive di autonoma valutazione (in senso analogo, sentenza n. 380/2007).
Nella sentenza n. 382/2006, è stato, invece, dichiarato inammissibile il conflitto proposto, attesa la formulazione contraddittoria del *petitum* rispetto alle doglianze fatte valere nella parte motiva, formulazione che non ha consentito "in alcun modo una chiara ed univoca identificazione dei termini del conflitto su cui la Corte è chiamata a pronunciarsi".
Il contenuto del ricorso delimita, altresì, l'oggetto del giudizio. La sua proposizione in senso limitato rispetto all'atto impugnato restringe a quella parte l'impugnazione stessa (sentenza n. 90/2006).

E', infine, il caso di soffermarsi su alcune decisioni rilevanti dell'anno 2007. Con particolare riferimento al conflitto avverso atti giurisdizionali ritenuti lesivi della insindacabilità delle opinioni espresse dai consiglieri regionali nell'esercizio delle loro funzioni, la sentenza n. 195/2007 – premesso che la legittimazione a sollevare conflitto spetta esclusivamente alla Giunta regionale e non al Consiglio regionale – ha escluso che la deliberazione della Giunta di proporre conflitto produce un effetto inibitorio dell'esercizio della funzione giurisdizionale (così come le delibere parlamentari di insindacabilità dei membri delle Camere). La regione non ha infatti titolo a giudicare in ordine all'insindacabilità, essendo soggetto diverso dal Consiglio regionale (tutelato dall'art. 122, comma 4, Cost.) e può, dunque, solo censurare il "cattivo uso" del potere valutativo da parte di chi, in via ordinaria, svolge la funzione giurisdizionale. Analoghe affermazioni si rinvengono nelle sentenze nn. 235 e 301 del 2007 (la quale ultima esclude, altresì, che una efficacia paralizzante dell'azione giurisdizionale possa riconoscersi alla delibera di insindacabilità adottata dal Consiglio regionale).

2.4. Statistiche relative alle pronunce di inammissibilità

In questo paragrafo, viene fornito un quadro riassuntivo delle inammissibilità pronunciate dalla Corte nel quinquennio 2006-2010.
Nella figura n. 47 viene fornito il dato relativo al numero di capi di dispositivo che hanno pronunciato l'inammissibilità, quando il ricorrente è stato una regione o una provincia autonoma e quando è stato il Governo. Il dato è confrontato con il totale di capi di dispositivo a cui hanno dato luogo i ricorsi delle prime e del secondo.

Figura n. 47 - 2006-2010. Inammissibilità - Confronto fra il numero dei capi di dispositivo di inammissibilità subiti dalle Regioni e dalle PP.AA./dal Governo e totale dei capi di dispositivo cui hanno dato luogo i relativi ricorsi



Dalla figura che precede si evince, dunque, che le regioni e le province autonome si sono viste dichiarare inammissibili le questioni sollevate nel 30% dei casi; il Governo nel 18% dei casi.

E' evidente che anche nel conflitto intersoggettivo, la Corte sanziona maggiormente le regioni e le province autonome con l'inammissibilità. Il dato, tuttavia, va letto anche alla luce della circostanza che la casistica non è molto elevata (soprattutto per i ricorsi governativi), quindi, probabilmente, non è in grado di fornire sicure indicazioni.

3. Gli atti impugnati

Si rinvia alla tabella che segue per l'indicazione degli atti impugnati nel corso del quinquennio nell'ambito del conflitto fra enti.

ANNO	ATTO	Numero della pronuncia
2006	Decreti ministeriali	Sentt. 21, 152, 167, 222, 327, 328 333, 382, 407; Ord. 226
	Decreto del Direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e Nota dell'Agenzia delle Entrate	Sent. 334
	Direzione Generale dell'Agenzia del Demanio	Sent. 31
	Note del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, emesse dalla Capitaneria di porto di Viareggio e dalla Direzione Generale per le infrastrutture della navigazione marittima ed interna	Sent. 89
	Nota del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, emessa dalla Direzione Generale per le infrastrutture della navigazione marittima ed interna	Sent. 90
	Nota del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio	Sent. 196
	Direttiva del Ministero del Lavoro	Sent. 235
	Deliberazione CIPE	Ord. 275
	Atti giurisdizionali	Sent. 221; Ord. 353
	Decreto dell'Assessore della difesa e dell'ambiente della Regione Sardegna	Sent. 312
	Delibera della Giunta della Regione Calabria	Sent. 313
	Decreto del Presidente della Giunta della Regione Toscana	Ord. 357

ANNO	ATTO	Numero della pronuncia
2007	Decreti ministeriali	Sentt. 51, 138, 273, 274, 380; Ordd. 41, 252, 332
	Circolare ministeriale	Sent. 58
	Note ministeriali o di uffici ministeriali	Sentt. 80, 255, 344, 348
	Nota dell'Agenzia delle entrate	Ord. 191
	Silenzio serbato dall'Amministrazione finanziaria statale e dalla Presidenza del Consiglio dei ministri sulle richieste dell'Assessorato del bilancio e delle finanze della regione che sollecitavano l'adozione dei provvedimenti necessari per l'acquisizione al bilancio regionale del gettito di alcune imposte	Sent. 276
	Atti prodromici alla celebrazione del *referendum* di cui all'art. 132, comma 2, Cost., per il distacco di comuni da una regione.	Sent. 66 Ord. 230
	Atti giurisdizionali	Sentt. 2, 150, 173, 174, 195, 222, 223, 235, 301
2008	La approvazione e la presentazione alla Camera dei Deputati, da parte del Ministro per l'Interno, del disegno di legge costituzionale recante " Distacco dei Comuni di Noascae Carema dalla Regione Piemonte e sua aggregazione alla Regione Valle d'Aosta, ai sensi dell'art. 132, comma 2, della Costituzione". Trattasi di atto successivo all'esito favorevole del *referendum* di cui all'art. 132, 2° c., Cost.	Ord. 140
	Note dell'Agenzia delle Entrate – Direzione regionale della Sicilia – interpretative della normativa regionale	Sent. 188
	Nota del Ministero dei trasporti	Ord. 409
	Nota del Ministero dei trasporti – Direzione Generale per le infrastrutture della navigazione marittima interna	Ord. 412
	Nota del Ministero dei trasporti – Direzione marittima di Ravenna	Ord. 416
	Decreto del Questore della Provincia di Bolzano	Sent. 235
	Decreto del Ministero dell'Ambiente	Sent. n. 329
	D.p.c.m. con cui è stata accertata la sospensione dalla carica di deputato dell'assemblea regionale siciliana e di Presidente della Regione Sicilia di Salvatore Cuffaro	Sent. 352

ANNO	ATTO	Numero della pronuncia
2008	D.P.R. che ha soppresso l'Autorità portuale di Trapani	Sent. 375
	Atti giurisdizionali	Sent. 279; Ord. 319
	Regolamento della Regione Marche	Sent. 311
	Deliberazione della Provincia autonoma di Bolzano	Sent. 443
2009	D.P.C.M.	Sentt. 104 e 209
	Decreto del Ministero dell'Interno	Sent. 196
	Ordinanza del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali	Sent. 105
	Decreto del Questore della Provincia autonoma di Bolzano	Sent. 129
	Atto di promulgazione della legge statutaria della Regione Sardegna	Sent. 149
	Due note della Procura generale della Corte dei Conti siciliana di richiesta all'Assemblea regionale siciliana di trasmissione, ai fini dell'eventuale esercizio dell'azione per danno erariale, del parere espresso da una delle Commissioni legislative della regione su di un atto.	Sent. 334
	Decreto e nota del Ministero della Pubblica Istruzione	Ord. 330
	Atto giurisdizionale	Sent. 130
2010	Decreti del Questore della Provincia autonoma di Bolzano	Sentt. 72 e 259
	Ordinanza del Commissario del governo per la Provincia autonoma di Bolzano	Sent. 259
	Avviso d'asta pubblica del Ministero dell'Interno	Sent. 102
	Decreto del Ministero dell'Interno	Sent. 274
	Note del Ministero dell'economia e delle finanze	Sentt. 115, 116, 370
	Deliberazione CIPE	Sent. 375
	Nota della Regione Puglia – Assessorato all'ecologia	Sent. 171
	Decreto del dirigente generale del Dipartimento regionale trasporti e comunicazioni della Regione Sicilia	Sent. 307
	Deliberazione della giunta provinciale di Bolzano	Sent. 328
	Ricorsi congiunti di Stato e Regione Sicilia. Atti coinvolti: - Nota del Ministero dell'economia e delle finanze; - Decreti e circolari del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;	Sent. 369

ANNO	ATTO	Numero della pronuncia
2010	- Decreto del dirigente generale del Dipartimento regionale trasporti e comunicazioni e del ragioniere della Ragioneria generale della Regione sicilia. - Circolare dell'Assessorato del turismo, delle comunicazioni e dei trasporti del medesimo ente.	Sent. 369
	Atto denominato legge regionale della Calabria 11 febbraio 2010, n. 5, approvata dal Presidente della Giunta regionale nella qualità di commissario *ad acta* nominato dal Governo.	Sent. 361

4. I parametri del giudizio

Anche per quanto riguarda i parametri dedotti dai ricorrenti, si ritiene opportuno chiarire al lettore, per il tramite di un'apposita tabella, le norme di rango costituzionale invocate dai ricorrenti, con la preliminare precisazione che la deduzione così frequente di disposizioni degli Statuti speciali è dovuta al grande utilizzo che le regioni e le province ad autonomia differenziata fanno del conflitto fra enti.

PARAMETRI COSTITUZIONALI INVOCATI NEL CONFLITTO FRA ENTI		
ANNO	**ATTO**	**Numero della pronuncia**
2006	Disposizioni dello Statuto speciale	Sentt. 167, 222, 235, 327, 328, 334, 382, 407
	Norme di attuazione dello Statuto speciale	Sentt. 167, 222, 328, 334
	Disposizioni del Titolo V per mezzo dell'art. 10 della L. Cost. n. 3/2001[4]	Sentt. 167, 222, 327, 328, 382, 407
	Disposizioni del Titolo V come unico parametro	Sentt. 221, 235 (relativamente al conflitto sollevato dal Veneto), 275, 313; Ordd. 353, 357

[4] Si badi che anche nel conflitto fra enti, oltre che nel giudizio in via principale, vale il principio secondo cui "i ricorsi che facciano valere esclusivamente le norme del Titolo V della parte seconda della Costituzione, senza motivare le ragioni per le quali esse si dovrebbero applicare anche al caso di specie, devono essere dichiarati inammissibili" (sentenza n. 312/2006).

ANNO	ATTO	Numero della pronuncia
2006	Disposizioni del Titolo V e art. 5 Cost.	Sent. 31; Ord. 152
	Integrazione del parametro costituzionale con disposizioni di rango legislativo	Sentt. 21, 89, 90, 382; Ordd. 196, 226
	Leale cooperazione	Sentt. 21, 31, 90, 328, 382; Ordd. 152, 226
	Principio di certezza normativa	Sentt. 327, 328
2007	Disposizioni dello Statuto speciale	Sentt. 2, 51, 58, 66, 80, 191, 273, 276, 380, 438; Ord. 230
	Norme di attuazione dello Statuto speciale	Sentt. 51, 80, 191, 273, 276, 380, 438
	Disposizioni del Titolo V per mezzo dell'art. 10 della L. Cost. n. 3/2001	Sentt. 51, 438
	Disposizioni del Titolo V come unico parametro	Sentt. 2, 58, 66, 230, 280, 438
	Leale collaborazione	Sentt. 58, 138, 191, 255, 276, 438; Ordd. 252, 332
	Principio di sussidiarietà	Sentt. 58, 255, 380
	Art. 117, comma 1, Cost. (vincoli comunitari)	Sent. 51
	Previsioni della legge n. 140/2003, che si riferiscono ai parlamentari nazionali (e, dunque, secondo la Corte, non è estendibile ai consiglieri regionali)	Sentt. 195, 235, 301
2008	Disposizioni dello Statuto speciale	Sentt. 140, 188, 235, 329, 352, 375, 443; Ord. 409
	Norme di attuazione dello Statuto speciale	Sentt. 188, 235, 329, 375, 443; Ord. 409.
	Disposizioni del Titolo V per mezzo dell'art. 10 della L. Cost. n. 3/2001	Sentt. 329, 443
	Disposizioni del Titolo V come unico parametro	Sentt. 279, 311; Ord. 140

ANNO	ATTO	Numero della pronuncia
2008	Leale cooperazione	Sentt. 188, 311, 329, 375, 412, 443; Ord. 140
	Principi di cui agli artt. 114, 117, 118 Cost.	Sent. 412
	Principi di cui agli artt. 97, 114, 117, 118 Cost.	Ord. 416
	Previsioni della l. n. 140/2003, che si riferiscono ai parlamentari nazionali (e, dunque, secondo la Corte, non è estendibile ai consiglieri regionali)	Sent. 279
2009	Disposizioni dello Statuto speciale	Sentt. 105, 129, 130, 149, 196, 209, 337
	Norme di attuazione dello Statuto speciale	Sentt. 105, 129, 130, 196, 209, 337
	Disposizioni del Titolo V per mezzo dell'art. 10 della L. Cost. n. 3/2001	Sentt. 104, 105
	Disposizioni del Titolo V come unico parametro	Sent. 104; Ord. 330
	Art. 111 Cost.; Art. 6 CEDU	Sent. 130
	Art. 70-*bis* del regolamento dell'Assemblea regionale siciliana	Sent. 334
	Leale cooperazione	Sentt. 104, 105; Ord. 330
	Principio del buon andamento della P.A. (art. 97 Cost.)	Sent. 104; Ord. 330
2010	Disposizioni dello Statuto speciale	Sentt. 72, 102, 115, 116, 259, 369
	Norme di attuazione dello Statuto speciale	Sentt. 72, 102, 115, 116, 259, 369
	Disposizioni del Titolo V per mezzo dell'art. 10 della L. Cost. n. 3/2001	Sent. 72
	Artt. 6 e 97 Cost.	Sent. 72
	Art. 3 Cost. (sotto il profilo della ragionevolezza)	Sent. 102
	Disposizioni del Titolo V come unico parametro	Sentt. 171, 274, 328, 370; Ord. 307; 375
	Principio di leale collaborazione	Sentt. 274, 370; Ord. 375
	Art. 136 Cost.	Ord. 375
	Art. 33 Cost.	Sent. 328
	Art. 117, comma 1, Cost. (vincoli comunitari)	Ord. 307

Dalla tabella emerge un frequente richiamo del principio di leale collaborazione da parte delle regioni e delle province autonome. Ben nove volte (su 82 capi di dispositivo generati da ricorsi regionali) questo richiamo ha trovato riscontro e determinato un accoglimento, con conseguente annullamento dell'atto statale impugnato.

5. La materia del contendere ed il "tono costituzionale" del conflitto

Il rischio cui va incontro il giudizio per conflitto di attribuzione tra enti è quello di una degenerazione verso la "decostituzionalizzazione dei conflitti" e, quindi, del coinvolgimento della Corte nella soluzione di contrasti che non implichino davvero la necessità di chiarire i fondamenti costituzionali sui quali riposano le attribuzioni reciproche, ma piuttosto norme sottostanti alla Costituzione (o esterne ad essa, nel caso del diritto comunitario), all'interpretazione del cui significato potrebbe essere chiamato il giudice comune ed, in particolare, il giudice amministrativo[5].
Per scongiurare tale rischio la giurisprudenza costituzionale ha progressivamente evidenziato la necessità di riscontrare un "*tono costituzionale*" dei conflitti, domandandosi cioè ogni volta quale sia l'aspetto decisivo della questione: se l'esame dell'esercizio concreto delle competenze alla luce di parametri (sia pure in senso ampio) costituzionali, oppure un tipo di valutazione che può risolversi alla stregua di riferimenti meramente legislativi o addirittura *sub*-legislativi. Naturalmente l'esigere, da parte della Corte, il c.d. tono costituzionale del conflitto non elimina in radice l'eventualità di sovrapposizioni del giudizio costituzionale con il giudizio amministrativo, come nel caso in cui sussistano condizioni, derivanti dalla particolarità dell'atto invasivo, che consentano o addirittura sembrino imporre di impugnare uno stesso atto davanti alle due giurisdizioni, con la conseguenza di una doppia sottoposizione a controllo. In tali ipotesi, la Corte ha affermato che la giurisdizione costituzionale opera su un piano diverso, per presupposti e finalità, da quello proprio della giurisdizione amministrativa, dal momento che *nel conflitto viene in gioco l'illegittimità (generalmente) di un atto nella quale si riverbera in modo consustanziale la lesione di una*

[5] Cfr. E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., 191.

competenza costituzionalmente assegnata, e quindi l'atto è illegittimo, ma ancor prima contrario alla regolazione costituzionale delle reciproche attribuzioni[6].
Ciò posto, resta ora da esaminare come nel quinquennio 2006-2010 la Corte abbia interpretato il requisito del "tono costituzionale" dei conflitti di attribuzione fra enti.
Partendo da una pronuncia non troppo risalente nel tempo (sentenza n. 102/2010), si può notare come la Corte abbia richiamato la propria giurisprudenza proprio al fine di dichiarare inammissibile il ricorso della Regione Valle d'Aosta, in ragione della carenza del "tono costituzionale" del conflitto. Carenza dedotta dal configurarsi la domanda dell'ente ricorrente in termini di *vindicatio rei* piuttosto che di *vindicatio potestatis*[7].
La Corte costituzionale richiede, altresì, ai fini dell'ammissibilità del ricorso, che l'atto impugnato sia *idoneo a ledere le attribuzioni costituzionali ritenute violate*. Un caso di inidoneità è stato riscontrato, ad esempio, nel conflitto definito con la sentenza n. 375/2010, in ragione del rilievo secondo cui "si deve escludere la sussistenza della materia di un conflitto di attribuzione fra regione (o provincia autonoma) e Stato, in tutti quei casi, nei quali, come in quello di specie, esso è rivolto contro un atto di mera esecuzione di una

[6] *Ibidem.*

[7] Ecco i passaggi più rilevanti della sentenza: "La ricorrente (sosteneva) 'l'illegittima invasione di competenze ed attribuzioni della Valle d'Aosta, consacrate nello Statuto speciale; invasione che intacca lo svolgimento delle funzioni commesse all'ente regionale, anche con riguardo alla disposizione e alla gestione di beni rientranti nel suo patrimonio'. Questa tesi non può essere condivisa. (…) va rilevato che, come emerge dall'art. 39, comma 1, della l. 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), perché sussista un conflitto di attribuzione tra la Regione interessata e lo Stato occorre che un atto di quest'ultimo, anche omissivo (purché idoneo a produrre un'immediata violazione o menomazione di attribuzioni), leda la sfera di competenza costituzionale della prima, risolvendosi in una usurpazione del potere regionale o in una menomazione delle competenze della Regione stessa. Pertanto, la lesione deducibile nel giudizio per conflitto di attribuzione intersoggettivo deriva dalla finalità stessa del conflitto, cioè dalla necessità di tutelare l'autonomia delle Regioni quali titolari di funzioni costituzionali. Al riguardo, questa Corte, con giurisprudenza costante, ha affermato che esula dalla materia dei conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni la *vindicatio rei* da parte di uno di tali enti nei confronti dell'altro (*ex plurimis*: sentenze n. 443 del 2008; nn. 302 e 177 del 2005; n. 179 del 2004; n. 213 del 2001; n. 309 del 1993). Risulta (invece) evidente (…) che la pretesa azionata nei termini sopra indicati, ancorché basata su disposizioni dello statuto di autonomia, si risolve in una controversia circa la titolarità del complesso immobiliare e postula, quindi, non un 'regolamento di competenza' in ordine alla delimitazione delle attribuzioni costituzionali degli enti in conflitto, bensì una interpretazione della normativa invocata diretta a stabilire a quale di tali enti spetti la proprietà del complesso medesimo e quale sia il titolo giuridico di appartenenza del bene, con conseguente impossibilità di configurare una *vindicatio potestatis*". Nello stesso senso (di inammissibilità per configurazione della domanda come *vindicatio rei*), v. sentenze nn.235 e 443 del 2008. Solo parzialmente nello stesso senso sentenza n. 412/2008. La Corte ha, al contrario, riconosciuto un caso di *vindicatio potestatis*, rigettando la contraria eccezione del resistente, nel conflitto risolto con la sentenza n. 89/2006. L'insussistenza del "tono costituzionale" del conflitto è stata, altresì, dichiarata nelle sentenze nn. 276 e 380 del 2007.

legge statale, in quanto in tal modo diretto, nella sostanza, a censurare quest'ultima (sentenza n. 277 del 1998)" [8].
Mentre, invece, è "idoneo ad innescare un conflitto di attribuzione qualsiasi atto o comportamento significante, imputabile allo Stato o alla regione, purché sia dotato di efficacia o di rilevanza esterna e sia diretto ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza il cui svolgimento possa determinare un'invasione della altrui sfera di attribuzioni (sentenza n. 771 del 1988)" (sentenza n. 39/2007).
Infine, il Giudice delle leggi compie un accertamento, nell'ambito dei conflitti di attribuzione fra enti, anche in ordine all'"interesse al conflitto" ed alla persistenza del medesimo nel corso di tutto il giudizio. Circa il primo aspetto, può citarsi la sentenza n. 51/2007, con cui è stato dichiarato inammissibile per carenza di interesse il ricorso proposto dalla Regione Sardegna. "Invero – scrive la Corte –, a prescindere da ogni considerazione circa l'eventuale competenza statale a dettare, per le attrezzature da pesca, requisiti tecnici più restrittivi rispetto a quelli fissati dalla normativa comunitaria, in funzione di tutela dell'ecosistema marino – ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *s*), Cost. –, risulta evidente la carenza di attualità e concretezza dell'interesse fatto valere dalla ricorrente nel presente giudizio, sotto il profilo della palese inidoneità della disposizione di cui all'art. 2 del decreto impugnato a ledere le attribuzioni costituzionali della regione. La menzionata disposizione ministeriale, infatti, si è limitata a dettare un requisito (relativo alla superficie massima consentita per ciascuna rete da posta fissa) compatibile con quelli imposti dal citato regolamento CE, la cui diretta applicabilità alla 'pesca nelle acque della Sardegna' è riconosciuta dalla stessa ricorrente, in considerazione della immediata incidenza della norma comunitaria nell'ordinamento interno" [9].
Anche nella sentenza n. 66/2007 si è dichiarato inammissibile il conflitto proposto dalla Regione Valle d'Aosta per carenza di interesse, poiché si poneva come "meramente ipotetica" la censura fondata sulla asserita violazione dell'art. 57, comma 3, Cost., che attribuisce un seggio senatoriale

[8] Nel senso dell'inidoneità a ledere competenze costituzionalmente garantite, v. pure sentenze nn. 167, (parzialmente) 334 del 2006; 173, 191, 380 del 2007; 188/2008. *Contra*, e, dunque, nel senso dell'idoneità lesiva, v. sentenze nn. 31, (parzialmente) 89, 382 del 2006; 39, 255, 344 del 2007; 337/2009.
[9] Non hanno, al contrario, escluso l'interesse al conflitto ed hanno, pertanto, respinto la relativa eccezione le sentenze nn. 21 e 222 del 2006.

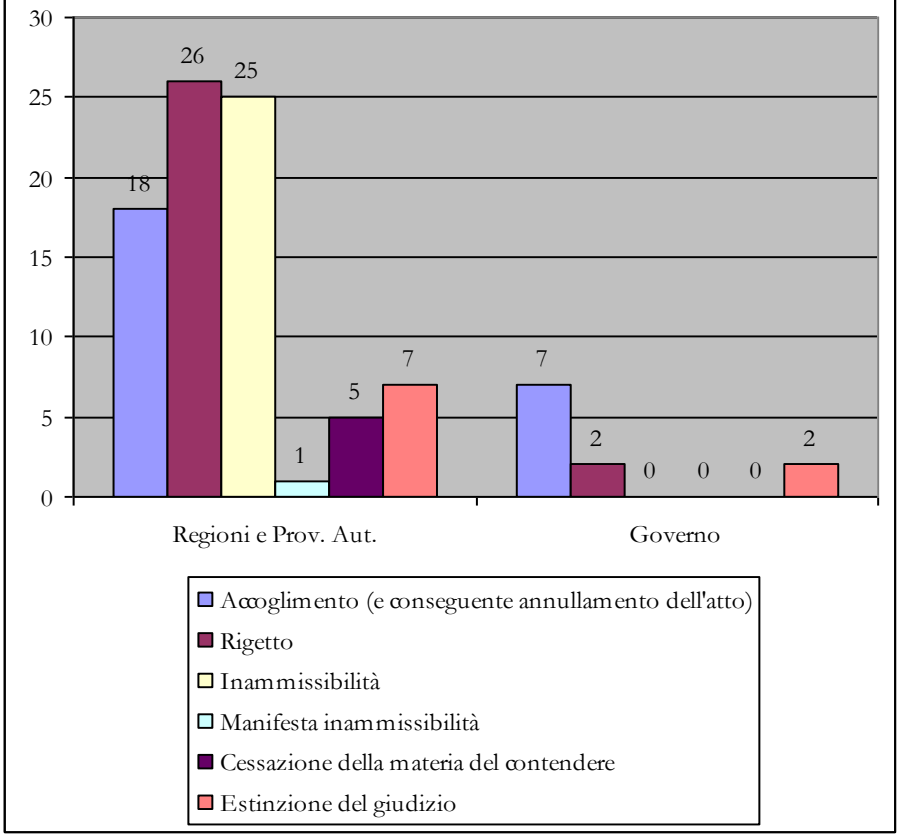
alla Regione Valle d'Aosta, prescindendo dal calcolo della popolazione residente[10].

6. Le decisioni

Nella figura n. 48, viene mostrato il contenuto decisorio dei capi di dispositivo emessi dalla Corte Costituzionale negli anni 2006-2010, a seconda che la veste del ricorrente sia stata assunta dalle regioni e dalle province autonome o dal Governo.

[10] Sono, altresì, nel senso della carenza dell'interesse al conflitto le sentenze nn. 235 e 333 del 2006; 174 del 2007.

Figura n. 48 - 2006-2010. Esiti dei conflitti intersoggettivi per le Regioni e le Prov. Aut. e per il Governo (numero dei capi di dispositivo)



CAPITOLO IV

Profili sostanziali. L'organizzazione delle regioni

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La "sovranità" delle regioni. - 3. La sentenza n. 12/2006 sullo Statuto regionale abruzzese. - 4. L'autonomia statutaria e le leggi elettorali. La "preferenza di genere". - 5. La "riserva di Statuto" in tema di forma di governo e principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento. - 6. La funzione di garanzia statutaria. - 7. Gli statuti speciali e le relative norme di attuazione. - 8. I Consigli regionali ed i consiglieri regionali. - 8.1. La *prorogatio* delle assemblee regionali. - 8.2. Il regime della insindacabilità delle opinioni espresse. - 8.3. La sentenza n. 2/2007. La decadenza dalla carica di consigliere. - 9. La sospensione dalla carica di Presidente della regione.

1. Premessa

In questo capitolo e nei seguenti, si affrontano i temi relativi alle autonomie statutaria e legislativa delle regioni, dando conto delle pronunce maggiormente rilevanti del quinquennio. In riferimento all'organizzazione delle regioni, sebbene le decisioni della Corte siano state numericamente esigue, esse hanno assunto una particolare importanza, in considerazione degli ambiti su cui intervengono: l'autonomia statutaria, la forma di governo regionale, le leggi elettorali, la disciplina degli organi regionali e le prerogative dei consiglieri regionali.

2. La "sovranità" delle regioni

La sentenza n. 365/2007 ha costituito l'occasione per formulare alcune importanti affermazioni in ordine alla natura dell'autonomia regionale ed alla collocazione delle regioni nella forma di Stato italiana. Il giudizio verteva sulla legge regionale della Sardegna istitutiva della Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo. La Corte ha accolto il ricorso statale relativamente all'impiego del termine "sovranità" nelle disposizioni impugnate e nella rubrica della legge.
Nell'accogliere le censure, osserva la Consulta che "la l.r. n. 7/2006 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". Pertanto, "è contrastante con gli artt. 1, comma 2, 5 e 114 della Costituzione e con l'art. 1 dello statuto speciale che le censurate disposizioni e la stessa rubrica della l.r. n. 7/2006 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".

3. La sentenza n. 12/2006 sullo Statuto regionale abruzzese

La sentenza n. 12/2006, l'unica del quinquennio derivante da un ricorso *ex* art. 123, comma 2, Cost., ha risolto diverse censure di costituzionalità riguardanti lo Statuto della Regione Abruzzo.
(1) L'art. 45, comma 3, dello Statuto regionale abruzzese prevedeva che "Il Presidente della Giunta, nel caso in cui il Consiglio sfiduci uno o più assessori provvede alla loro sostituzione". Secondo la difesa erariale, la norma, vincolando il Presidente della Giunta ad adeguarsi alla volontà espressa dal Consiglio, risulterebbe incoerente con la scelta istituzionale della elezione a suffragio universale e diretto del vertice dell'esecutivo, sancita dall'art. 43, comma 2, del medesimo statuto. Inoltre, poiché l'art. 122, comma 5, Cost. attribuisce al Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto il potere di nomina e revoca dei componenti della Giunta stessa, la norma statutaria impugnata limiterebbe in modo illegittimo tale potere.
Secondo la Corte, la censura è fondata. "Il principio funzionale largamente noto con l'espressione *aut simul stabunt aut simul cadent* esclude che possano essere introdotti circuiti fiduciari collaterali ed accessori rispetto alla presuntiva unità di indirizzo politico derivante dalla contemporanea investitura popolare di Presidente e Consiglio. L'approvazione di una mozione di sfiducia da parte del secondo o le dimissioni del primo fanno venir meno la presunzione di consonanza politica derivante dalla consultazione elettorale e rendono necessario, in modo coerente, un nuovo appello al popolo, al quale si chiede di restaurare il presupposto fondamentale della omogeneità di indirizzo politico che deve caratterizzare i programmi e le attività sia del Presidente che del Consiglio".

La Corte ha già chiarito che "l'ammissibilità della mozione di sfiducia individuale al singolo ministro va inquadrata nella forma di governo parlamentare, che caratterizza la relazione tra Parlamento e Governo, consistente in un'articolazione di rapporti che fa perno sulla responsabilità collegiale del Governo e sulla responsabilità individuale dei ministri, entrambe esplicitamente contemplate nell'art. 95, comma 2, Cost. (sentenza n. 7 del 1996). Da questo presupposto discende che la diversa forma di governo prevista dalla Costituzione per le regioni e sinteticamente designata con le parole 'Presidente eletto a suffragio universale e diretto' appare 'caratterizzata dall'attribuzione ad esso di forti e tipici poteri per la gestione unitaria dell'indirizzo politico e amministrativo della regione (nomina e revoca dei componenti della Giunta, potere di dimettersi facendo automaticamente sciogliere sia la Giunta che il Consiglio regionale)' (sentenza n. 2 del 2004)".

Perciò, "una volta scelta la forma di governo, caratterizzata dall'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente, nei confronti del Consiglio esiste solo la responsabilità politica del Presidente stesso, nella cui figura istituzionale confluiscono la responsabilità collegiale della Giunta e la responsabilità individuale dei singoli assessori. La sfiducia individuale agli assessori si pone, di conseguenza, in contrasto con l'art. 122, comma 5, Cost., in cui si riflettono i principi ispiratori dell'equilibrio costituzionale tra i supremi organi regionali derivante dall'investitura popolare del Presidente".

(2) La Corte dichiara fondata anche la censura rivolta all'art. 46, comma 2, dello Statuto della Regione Abruzzo, il quale – riferendosi all'obbligo del Presidente della Giunta di presentare il programma nella prima seduta del Consiglio regionale successiva alle elezioni – dispone che "Il programma è approvato dal Consiglio regionale. Il voto contrario produce gli stessi effetti dell'approvazione della mozione di sfiducia".

La Consulta concorda, infatti, con la prospettazione proposta dall"Avvocatura dello Stato, secondo cui anche questa norma sarebbe incoerente rispetto alla scelta, effettuata dallo stesso statuto, dell'elezione popolare del Presidente della Giunta, introducendo peraltro una causa di scioglimento del Consiglio non prevista dalla Costituzione.

"(La) Corte ha già chiarito che la previsione in uno statuto regionale del potere del Consiglio di discutere e approvare il programma di governo predisposto dal Presidente non è in contrasto con la Costituzione, a condizione che dalla mancata approvazione del programma stesso non

derivino conseguenze di tipo giuridico 'certamente inammissibili ove pretendessero di produrre qualcosa di simile ad un rapporto fiduciario' (sentenza n. 379 del 2004). (…) lo stesso tenore letterale del secondo e comma 3 dell'art. 126 Cost. non consente l'equiparazione tra mozione di sfiducia e mancata approvazione iniziale del programma di governo. Per la presentazione e l'approvazione di una mozione di sfiducia sono previste infatti alcune precise modalità procedurali – motivazione, sottoscrizione di almeno un quinto dei componenti del Consiglio, intervallo di tre giorni prima della messa in discussione, maggioranza assoluta – che verrebbero eluse se un altro atto, non assistito dalle medesime garanzie, potesse produrre gli stessi effetti".

(3) In ordine alla forma di governo regionale, lo Statuto della Regione Abruzzo è stato, altresì, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri relativamente alla previsione secondo cui l'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta comporta la *decadenza* della Giunta stessa e lo scioglimento del Consiglio (art. 47, comma 2). Rileva la Corte che "l'art. 126 Cost. disciplina in modo differenziato distinte ipotesi di cessazione del Presidente dal suo ufficio. Mentre al comma 1 parla di 'rimozione' dello stesso per atti contrari alla Costituzione, gravi violazioni di legge o ragioni di sicurezza nazionale, nel comma 3 usa la diversa espressione 'dimissioni'. Nel primo caso esiste la necessità di un immediato allontanamento dalla carica di chi si sia reso responsabile di gravi illeciti o risulti pericoloso per la sicurezza nazionale. Nel secondo caso si detta invece una disciplina adatta alla natura prettamente politica della cessazione, che non richiede quell'immediatezza e perentorietà di allontanamento dalla carica necessari nella prima ipotesi". Pertanto, la previsione della decadenza, che "per sua natura (è) immediata e perentoria", è costituzionalmente illegittima, perché "varrebbe ad equiparare due ipotesi che la norma costituzionale considera e disciplina diversamente, in coerenza con la loro differenza qualitativa e con gli interessi pubblici da tutelare".

(4) Con la sentenza n. 12/2006 è stata risolta anche la censura di costituzionalità formulata nei confronti dell'art. 79, comma 2, dello Statuto della Regione Abruzzo, che impone al Consiglio un obbligo di motivazione, per deliberare in senso contrario ai pareri del Collegio regionale per le garanzie statutarie. La censura è stata dichiarata non fondata, perché, in primo luogo, "l'introduzione di un organo di garanzia nell'ordinamento statutario regionale non è, come tale, in contrasto con la Costituzione (v.

sent. n. 378/2004)". In secondo luogo, "l'introduzione di un particolare, eventuale passaggio procedurale, consistente in un parere del predetto Consiglio, rientra nella disciplina del procedimento legislativo, ricompresa indubbiamente nei 'principi fondamentali di organizzazione e funzionamento' attribuiti dall'art. 123, comma 1, Cost. alla potestà statutaria delle regioni". Infine, "la motivazione richiesta perché il Consiglio regionale possa deliberare in senso contrario ai pareri e alle valutazioni del Collegio di garanzia non inerisce agli atti legislativi, ma alla decisione di non tener conto del parere negativo, che costituisce atto consiliare distinto dalla deliberazione legislativa e non fa corpo con essa", sicché non si concreta limitazione del potere di presidenziale di promulgazione, né tanto meno una nuova forma di controllo di costituzionalità.

4. L'autonomia statutaria e le leggi elettorali. La "preferenza di genere"

La sentenza n. 4/2010 risolve una q.l.c. vertente sugli artt. 2, comma 2; 3, commi 1, 3 e 4; 6, comma 1, della legge della Regione Campania n. 4 del 2009 (legge elettorale) ed una sull'art. 4, comma 3, della medesima legge.
In relazione alla prima la Corte dichiara cessata la materia del contendere, in quanto la promulgazione e la pubblicazione dello statuto prima che il ricorso del Governo venisse notificato hanno fugato la preoccupazione che statuto e legge elettorale non presentassero i caratteri di complementarità e integrazione voluti dalla Costituzione.
La Corte dichiara, invece, non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3.
"La questione riguarda una norma che, per la prima volta nell'ordinamento italiano, prevede la cosiddetta 'preferenza di genere'. In particolare, la disposizione censurata dispone che l'elettore può esprimere uno o due voti di preferenza e che, nel caso di espressione di due preferenze, una deve riguardare un candidato di genere maschile ed una un candidato di genere femminile della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza". La norma, peraltro, trova fondamento in una disposizione dello Statuto campano non impugnata (art. 5, comma 3).
"La finalità della nuova regola elettorale è dichiaratamente quella di ottenere un riequilibrio della rappresentanza politica dei due sessi all'interno del Consiglio regionale, in linea con l'art. 51, comma 1, Cost., nel testo

modificato dalla l. cost. 30 maggio 2003, n. 1 (Modifica dell'articolo 51 della Costituzione), e con l'art. 117, comma 7, Cost., nel testo modificato dalla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3".
Secondo la Corte, può ritenersi che "la regola censurata non è in alcun modo idonea a prefigurare un risultato elettorale o ad alterare artificiosamente la composizione della rappresentanza consiliare. È agevole difatti osservare che, in applicazione della norma censurata, sarebbe astrattamente possibile, in seguito alle scelte degli elettori, una composizione del Consiglio regionale maggiormente equilibrata rispetto al passato, sotto il profilo della presenza di donne e uomini al suo interno, ma anche il permanere del vecchio squilibrio, ove gli elettori si limitassero ad esprimere una sola preferenza prevalentemente in favore di candidati di sesso maschile o, al contrario, l'insorgere di un nuovo squilibrio, qualora gli elettori esprimessero in maggioranza una sola preferenza, riservando la loro scelta a candidati di sesso femminile. La prospettazione di queste eventualità – tutte consentite in astratto dalla normativa censurata – dimostra che la nuova regola rende maggiormente possibile il riequilibrio, ma non lo impone. Si tratta quindi di una misura promozionale, ma non coattiva".

5. La "riserva di Statuto" in tema di forma di governo e principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento.

In più occasioni, la Corte ha avuto modo di chiarire aspetti concernenti l'autonomia organizzativa regionale che devono ritenersi riservati alla fonte-Statuto.
(1) In particolare, nella sentenza n. 188/2007 la Corte ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 4, comma 3, legge della Regione Campania n. 24 del 2005, che attribuiva alla Giunta regionale una funzione di indirizzo politico-amministrativo. Invero, era stato avevano già "afferma(to) che l'art. 123 della Costituzione, quale modificato ad opera della l. cost. 22 novembre 1999, n. 1 (…), e della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (…), prevede l'esistenza nell'ordinamento regionale ordinario di alcune vere e proprie riserve normative a favore della fonte statutaria rispetto alle competenze del legislatore regionale (si vedano le sentenze n. 196 del 2003, n. 2 e n. 372 del 2004), il quale quindi è vincolato dalle scelte operate mediante questa speciale fonte normativa". Pertanto, "tale riserva impedisce al legislatore

regionale ordinario, in assenza di disposizioni statutarie, di disciplinare la materia".

(2) Ancora, nella sentenza n. 119/2006, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge della Regione Campania 24 dicembre 2003, n. 28, in quanto attribuisce alla Giunta la competenza ad emanare atti di natura regolamentare, nonostante lo Statuto regionale riservi al Consiglio il potere regolamentare.

(3) Infine, un'analoga affermazione è contenuta nella sentenza n. 201/2008. In particolare, oggetto dell'impugnazione governativa è l'art. 1 della legge della Regione Molise 23 febbraio 2007, n. 4. Tale disposizione "configura il Sottosegretario alla Presidenza della regione come una rilevante ed impegnativa carica di tipo politico-istituzionale, come del resto comprovato dalla stessa denominazione ivi accolta (si vedano, le sentenze n. 306 e n. 106 del 2002). Il Sottosegretario è scelto fra i consiglieri regionali in carica; è sostituito nella Commissione consiliare di cui fa parte 'da un consigliere dello stesso gruppo politico o di altro gruppo di maggioranza'; partecipa alle sedute della Giunta regionale, seppur senza diritto di voto; dispone di un proprio apparato di collaboratori analogo a quello degli assessori; è titolare di una indennità pari a quella spettante al vicepresidente del Consiglio regionale".

Secondo la Corte, poiché "le disposizioni relative alla nomina del Sottosegretario ed alla sua sostituzione in seno alla Commissione consiliare di appartenenza (…) incidono sui rapporti tra l'esecutivo regionale e l'assemblea legislativa, così invadendo un ambito materiale proprio della fonte statutaria", le stesse sono da dichiarare costituzionalmente illegittime.

(4) Con la sentenza n. 3/2006, la Corte, invece, rigetta l'impugnazione erariale relativa all'art. 4, comma 1, della legge della Regione Marche 16 dicembre 2004, n. 27, secondo cui "il Consiglio regionale è composto da 42 consiglieri e dal Presidente della Giunta regionale".

La norma era censurata in relazione agli artt. 122 e 123 Cost. ed all'art. 5 della l. cost. n. 1/1999, sul rilievo che la composizione del Consiglio regionale è materia riservata alla fonte statutaria. Tuttavia, la Corte, considerando che l'art. 25 della legge oggetto del giudizio prevede che le disposizioni della medesima si applichino solo a seguito dell'entrata in vigore del nuovo statuto regionale, ritiene che non vi sia alcuna possibilità di rinvenire – neppure in astratto – una violazione dell'art. 5 della L. Cost. n. 1/99, posto che il regime transitorio ivi previsto ha efficacia vincolante solo

fino all'entrata in vigore dei nuovi statuti regionali (in senso conforme, si veda la sentenza 196/2003).

6. La funzione di garanzia statutaria

Nella sentenza n. 200/2008, la Corte si sofferma sui limiti di compatibilità costituzionale nell'ambito dei quali debbono attenersi le competenze attribuibili alla istituzione di un organo di garanzia nell'ordinamento statutario regionale, rifacendosi a quanto già affermato nella sentenza n. 12/2006 (commentata *supra*).
Le affermazioni rilevanti sono soprattutto due.
Anzitutto, un organo di garanzia siffatto (che, nel caso di specie, era stato istituito dalla Regione Calabria) deve emettere decisioni compatibili con la natura amministrativa dell'organo e non, invece, atti di carattere vincolante sostanzialmente giurisdizionali, che risulterebbero estranei alla sfera di competenza del legislatore regionale. Tali decisioni, quindi, non possono "né precludere né, in alcun modo, limitare la competenza degli organi giurisdizionali, ordinari o amministrativi, eventualmente richiesti, nei modi rituali, di pronunciarsi sui medesimi atti già oggetto di valutazioni da parte della Consulta statutaria".
In secondo luogo, la Corte è investita della q.l.c. di quelle norme che prevedono una competenza dell'organo di garanzia in relazione alle leggi ed ai regolamenti regionali. A tal proposito, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale delle stesse, "giacché ogni valutazione sulle leggi regionali promulgate o sui regolamenti emanati appartiene alla competenza esclusiva rispettivamente della Corte costituzionale e dei giudici comuni, ordinari e amministrativi. Le competenze della Consulta statutaria, per non invadere la sfera di attribuzioni del Giudice delle leggi e degli organi giudiziari, devono avere soltanto carattere preventivo ed essere perciò esercitate nel corso dei procedimenti di formazione degli atti. Ogni valutazione sulla legittimità di atti, legislativi o amministrativi, successiva alla loro promulgazione o emanazione è estranea alla sfera delle attribuzioni regionali".

7. Gli statuti speciali e le relative norme di attuazione

Sui rapporti tra gli statuti speciali e le relative norme di attuazione, è da segnalare la sentenza n. 50/2007, là dove la Corte ha statuito che nessuna norma di attuazione, pur notoriamente dotata di un potere interpretativo ed integrativo del dettato statutario, potrebbe trasformare una competenza di tipo concorrente in una competenza di tipo esclusivo, determinandosi altrimenti una violazione dello Statuto regionale.

8. I Consigli regionali ed i consiglieri regionali

8.1. La prorogatio *delle assemblee regionali*

La Corte, nella sentenza n. 68/2010, dichiara l'incostituzionalità di due leggi della Regione Abruzzo adottate dal Consiglio regionale in regime di *prorogatio* per scioglimento anticipato.
Anzitutto, la Consulta si richiama alla sua pregressa giurisprudenza e, in particolare, alla sentenza n. 196 del 2003, nella quale è stato affermato che "una interpretazione sistematica delle citate nuove norme costituzionali conduce a ritenere che la disciplina della eventuale *prorogatio* degli organi elettivi regionali dopo la loro scadenza o scioglimento o dimissioni, e degli eventuali limiti dell'attività degli organi prorogati, sia oggi fondamentalmente di competenza dello Statuto della regione, ai sensi del nuovo articolo 123, come parte della disciplina della forma di governo regionale: così come è la Costituzione (art. 61, comma 2; art. 77, comma 2) che regola la *prorogatio* delle Camere parlamentari".
Tanto premesso, la Corte osserva come "la disposizione dello Statuto abruzzese di cui al comma 3 dell'art. 86 (così come le disposizioni analogamente generiche di altri statuti regionali) non può che essere interpretata come facoltizzante il solo esercizio delle attribuzioni relative ad atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili, e non già certo come espressiva di una generica proroga di tutti i poteri degli organi regionali. L'esistenza di questi limiti è, infatti, immanente all'istituto della stessa *prorogatio* a livello nazionale, come confermato dalla costante prassi parlamentare in tal senso (al di là di sue circoscritte e marginali eccezioni), in applicazione dell'art. 61, comma 2, Cost.".

8.2. Il regime della insindacabilità delle opinioni espresse

Nella sentenza n. 195/2007, la Corte ha ribadito che i membri della Giunta regionale "godono dell'immunità prevista dall'art. 122, comma 4, della Costituzione, solo in quanto consiglieri regionali ed esclusivamente in relazione all'attività svolta in ambito consiliare".
La sentenza, che trae origine da un ricorso per conflitto di attribuzione tra enti, aveva ad oggetto la legittimità della "sentenza del Tribunale di Venezia (…) di condanna al risarcimento del danno del Presidente-consigliere della Regione Veneto Giancarlo Galan, in relazione alle dichiarazioni da questo rese nei confronti dei giornalisti Giuseppe Casagrande e Roberto Reale, promosso con ricorso della Regione Veneto".
Tuttavia, la Corte ha ritenuto il ricorso infondato nel merito. Ciò, in quanto "la guarentigia dei consiglieri non si estende a coprire le funzioni della Giunta o del suo Presidente, perché 'non lo consentono la lettera dell'art. 122 Cost. e la ragion d'essere di tale immunità' (sentenze n. 183 del 1981 e n. 81 del 1975). (…) Priva di fondamento è, pertanto, non solo la tesi che il Presidente della Giunta regionale goda di una forma di immunità rafforzata, ma anche quella che lo stesso, in quanto tale, sia destinatario della guarentigia che il più volte citato comma 4 dell'art.122 Cost. attribuisce invece esclusivamente ai consiglieri regionali in relazione alle opinioni espresse e ai voti dati nell'esercizio delle loro funzioni".
La Corte ha, altresì, escluso che la l. n. 140/2003 possa essere applicata in via estensiva o analogica anche ai consiglieri regionali. "L'interpretazione di tipo estensivo è preclusa dal tenore letterale dell'intero testo legislativo, che fa esclusivo riferimento all'art. 68 della Costituzione e alla carica di parlamentare. La legge citata, inoltre, ha carattere eccezionale, in quanto limitativa dell'esercizio della funzione giurisdizionale, il che la rende insuscettibile di applicazione analogica".

Sulla diversa posizione dei consigli regionali e dei membri delle assemblee parlamentari nel sistema costituzionale, si vedano le sentenze nn. 235 e 301 del 2007; 190[1] e 279 del 2008.

[1] Con la sentenza n. 190/2008 viene dichiarato costituzionalmente illegittimo, per indebita estensione delle guarentigie accordate ai consiglieri regionali, l'art. 3, comma 1, della legge della Regione Calabria n. 2/2007, secondo cui "nei sei anni dello svolgimento del loro mandato, i componenti della Consulta (Statutaria) non possono essere perseguiti, per responsabilità penale, civile o contabile, esclusivamente, per le opinioni espresse (dissenzienti o consenzienti) e per i voti dati nello stretto esercizio delle loro funzioni". E la declaratoria di

8.3. La sentenza n. 2/2007. La decadenza dalla carica di consigliere

La Corte, con la sentenza n. 2/2007, ha dichiarato inammissibile il conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Sardegna nei confronti dello Stato, in relazione ad una sentenza della Corte di Cassazione, che aveva dichiarato la decadenza di un consigliere regionale della regione ricorrente. A precludere la pronuncia di merito è stata la denuncia di semplici *errores in iudicando* e la conseguente intenzione, da parte della ricorrente, di usare il conflitto di attribuzione come strumento atipico di impugnazione dell'atto giurisdizionale che ne formava oggetto.

9. La sospensione dalla carica di Presidente della regione

La Corte, con la sentenza n. 352/2008, riconosce allo Stato (con d.p.c.m.) il potere di accertare la sospensione del sig. Salvatore Cuffaro dalla carica di deputato dell'Assemblea regionale siciliana e di Presidente della Regione Sicilia ai sensi dell'art. 15, comma 4-*bis*, della l. 19 marzo 1990, n. 55.
La Corte ha, pertanto, rigettato la prospettazione regionale secondo cui "l'impugnato provvedimento violerebbe gli articoli 8, 9 e 10 del r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione Sicilia), come modificato dalla l. cost. 31 gennaio 2001, n. 2 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano), dal momento che la pretesa trasformazione della forma di governo regionale in '(semi) presidenziale', operata dalla riforma del 2001, avrebbe determinato la sopravvenuta inapplicabilità alla Regione Sicilia dell'art. 15, comma 4-*bis,* della l. n. 55/1990, nella parte in cui prevede la sospensione del Presidente della regione dalla propria carica".

illegittimità, pur basata ancora una volta sulla eccezionalità della disposizione di cui all'art. 122 Cost., rileva, altresì, la circostanza che l'esclusione di responsabilità penale, civile o amministrativa non può essere disciplinata dalla Regione, trattandosi di materia di potestà esclusiva statale (art. 117, comma 2, lett. *l)*, Cost.).

CAPITOLO V

Profili sostanziali. La ripartizione delle competenze normative. L'art. 117, comma 2, Cost. e la potestà legislativa esclusiva dello Stato

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Art. 117, comma 2, Cost. Lett a): Politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea. – 2.1 Politica estera e rapporti internazionali dello Stato. – 2.2 Rapporti dello Stato con l'Unione europea. – 3. Segue: lett. *b*). Immigrazione. – 4. Segue: lett. *c*). Rapporti tra la Repubblica e le confessioni religione. – 5. Segue. lett. *d*). Difesa e forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi. – 5.1 Difesa e forze armate. – 5.2 Sicurezza dello Stato. – 5.3 Armi, munizioni ed esplosivi. – 6. Segue: lett. *e*). Moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie. – 6.1 Tutela della concorrenza. – 6.1.1 La sentenza n. 325/2010 e l'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali. Il servizio idrico integrato. – 6.1.2 Altre questioni in tema di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali. – 6.1.3 La sentenza n. 401/2007 (ed altre pronunce). La disciplina delle procedure di gara. Il codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. – 6.1.4 I procedimenti amministrativi autorizzatori o concessori e la tutela della concorrenza. -6.1.5 L'attività di impresa (dei soggetti privati e delle società a capitale interamente pubblico o misto) e la tutela della concorrenza. – 6.1.6 Altre questioni in materia di tutela della concorrenza. – 6.2 Sistema tributario e contabile dello Stato. – 6.2.1 ICI. – 6.2.2 Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi. – 6.2.3 IRAP. – 6.2.4 Misure per il ripianamento dei disavanzo regionale. -6.2.5 Altre questioni. – 7. Segue. lett *f*). Organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo. – 8. Segue: lett. g). Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali. -8.1 Le forme di collaborazione e di coordinamento fra amministrazioni centrali e regionali. – 8.2 La disciplina dei cerimoniali e delle precedenze fra le cariche pubbliche. – 8.3 Fondo per servizi a favore di dipendenti statali. – 9. Segue: lett. *h*). Ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale. – 9.1 L'attribuzione ai Sindaci di poteri di pubblica sicurezza e di ordine pubblico. – 9.2 Gli interventi regionali in materia di pubblica sicurezza. Le "ronde". – 9.3 La competenza degli organi regionali a disporre la rimozione o la sospensione degli amministratori locali. – 9.4 La dichiarazione dei siti nucleari come aree di interesse strategico nazionale soggette a speciali forme di vigilanza e protezione. – 9.5 Il gioco d'azzardo. – 9.6 La sospensione della licenza d'esercizio. – 9.7 Altre questioni. – 9.8 L'operare congiunto delle competenze in materia di "tutela della concorrenza" (lett. *e*) e di "ordine pubblico e sicurezza", ad esclusione della polizia amministrativa locale (lett. *h*). – 10. Segue: lett. *i*). Cittadinanza, stato civile e anagrafi. – 11. Segue: lett. *l*). Giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa. – 11.1 Giurisdizione e norme processuali. – 11.2 Ordinamento civile. – 11.2.1 Il contenzioso Stato-Regioni su leggi aventi ad oggetto beni. – 11.2.2 Il diritto del lavoro. – 11.2.3 La disciplina regionale sulla rappresentanza nella scelta del trattamento terapeutico e sugli interventi contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere. – 11.2.4 I rapporti di diritti privato della Pubblica amministrazione. – 11.2.5 La disciplina delle società a capitale interamente pubblico o miste. – 11.2.6 Altre questioni. – 11.3 Ordinamento penale. – 11.4 L'operare congiunto di uno dei titoli competenziali di cui alla lett. l) assieme ad altri. – 11.4.1 L'operare congiunto delle competenze in materia di "tutela della concorrenza" (lett. *e*) e di "ordinamento civile" (lett. *l*). – 11.4.2 L'operare congiunto delle competenze in materia di "tutela del risparmio e dei mercati finanziari" (lett. *e*) e di "ordinamento civile" (lett. *l*). L'utilizzo degli strumenti finanziari derivati da parte delle regioni e degli enti locali. – 11.4.3 L'operare congiungo delle competenze in materia di "ordine pubblico" e "sicurezza" (lett. *h*) e di "giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale" (lett. *l*). – 12. Segue: lett. *m*). Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. – 12.1 Il diritto di accesso ai documenti amministrativi. La disciplina delle informazioni in tema di ambiente. – 12.2 La certificazione ambientale o di qualità. – 12.3 I diritti sociali. – 13. Segue: lett. *n*). Norme generali sull'istruzione. – 13.1 Alcune affermazioni di principio: norme generali sull'istruzione ed autonomia degli atenei. – 13.2 Segue: "norme generali sull'istruzione", la materia "istruzione" di cui al comma 3 dell'art.117 Cost. e le autonomie scolastiche. – 13.3 L'obbligo di istruzione. – 14. Segue: lett. *o*). Previdenza sociale. – 15. Segue: lett. *p*). Legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane. – 16. Segue: lett. *q*). Dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale. – 17. Segue: lett. *r*). Pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno. – 18. Segue: lett. *s*). Tutela dell'ambiente , dell'ecosistema e dei beni culturali. – 18.1 Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. – 18.1.1 La

materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", secondo la ricostruzione della giurisprudenza costituzionale. – 18.1.2 La gestione dei rifiuti. – 18.1.3 La caccia (e la fauna). – 18.1.4 Le valutazioni ambientali. – 18.1.5 L'inquinamento. – 18.1.6 Il danno ambientale. – 18.1.7 La difesa del suolo. – 18.2 L'operare congiunto della competenza in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" (lett. *s*) con altre competenze. – 18.2.1 L'operare congiunto delle competenze in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" (lett. *s*) e di "tutela della concorrenza" (lett. *e*). – 18.2.2 L'operare congiunto delle competenze in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (lett. *s*) e di "ricerca scientifica e tecnologica" (art. 117, comma 3). – 18.2.3 L'operare congiunto delle competenze in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" (lett. *s*) e di "tutela della salute" (art. 117, comma 3). – 18.2.4 Turismo e tutela dell'ambiente. – 18.2.5 Ulteriori casi di operare congiunto della competenza in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" (lett. *s*) con altre competenze di cui ai commi 3 e 4 dell'art. 177 Cost.

1. Premessa

La maggior parte delle decisioni emesse dalla Corte costituzionale nel procedimento in via d'azione e per conflitto di attribuzione fra enti hanno riguardato le competenze legislative della regione e dello Stato. Il materiale cui queste pronunce hanno dato luogo è quantitativamente notevole e costituisce un utile ausilio al fine comprendere lo svolgimento che il nuovo riparto di competenze dell'art. 117 Cost. ha ricevuto da parte della giurisprudenza costituzionale.

La trattazione del contenzioso che ha avuto ad oggetto il riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni seguirà l'ordine dettato dai relativi commi dell'art. 117. Pertanto, si comincerà l'analisi con le materie di competenza esclusiva dello Stato, per poi passare a quelle di competenza concorrente fra Stato e Regioni e, infine, a quelle di competenza residuale delle regioni.

Le questioni concernenti le autonomie speciali ed i limiti alla legislazione imposti dal diritto europeo (art. 117, comma 1, Cost.) sono trattate contestualmente alla materia a cui ineriscono.

2. Art. 117, comma 2, Cost. lett. a). Politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea

La trattazione della lett. *a)* dell'art. 117, comma 2, Cost., viene qui scissa nei due titoli compentenziali ivi previsti: (1) politica estera e rapporti internazionali dello Stato (2) e Rapporti dello Stato con l'UE.

2.1. Politica estera e rapporti internazionali dello Stato

In questa materia, nel quinquennio 2006-2010, vengono in rilievo, soprattutto, cinque decisioni: le sentenze nn. 211 del 2006; 131 e 285 del 2008; 269 e 299 del 2010.

La prima in ordine cronologico (sentenza n. 211/2006) risulta utile a delineare il significato dei concetti di politica estera e di rapporti internazionali dello Stato (in connessione all'altra locuzione, presente nel comma 3 dell'art. 117, "rapporti internazionali (…) delle regioni).

Secondo la Corte, "mentre i 'rapporti internazionali' sono astrattamente riferibili a singole relazioni, dotate di elementi di estraneità rispetto al nostro ordinamento, la 'politica estera' concerne l'attività internazionale dello Stato unitariamente considerata in rapporto alle sue finalità ed al suo indirizzo".

In ragione della distinzione così tracciata, la Consulta, rinvenendo nelle disposizioni di una legge della Provincia autonoma di Trento, norme regolatrici di attività tipiche della politica estera[1], riservata in modo esclusivo allo Stato, dichiara le stesse costituzionalmente illegittime.

La Corte riprende questa decisione nella sentenza n. 131/2008, con nella quale pure riscontra un *vulnus* alle competenze esclusive dello Stato in materia di politica estera e rapporti internazionali dello Stato ad opera della legge della Regione Calabria 10 gennaio 2007, n. 4, che contiene una disciplina generale dell'attività internazionale della regione.

La legge calabrese, anch'essa riguardante aspetti della cooperazione allo sviluppo, come quella oggetto della pronuncia del 2006, viene dichiarata costituzionalmente illegittima per quella parte in cui prevedeva competenze interferenti con la competenza esclusiva statale nella stessa materia.

Anche la sentenza n. 285/2008 si pone in linea di continuità con le due decisioni precedentemente menzionate. Ha avuto ad oggetto alcuni aspetti della cooperazione internazionale disciplinati da una legge regionale della Valle d'Aosta e, ancora una volta, la Corte ne dichiara l'illegittimità costituzionale, in quelle parti in cui invade la sfera di competenza statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. *a*), a nulla valendo – secondo la Consulta – la previsione secondo cui le iniziative sono promosse ed attuate dalle regioni

[1] Trattavasi, in particolare, di disposizioni che prevedevano un potere di determinazione degli obiettivi di cooperazione solidale e di interventi di emergenza, nonché dei destinatari dei benefici sulla base dei criteri, per l'individuazione dei progetti da adottare, fissati dalla provincia.

"nell'ambito delle proprie competenze e nel rispetto degli indirizzi di politica estera dello Stato".
Altresì rilevante in quest'ambito è la sentenza n. 299/2010, laddove la Corte tratta l'aspetto della esecuzione e dell'attuazione degli accordi internazionali.
Segnatamente, viene stabilito che l'art. 1, comma 2, lett. *h*) della l.r. Puglia n. 32/2009, il quale dispone che "la regione concorre, nell'ambito delle proprie competenze, all'attuazione (…) dei principi espressi (…) dalla Convenzione internazionale per la protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e delle loro famiglie, approvata il 18 dicembre 1990 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite ed entrata in vigore il 1° luglio 2003", viola l'art. 117, comma 2, lett. *a*), Cost., che attribuisce la materia "politica estera e rapporti internazionali" alla competenza esclusiva dello Stato.
"L'attività delle regioni – osserva la Corte – volta all'attuazione ed all'esecuzione di accordi internazionali deve muoversi all'interno del quadro normativo contrassegnato dall'art. 117, comma 5, Cost., e dalle norme della l. 5 giugno 2003, n. 131". In questo quadro, "le regioni non possono dare esecuzione ad accordi internazionali indipendentemente dalla legge di ratifica, quando sia necessaria ai sensi dell'art. 80 della Costituzione, anche perché in tal caso l'accordo internazionale è certamente privo di efficacia per l'ordinamento italiano".
Nella sentenza n. 269/2010, la Corte non rinviene, invece, alcuna lesione della sfera di competenza statale. Il potere estero dello Stato non subisce, infatti, alcuna menomazione per mezzo dei commi 11 e 43 dell'art. 6 della legge della Regione Toscana 9 giugno 2009, n. 9. Il primo stabilisce che "la Regione promuove intese e azioni congiunte con gli enti locali, con le altre regioni, con gli uffici centrali e periferici delle amministrazioni statali, con le istituzioni europee, le agenzie delle Nazioni Unite competenti nella materia delle migrazioni", e, a norma del secondo, "la Regione, in conformità alla legislazione statale, promuove intese volte a facilitare l'ingresso in Italia di cittadini stranieri per la frequenza di corsi di formazione professionale o tirocini formativi".
La Corte parte dal presupposto che – come ripetutamente dalla stessa affermato – il "potere estero delle regioni, (…) si risolve in 'attività di mero rilievo internazionale', che corrispondono a 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' (sentenza n. 454 del 2007), nelle materie di competenza regionale, ovvero in quelle azioni finalizzate al raccordo delle proprie attività – sempre nelle materie di propria competenza – con iniziative dell'amministrazione statale, dell'Unione europea o anche degli organismi internazionali (sentenza n. 131 del 2008), che siano ovviamente adottate nel rispetto dei principi della politica estera fissati dallo Stato". Ciò posto, le due disposizioni si configurano come costituzionalmente legittime, poiché rispettano i confini tracciati dalla richiamata giurisprudenza.

2.2. Rapporti dello Stato con l'Unione europea

In riferimento a questo altro "tassello" di competenza statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. *a*), Cost., e cioè i rapporti dello Stato con l'Unione europea, meritano menzione le sentenze nn. 269 e 299 del 2010, già citate nel paragrafo precedente per la parte di relativo interesse. Per quanto riguarda, invece, l'ambito competenziale oggetto del presente, si può rilevare come entrambe le pronunce avessero ad oggetto questioni piuttosto simili.
La sentenza n. 269 aveva ad oggetto l'art. 2, comma 4, della legge della Regione Toscana 9 giugno 2009, n. 29 (Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana), nella parte in cui dispone che "gli interventi previsti dalla presente legge sono estesi anche a cittadini neocomunitari compatibilmente con le previsioni normative vigenti, fatte salve norme più favorevoli".
La sentenza n. 299 riguardava, invece, l'art. 2, comma 1, della l.r. Puglia n. 32/2009 (recante – in maniera analoga rispetto alla legge toscana poc'anzi menzionata – "Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia"). La disposizione aveva un contenuto praticamente identico a quello oggetto del procedimento conclusosi con la sentenza n. 269, stabilendo che le norme della legge in cui la stessa era contenuta "si applicano, qualora più favorevoli, anche ai cittadini comunitari".
In entrambi i casi, la Corte ritiene che la norma regionale si limita "ad assicurare anche ai cittadini neocomunitari quelle prestazioni ad essi dovute

nell'osservanza di obblighi comunitari e riguardanti settori di propria competenza".

3. Segue. *lett. b). Immigrazione*

Circa la materia dell'immigrazione, rientrante fra le competenze esclusive dello Stato, meritano menzione le sentenze nn. 156 e 407 del 2006; 134, 269, 299 del 2010 (si ricorda che le ultime due pronunce sono già venute in rilievo in questo Cap., parr. 2.1. e 2.2.).
Le pronunce del 2006 hanno entrambe coinvolto la Regione Friuli-Venezia Giulia. Nel primo caso, si trattava di un ricorso in via principale promosso dallo Stato; nel secondo di un conflitto di attribuzioni introdotto dalla regione.
Più specificamente, nella sentenza n. 156/2006 viene stabilito che la competenza statale esclusiva in materia di immigrazione non risulta violata dagli artt. 16, comma 3, e 21, comma 1, lett. *f)*, della legge Friuli-Venezia Giulia del 4 marzo 2005, n. 5, che prevedono, rispettivamente, interventi per i minori stranieri non accompagnati anche dopo il raggiungimento della maggiore età e lo svolgimento, direttamente o indirettamente, di compiti istruttori da parte degli enti locali nell'ambito dei procedimenti per il rilascio e il rinnovo dei permessi di soggiorno e delle carte di soggiorno, nonché di richiesta di nulla-osta al ricongiungimento.
L'art. 16, infatti, va interpretato nel senso che esso si limita a prevedere l'esercizio "di attività di assistenza rientranti nelle competenze regionali, senza incidere in alcun modo sulla competenza esclusiva dello Stato in materia di immigrazione. In sostanza, la possibilità di proseguire, in favore del minore non accompagnato, gli interventi di sostegno previsti dall'art. 16, anche dopo il raggiungimento della maggiore età, con la sua conseguente ulteriore permanenza sul territorio nazionale, è subordinata al rilascio nei suoi confronti del permesso di soggiorno, cosa che potrà avvenire solo ricorrendo le condizioni a tal fine previste dal d.lgs. n. 286/1998" (la pronuncia, per questa parte, viene richiamata dalla sentenza n. 269/2010, avente ad oggetto un'analoga disposizione di una legge regionale toscana).
Inoltre, anche "l'art. 21, comma 1, lett. *f)* (…), lungi dal regolare aspetti propriamente incidenti sulla materia dell'immigrazione, si limita a prevedere in favore degli stranieri presenti sul territorio regionale una forma di

assistenza che si sostanzia nel mero affidamento agli enti locali di quegli adempimenti che, nell'ambito dei procedimenti di richiesta e rinnovo di permesso di soggiorno e di carta di soggiorno, ovvero di richiesta di nulla-osta al ricongiungimento familiare, diversamente sarebbero stati svolti direttamente dagli stessi richiedenti".

Con la sentenza n. 407/2006, invece, la Regione Friuli-Venezia Giulia risulta soccombente rispetto al ricorso dalla stessa proposto avverso la disposizione regolamentare di cui all'art. 24, comma 1, del D.P.R. 18 ottobre 2004, n. 334, con cui si dispone che nella regione siano disciplinate forme di raccordo tra lo Sportello unico per l'immigrazione e gli uffici regionali e provinciali per l'organizzazione e l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di lavoro, attribuite allo sportello medesimo.

Ciò, in quanto il decreto si limita a stabilire la necessità di tale raccordo, rimettendo l'individuazione della concreta disciplina all'adozione di apposite norme di attuazione, senza predeterminarne il contenuto.

Peraltro, "la disposizione impugnata si inserisce in un regolamento statale che regola la materia dell'immigrazione, riservata alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *b*), della Costituzione. (…) la disposizione regolamentare impugnata, in quanto direttamente afferente alla materia dell'immigrazione, non determina alcun *vulnus* alle prerogative della regione in materia di tutela del lavoro di cui agli artt. 117, comma 3, e 118, della Costituzione, in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001".

Allo stesso modo della decisione appena commentata, anche la sentenza n. 299/2010 riguarda i diritti sociali degli immigrati. Nella pronuncia viene stabilito che la competenza statale esclusiva in materia di immigrazione non risulta violata dall'art. 1, commi 1 e 3, lett. *a)*, della l.r. Puglia n. 32/2009. Il ricorrente sosteneva che il riferimento, nelle predette disposizioni, agli immigrati presenti a qualunque titolo sul territorio regionale potesse portare all'applicazione di tutte le norme della predetta legge, volta al fine di garantire i diritti fondamentali degli immigrati, anche a coloro, fra questi, che non fossero in regola con il permesso di soggiorno.

Nel rigettare la censura, la Corte osserva che le disposizioni censurate, aventi ad oggetto i diritti umani inviolabili, sono le uniche che si riferiscono agli immigrati presenti a qualunque titolo sul territorio regionale. Sono, dunque, le uniche che si applicano anche agli immigrati non in regola con il

permesso di soggiorno, ma ciò deriva dal fatto che anche a questi ultimi spetta la garanzia dei diritti umani inviolabili.
Infine, un caso di un certo rilievo è quello che la Corte ha risolto con la sentenza n. 134/2010, nella quale è stato rinvenuto un palese *vulnus* alle competenze statali in materia di immigrazione da parte dell'art. 1 della legge della Regione Liguria n. 4 del 2009, laddove s'afferma la "indisponibilità della Regione Liguria ad avere sul proprio territorio strutture o centri in cui si svolgono funzioni preliminari di trattamento ed identificazione personale dei cittadini stranieri immigrati".

4. Segue: *lett. c). Rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose*

Non si registrano, nel quinquennio 2006-2010, pronunce della Corte costituzionale che abbiano risolto giudizi in via principale o per conflitto d'attribuzione fra enti in cui il parametro di costituzionalità dedotto fosse la lett. *c*) dell'art. 117, comma 2, Cost., la quale riserva alla competenza esclusiva dello Stato i "rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose".

5. Segue: *lett. d). Difesa e forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi*

L'analisi della lett. *d*) del comma 2 dell'art. 117 Cost. viene suddivisa nei tre titoli competenziali ivi previsti: "difesa e forze armate"; "sicurezza dello Stato"; "armi munizioni ed esplosivi"

5.1. Difesa e forze armate

Con la sentenza n. 58/2007 la Corte ha statuito che la competenza a disciplinare il servizio civile nazionale è attribuita allo Stato in via esclusiva, nonostante il contrario avviso della ricorrente (Regione Valle d'Aosta), che sollevava conflitto d'attribuzione con riferimento ad una circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri. Tuttavia, secondo il Giudice delle leggi, nelle ipotesi in cui il compimento delle attività attraverso le quali si svolge il servizio civile ricada entro ambiti di competenza delle regioni, l'esercizio delle funzioni spettanti, rispettivamente, allo Stato ed ai suddetti

enti deve essere improntato al rispetto del principio della leale collaborazione.

5.2. Sicurezza dello Stato

Per quanto riguarda la materia della "sicurezza dello Stato", si fa rinvio alla trattazione della sentenza n. 51/2008 (Cap. 6., par. 16.).

5.3. Armi, munizioni ed esplosivi

Nella sentenza n. 167/2010, si dichiara non fondata la doglianza formulata avverso l'art. 18, comma 1, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2009, n. 9 (Disposizioni in materia di politiche di sicurezza e ordinamento della polizia locale), dove si stabilisce che il personale di polizia è dotato di armamento secondo quanto previsto dalla normativa statale. La disposizione, infatti, non contiene una autonoma disciplina dell'uso delle armi, il che violerebbe la competenza esclusiva statale, bensì fa semplicemente rinvio alla normativa nazionale.

Al contrario, viene dichiarata l'illegittima costituzionale del comma 4 della medesima disposizione, dove si prevede che gli addetti alla polizia locale espletano muniti di armi almeno i servizi di vigilanza, protezione degli immobili di proprietà dell'ente locale e dell'armeria del Corpo o Servizio, quelli notturni e di pronto intervento. Tale norma, infatti, non si limita – come la precedente – a rinviare alla normativa statale, ma identifica dei casi in cui, senza che si dia luogo al prescritto procedimento, gli addetti di polizia locale devono essere muniti di armi. La Corte, dunque, rinvenendo in tale disposizione una deroga alla normativa nazionale – l'unica competente in siffatta materia – ne dichiara l'illegittimità costituzionale.

6. Segue: *lett. e). Moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie*

6.1. Tutela della concorrenza

La giurisprudenza costituzionale degli anni 2006-2010 in materia di tutela della concorrenza è davvero copiosa. Ciò era intuibile già dai dati forniti nel Cap. 2., par. 7., da cui è emersa una frequente invocazione di tale titolo competenziale da parte del Governo. Ciò comporta l'impossibilità di trattare specificamente tutte le pronunce che hanno "toccato" aspetti riconducibili alla tutela della concorrenza, a meno di non voler effettuare un elenco di massime, della cui effettiva utilità si può legittimamente dubitare. Perciò, vengono qui menzionate solo le pronunce di notevole rilievo.
Sin da subito, però, è opportuno premettere come la materia in discorso sia connotata, in virtù della sua "trasversalità", da una *vis espansiva* capace di "tagliare" numerosi ambiti, che – per "interferenza" con la tutela della concorrenza – vengono ad essere ricompresi nella competenza esclusiva statale. Ancora, negli ultimi anni, la giurisprudenza è stata propensa ad applicare talvolta ad essa il criterio della prevalenza, acuendo questa tendenza.

6.1.1. La sentenza n. 325/2010 e l'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali. Il servizio idrico integrato

Una pronuncia molto rilevante in materia di tutela della concorrenza è stata la sentenza n. 325/2010, in cui viene affrontata la tematica dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali, con specifico riferimento al servizio idrico (su cui si rinvia, altresì, alla sentenza n. 246/2009). Con essa, la Consulta si pronuncia sulla legittimità costituzionale di numerose disposizioni del d.l. n. 112/2008. Dette questioni, promosse dalle regioni ricorrenti, salvo in un caso[2], non hanno trovato accoglimento. Di seguito verranno trattati i principali punti della decisione.

[2] La Corte ha, infatti, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 23-bis, comma 10, lett. *a*), prima parte, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) – articolo aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133 – sia nel testo originario, sia in quello modificato dall'art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre

(1) Anzitutto, la "Corte è chiamata a verificare se tale normativa rientra nell'ambito costituzionale della competenza esclusiva statale e, segnatamente, della tutela della concorrenza; o nell'ambito della competenza regionale residuale e, segnatamente, della materia dei servizi pubblici locali; o, ancora, nell'ambito della potestà regolamentare degli enti locali di cui all'art. 117, comma 6, Cost.; o, infine, se si tratti di un'ipotesi di concorso di competenze".

Confermando la propria giurisprudenza, la Corte stabilisce che "la disciplina concernente le modalità dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (…) va ricondotta (…) all'ambito della materia, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, 'tutela della concorrenza', prevista dall'art. 117, comma 2, lett. *e)*, Cost., tenuto conto degli aspetti strutturali e funzionali suoi propri e della sua diretta incidenza sul mercato (*ex plurimis*, sentenze n. 314, n. 307, n. 304 e n. 160 del 2009; n. 326 del 2008; n. 401 del 2007; n. 80 e n. 29 del 2006; n. 272 del 2004)". Dal che consegue che "la competenza statale viene a *prevalere* sulle invocate competenze legislative regionali e regolamentari degli enti locali e, in particolare, su quella in materia di servizi pubblici locali, proprio perché l'oggetto e gli scopi che caratterizzano detta disciplina attengono in via primaria alla tutela e alla promozione della concorrenza (sentenze n. 142 del 2010, n. 246 e n. 148 del 2009, n. 411 e n. 322 del 2008)" (corsivo nostro).

(2) In secondo luogo, non è stato accolto l'assunto delle ricorrenti, secondo cui l'unica disciplina della concorrenza che possa considerarsi proporzionale e adeguata è quella che non pone limiti (che non siano quelli evidenziati dalla giurisprudenza comunitaria) all'affidamento *in house* di servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Alla Corte non appare irragionevole, "anche se non costituzionalmente obbligata, una disciplina, quale quella di specie, intesa a restringere ulteriormente – rispetto al diritto comunitario – i casi di affidamento diretto in house (cioè i casi in cui l'affidatario costituisce la *longa manus* di un ente pubblico che lo controlla pienamente e totalmente). (…) tale normativa si innesta coerentemente in un sistema normativo interno in cui già vige il divieto della gestione diretta mediante azienda speciale o in economia

---

2009, n. 135 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee), convertito, con modificazioni, dalla l. 20 novembre 2009, n. 166, limitatamente alle parole: "l'assoggettamento dei soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno e".

(introdotto dai non censurati artt. 35 della l. n. 448/2001 e 14 del d.l. n. 269/2003) e nel quale, pertanto, i casi di affidamento *in house*, quale modello organizzativo succedaneo della (vietata) gestione diretta da parte dell'ente pubblico, debbono essere eccezionali e tassativamente previsti". Inoltre, "va rilevato che le norme censurate dalle ricorrenti non possono essere considerate sproporzionate od inadeguate solo perché, attraverso la riduzione delle ipotesi di eccezionale affidamento diretto dei servizi pubblici locali, rafforzano la generale regola pro concorrenziale, prescelta dal legislatore, che impone l'obbligo di procedere all'affidamento solo mediante procedure competitive ad evidenza pubblica".

(3) Un ulteriore tema generale affrontato dalla Corte ha riguardato l'individuazione della competenza legislativa nella determinazione della rilevanza economica dei SPL.

"Quanto (…) al fondamento costituzionale della legge statale che fissa il contenuto della suddetta nozione oggettiva di 'rilevanza economica', va preso atto che detta nozione, al pari di quella omologa di 'interesse economico' propria del diritto comunitario, va utilizzata, nell'ambito della disciplina del mercato dei servizi pubblici, quale criterio discretivo per l'applicazione delle norme concorrenziali e concorsuali comunitarie in materia di affidamento della gestione di tali servizi (come, del resto, esplicitamente affermato dal comma 1 dell'art. 23-bis). Ne deriva che, proprio per tale suo ambito di utilizzazione, la determinazione delle condizioni di rilevanza economica è riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di 'tutela della concorrenza', ai sensi del comma 2, lett. *e*), dell'art. 117 Cost.".

(4) Nella stessa sentenza sono state, poi, trattate numerose altre questioni, per la lettura delle quali si ritiene opportuno rinviare al testo integrale della sentenza, salvo indicare sin da subito al lettore i principali *topics* trattati dalla Corte: (a) determinazione delle soglie minime per l'assoggettamento al parere dell'AGCM; (b) determinazione dei bacini di gara; (c) possibilità per i piccoli comuni di svolgere le funzione relative alla gestione dei SPL in forma associata; (d) legittimità dell'esercizio della potestà normativa esclusiva statale (in tema di concorrenza), con riguardo alle modalità dell'affidamento della gestione dei SPL di rilevanza economica alla luce del principio di ragionevolezza, sotto il profilo della proporzionalità e dell'adeguatezza; (e) regime transitorio.

6.1.2. Altre questioni in tema di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali

Un'altra pronuncia di rilievo sul tema dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali è la sentenza n. 29/2006. La Corte esamina diverse disposizioni della legge della Regione Abruzzo 5 agosto 2004, n. 23, che disciplinano le modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica alle società a capitale interamente pubblico o a capitale misto pubblico/privato, nonché il regime giuridico delle medesime.
Lo Stato ricorrente si duole, in sostanza, che la legge regionale avrebbe introdotto limitazioni non previste, o con una non consentita efficacia immediata rispetto alla disciplina statale, in ordine alla partecipazione delle società costituite da enti pubblici, a capitale interamente pubblico, alle gare ad evidenza pubblica. Di seguito vengono esaminate le principali q.l.c. risolte con la pronuncia.
(1) La Corte esamina dapprima l'art. 4, comma 4, della legge regionale, dove si esclude che le società a capitale interamente pubblico, cui sia stata conferita dagli enti locali la proprietà di reti, impianti e dotazioni patrimoniali, destinati all'esercizio dei servizi pubblici, possano partecipare alle gare ad evidenza pubblica indette per la scelta del soggetto gestore del servizio o del socio privato delle società a capitale misto pubblico/privato.
La Corte ritiene che "dalla formulazione della disposizione in esame e, in particolare, dalla specificazione degli ulteriori compiti e poteri che le società a capitale totalitario pubblico possono esercitare (tra i quali può essere compreso anche quello di espletare le gare per la scelta del soggetto affidatario dell'erogazione del servizio, ex art. 113, comma 13) si desume che il legislatore statale non ha specificamente previsto la possibilità per le suddette società di partecipare alle gare per l'affidamento della gestione del servizio; né, per converso, ha escluso in modo espresso tale possibilità. In tale situazione, versandosi pur sempre in materia riservata alla competenza residuale delle regioni, nel silenzio della legislazione statale al riguardo, può ritenersi ammissibile che queste ultime, esercitando la loro discrezionalità legislativa, integrino la disciplina dettata dallo Stato, prevedendo il divieto per le società proprietarie delle reti di partecipare alle gare in questione. D'altronde, siffatta determinazione si presenta anche coerente con il principio d'ordine generale, pure se derogabile, che postula la separazione tra soggetti proprietari delle reti e soggetti erogatori del servizio".

(2) La Corte accoglie, invece, la censura concernente l'efficacia immediata delle disposizioni regionali, poiché anche per esse la regione avrebbe dovuto prevedere un regime transitorio analogo a quello di cui al comma 15-*quater* dell'art. 113 del d.lgs. n. 267/2000.
(3) Non risulta costituzionalmente illegittimo, infine, l'art. 7, comma 4, lett. *b)* della legge in esame che stabilisce un limite minimo (40% del capitale sociale) per la partecipazione azionaria del socio privato, da scegliere con procedura ad evidenza pubblica, alla società mista cui può essere conferita la titolarità della gestione del servizio pubblico di rilevanza economica.
Seguendo un ragionamento non dissimile a quello riportato *sub* 1), la Corte ritiene che "l'art. 113, comma 5, lett. *b*), (del d.lgs. citato,) nell'individuare tra i possibili soggetti, cui conferire direttamente la gestione del servizio pubblico locale, le società a capitale misto pubblico/privato, non stabilisc(e) alcun limite percentuale, né massimo né minimo, alla partecipazione al capitale sociale da parte del socio privato, limitandosi soltanto a richiedere che detto socio sia scelto con le procedure dell'evidenza pubblica. La mancanza di una qualsiasi previsione statale in merito alla consistenza del capitale privato nell'ambito della compagine sociale consente al legislatore regionale, nell'esercizio della sua discrezionalità, di stabilire quote minimali di partecipazione. Né può ritenersi che la specificazione operata dalla norma impugnata possa considerarsi intrinsecamente irragionevole: la previsione di un siffatto limite, al di là delle sue implicazioni sul piano della concorrenza, risponde, infatti, all'esigenza di evitare che partecipazioni minime o addirittura simboliche si possano risolvere in una elusione delle modalità complessive di conferimento della gestione del servizio pubblico locale".
Con la sentenza n. 80/2006, la Corte accoglie i ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri, accomunati dal fatto di avere ad oggetto disposizioni regionali che variamente introducono proroghe degli affidamenti preesistenti (o di alcuni di essi) rispetto al termine ultimo, previsto dal legislatore statale (all'art. 18, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 422/1977), per l'entrata in vigore del nuovo regime di affidamento di tutti i servizi di trasporto pubblico locale mediante procedure ad evidenza pubblica.
Con riferimento al trasporto pubblico locale può essere, altresì, ricordata la sentenza n. 452/2007, che ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità degli artt. 6 e 12, comma 1, del d.l. n. 223/2006. Per arrivare a tale conclusione, la Corte osserva che "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 o di titoli autorizzatori temporanei o stagionali, anche in favore di chi sia iscritto al ruolo di cui all'art. 6 della l. 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)".

6.1.3. La sentenza n. 401/2007 (ed altre pronunce). La disciplina delle procedure di gara. Il codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture

(1) LA SENTENZA N. 401/2007. Con la sentenza n. 401/2007, la Corte costituzionale ha avuto modo di risolvere numerosi questioni sollevate nei confronti del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, recante il "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture".
Nella pronuncia, la Corte ha, anzitutto, fatto alcune precisazioni d'ordine teorico, volte a chiarire quali aspetti debbano ritenersi rientranti nell'ambito della materia della tutela della concorrenza, che – a detta della Corte – sono le "misure di garanzia del mantenimento di mercati già concorrenziali e gli strumenti di liberalizzazione dei mercati stessi".
In riferimento al giudizio in discorso, viene "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".

Pertanto – prosegue la Corte, "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". Dal che deriva che "la nozione comunitaria di concorrenza, che viene in rilievo in questa sede e che si riflette su quella di cui all'art. 117, comma 2, lett. *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".
La Corte ha, altresì, precisato che, ai fini della qualificazione della materia, non rileva il valore economico dell'intervento statale e, in particolare, la distinzione tra contratti sotto soglia e sopra soglia. Anche un appalto che si pone al di sotto della rilevanza comunitaria può, infatti, giustificare un intervento unitario da parte del legislatore (in senso analogo: sentenza n. 283/2009).
Ciò premesso, la Consulta passa ad indagare la possibile "profondità" dell'intervento statale; il che non può prescindere dal richiamo al fatto che la tutela della concorrenza costituisca una "funzione esercitatile sui più diversi oggetti" (*ex multis*, sentenza n. 14/2004).
Perciò, "nello specifico settore degli appalti, deve (…) 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".
"Ciò significa che (…), 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* (rispetto all'obiettivo della realizzazione della più ampia apertura del mercato degli appalti alla concorrenza) *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*".

Su queste basi, e quindi sul presupposto che la disciplina oggetto del giudizio fosse sussumibile nell'ambito della materia della tutela della concorrenza, sono state dichiarate non fondate numerose censure mosse al Codice di cui al d.lgs. n. 163/2006, mentre sono stati dichiarati costituzionalmente illegittimi i commi 2, 3, 8 e 9 dell'art. 84 del medesimo testo legislativo. L'incostituzionalità di tali norme deriva dalla circostanza che esse regolano le funzioni, la composizione e le modalità di nomina dei componenti della Commissione giudicatrice incaricata di esprimersi nell'ipotesi di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa; settore, questo, non riconducibile alla tutela della concorrenza, poiché attiene all'organizzazione amministrativa degli organismi cui è affidato il compito di procedere alla verifica del possesso, da parte delle imprese concorrenti, dei necessari requisiti per aggiudicarsi la gara. Non può essere, pertanto, esclusa la competenza regionale per la disciplina di tali aspetti, con la conseguenza che le disposizioni menzionate sono incostituzionali nella parte in cui, per i contratti inerenti settori di competenza regionale, non prevedono che esse abbiano carattere suppletivo e cedevole rispetto ad una divergente normativa regionale.

(2) LE ALTRE PRONUNCE. Neppure lesiva della competenza regionale è la disciplina in tema di espletamento delle gare ad evidenza pubblica di cui al comma 483 dell'art. 1 della l. 23 dicembre 2005, n. 266, in quanto rientrante nella materia "tutela della concorrenza" (sentenza n. 1/2008).

In numerose occasioni, poi, la Corte costituzionale ha avuto modo di ribadire i principi su descritti in materia di procedure di gara e tutela della concorrenza con riferimento a norme regionali derogatorie, che sono state per lo più dichiarate costituzionalmente illegittime.

Il dettato della pronuncia su commentata (sent. n. 401/2007) viene, nella sostanza, ripreso dalla Corte nella sentenza n. 431/2007, dove, in sede di scrutinio della l.r. della Campania n. 12/2006, che attribuiva al Consiglio regionale 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, la Corte ha confermato che tali regole, in quanto volte a consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti, sono riconducibili all'ambito della tutela della concorrenza, di esclusiva spettanza del legislatore. Esse sono, quindi, da considerare come costituzionalmente illegittime per aver invaso un titolo di competenza dello Stato.

Dello stesso tenore è la sentenza n. 322/2008, che dichiara costituzionalmente illegittima una normativa veneta (in tema di affidamento dei servizi relativi all'architettura e all'ingegneria ed in tema di criteri di affidamento, forme di pubblicità e bandi tipo), in quanto contiene una disciplina diversa da quella del Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (che attua le direttive 2004/17-18/CE), la quale, peraltro, produce una erosione dell'area coperta da obblighi di gara. Così facendo, la normativa regionale riduce, da un lato, l'area alla quale si applicano le regole concorrenziali dirette a consentire la piena esplicazione del mercato nel settore degli appalti pubblici a tutti gli operatori economici ("tutela della concorrenza") e alterando, dall'altro, le regole contrattuali che disciplinano i rapporti privati ("ordinamento civile"). In senso analogo, si vedano le sentenze nn. 160 e 314 del 2009; 45, 186 e 221 del 2010.

In questo quadro, peraltro, ogni proroga di contratti pubblici disposta *ex lege* risulta illegittima, in quanto elude l'obbligatorietà della gara, la quale è posta a presidio (oltre che del buon andamento della pubblica amministrazione) della concorrenza del mercato. Con la sentenza n. 320/2008, la Corte ha avuto modo di applicare questo principio e ha dichiarato illegittima la disposizione calabrese che prorogava di diritto i contratti per la gestione del servizio di elisoccorso regionale.

6.1.4. I procedimenti amministrativi autorizzatori o concessori e la tutela della concorrenza

In relazione ai procedimenti amministrativi, autorizzatori o concessori, per lo svolgimento di determinate attività di imprese, la Corte si pronuncia nella sentenza n. 350/2008, con la quale dichiara l'illegittimità costituzionale di una normativa lombarda recante la disciplina autorizzatoria per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa.
Premesso che il Codice delle comunicazioni elettroniche, per adeguarsi alla normativa comunitaria, intende perseguire l'obiettivo della liberalizzazione e semplificazione delle procedure anche al fine di garantire l'attuazione delle regole della concorrenza (v. anche sent. n. 336/2005), la Corte rileva che, rispetto al quadro normativo istituito dallo Stato membro, la censurata legge regionale si pone in palese contrasto. "Essa, infatti, in nome della propria competenza legislativa in materia di commercio, pretende di disciplinare organicamente 'l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede

fissa', prevedendo (…) la necessità di uno speciale provvedimento autorizzatorio, diverso ed ulteriore rispetto a quello previsto dall'art. 25 del Codice che il comune è chiamato a concedere o negare entro novanta giorni dalla presentazione della domanda, e al cui rilascio è subordinato l'esercizio dell'attività" (si richiamano a questa decisione e sono in senso conforme le sentenze nn. 25/2009 e 69/2010).
Assume, altresì, rilevanza, in materia di telecomunicazioni la sentenza n. 255/2010, con cui la Corte dichiara non fondata la q.l.c. della normativa piemontese che stabilisce misure di sostegno al sistema integrato delle comunicazioni di pubblica utilità. Ciò in quanto tale normativa non riguarda la disciplina dei mercati ed il contrasto delle posizioni dominanti; dal che deriva che non interferiscono con la competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza.
Ancora, con riferimento ai procedimenti concessori, possono essere citate le sentenze nn. 180 e 233 del 2010, con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune normative regionali che, in violazione dei principi comunitari in materia di libera concorrenza e con l'art. 117, comma 1, Cost., prevedevano il rinnovo automatico delle concessioni demaniali marittime (lasciando nella sostanza sopravvivere il c.d. diritto di insistenza).

6.1.5. L'attività di impresa (dei soggetti privati e delle società a capitale interamente pubblico o misto) e la tutela della concorrenza

Per quanto riguarda interventi legislativi tesi a porre limiti ad attività di impresa, devono essere menzionate le sentenze nn. 51 e 326 del 2008.
La prima ha ritenuto che fosse costituzionalmente legittima la normativa statale disciplinante le modalità di determinazione dei diritti aeroportuali, sollevata in relazione agli artt. 117, comma 1, e 11 Cost. Secondo la Corte, il *price cap* ivi previsto è un mero meccanismo di regolazione della dinamica tariffaria e, come tale, legittimo, in quanto non configurabile come "aiuto di Stato". La disciplina – aggiunge la Corte – "assolve anche ad una funzione di garanzia della concorrenzialità del mercato e, quindi, anche per questo aspetto appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenza n. 401 del 2007). Nella specie, la disciplina in esame può essere perciò parzialmente ricondotta anche all'ambito della tutela della concorrenza, prevista dall'art. 117, comma 2, lett. *e*), Cost., perché risponde alla finalità di

evitare che il concessionario estenda abusivamente la propria posizione dominante in mercati contigui".
La sentenza n. 326/2008, pur sempre riguardante l'attività di impresa, si concentra, però, sul caso delle società a capitale interamente pubblico o misto. In particolare, il d.l. n. 223/2006, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 248/2006, impone alcuni limiti alle società, a capitale interamente pubblico o misto, costituite dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività di tali enti, nonché, nei casi consentiti dalla legge, per lo svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative di loro competenza. È stabilito, in particolare, che esse operino esclusivamente con gli enti costituenti ed affidanti, non svolgano prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, non partecipino ad altre società o enti e abbiano oggetto sociale esclusivo.
Orbene, secondo la Corte, la normativa appare proporzionata rispetto alla fine di tutela della concorrenza, in quanto "l'obiettivo delle disposizioni impugnate è quello di evitare che soggetti dotati di privilegi operino in mercati concorrenziali. Dunque, la disciplina delle società con partecipazione pubblica dettata dalla norma statale è rivolta ad impedire che dette società costituiscano fattori di distorsione della concorrenza. Essa rientra, quindi, nella materia – definita prevalentemente in base al fine – della tutela della concorrenza", di competenza esclusiva dello Stato.
Di analogo tenore è la sentenza n. 148/2009, con cui la Corte ritiene non fondate le questioni sollevate dalla Regione Veneto concernenti l'art. 3, commi da 27 a 29, della l. n. 244/2007, laddove si dispone che le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 "non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente o indirettamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società". La conformità alla Costituzione delle normativa deriva dalla circostanza che essa mira, da un lato, a rafforzare la distinzione tra attività amministrativa in forma privatistica (posta in essere da società che operano per una pubblica amministrazione) ed attività di impresa di enti pubblici; dall'altro, ad evitare che quest'ultima possa essere svolta beneficiando dei privilegi dei quali un soggetto può godere in quanto pubblica amministrazione (come già sottolineato nella sent. n. 326/2008 sopra commentata).

6.1.6. Altre questioni in materia di tutela della concorrenza

Nel presente paragrafo verranno succintamente esposte – in quanto le si ritengono di interesse minore – altre questioni trattate dalla Corte costituzionale.

(1) CERTIFICAZIONI DI QUALITÀ. Con la sentenza n. 213/2006, la Consulta dichiara che l'ambito di intervento statale in materia di tutela della concorrenza non è violato dagli artt. 2 e 3 della legge della Regione Abruzzo 5 agosto 2004, n. 22, dove si prevedono misure per la promozione di certificazioni di qualità del prodotto ittico regionale. Si tratta, invero, di semplici misure di sostegno, non idonee ad incidere sulla concorrenzialità dei mercati.

(2) TUTELA DELLA CONCORRENZA E COMMERCIO. Con la sentenza n. 430/2007, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, concernente l'eliminazione di alcuni limiti e prescrizioni previsti ai fini dello svolgimento di attività commerciali e di somministrazione di alimenti e di bevande, in ragione della riconducibilità di tale settore alla materia della "tutela della concorrenza", pur se incidente anche sul "commercio", che è un ambito riservato alla competenza legislativa residuale delle regioni. La pronuncia è espressamente richiamata dalla sentenza n. 288/2010, con cui la Corte si pronuncia sulla legittimità costituzionale di alcune disposizioni in materia di aperture domenicali degli esercizi commerciali, dettate con legge della Regione Lombardia. La Consulta dichiara non fondata la censura governativa, rilevando come la normativa regionale produca effetti pro-concorrenziali.

E', inoltre, costituzionalmente illegittima la normativa regionale (nel caso di specie, della Regione Liguria) che stabilisca un divieto assoluto di vendite promozionali nei (quaranta) giorni antecedenti le vendite di fine stagione o saldi, per violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza. In particolare, una siffatta disposizione si pone in contrasto con l'art. 3, comma 1, della l. n. 248/2006, ai sensi del quale il divieto di vendite promozionali nel periodo predetto può essere prescritto solo per quei prodotti che saranno oggetto delle vendite di fine stagione o saldi, e non già per tutti i prodotti (sentenza n. 232/2010).

(3) TUTELA DELLA CONCORRENZA E PROFESSIONI. In materia di professioni, la Corte (sentenza n. 443/2007) ha stabilito che attiene alla

materia "tutela della concorrenza" la previsione di cui alla lett. *a)* del comma 1 dell'art. 2 del d.l. n. 223/2006, nel testo originario ed in quello modificato dalla legge di conversione n. 248/2006, che abroga le disposizioni che prevedono "l'obbligatorietà di tariffe fisse o minime ovvero il divieto di pattuire compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti". Tale disposizione risulta, quindi, legittima, in quanto 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, sia per i costi che per le modalità di determinazione dei processi.

(4) TUTELA DELLA CONCORRENZA E TURISMO. Con riguardo alla professione di animatore e accompagnatore turistico, la Corte, nella sentenza n. 271/2009, ha dichiarato una normativa romagnola, la quale prevedeva l'indicazione di una limitazione degli ambiti territoriali per i quali sussiste l'abilitazione alle medesime professioni, costituzionalmente illegittima. Pur vertendosi, infatti, in materia di turismo, di competenza residuale regionale, la Corte rileva come una tale limitazione territoriale contraddica i principi comunitari in materia di libera prestazione dei servizi e di libera concorrenza.

6.2. Sistema tributario e contabile dello Stato

La maggior parte delle q.l.c. risolte dalla Corte mediante una riconduzione dell'oggetto di disciplina alla materia del "sistema tributario e contabile dello Stato" ha tratto origine da ricorsi statali, che hanno visto in prevalente misura il Governo vittorioso. Prima di passare all'esame di alcune specifiche questioni trattate dalla Corte, appare opportuno – sin da subito – citare la sentenza n. 168/2008, che contiene una rilevante affermazione di principio. Essa esclude la sussistenza di un collegamento fra imposizione fiscale e principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni. La Corte, peraltro, in molte occasioni aveva già avuto modo di stabilire che il principio in discorso non vincola l'attività legislativa statale.

6.2.1. ICI

(1) La sentenza n. 75/2006 concerne una censura governativa ad una normativa del Friuli-Venezia Giulia in materia tributaria (in particolare, l'ICI).
La regione, ai sensi del proprio Statuto speciale, possiede competenza in materia di tributi regionali. Tuttavia, la Corte dichiara l'incostituzionalità dell'art. 27 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 4 marzo 2005, n. 4, là dove stabilisce che "i Consorzi di sviluppo industriale e l'EZIT possono essere esentati dai comuni dal pagamento dell'ICI relativa alle aree e agli immobili destinati a fini di pubblico interesse di loro pertinenza, ivi comprese le aree acquisite dall'ente gestore al fine della loro successiva cessione alle imprese interessate".
La questione è – secondo la Corte – fondata, perché la norma regionale censurata interviene su materia non attribuita alla potestà legislativa della Regione Friuli-Venezia Giulia dallo Statuto speciale. In particolare, secondo l'art. 5 dello Statuto, "la potestà legislativa della regione nella materia predetta deve esercitarsi 'in armonia con i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato' e deve limitarsi all' 'istituzione di tributi regionali prevista nell'articolo 51'. Quest'ultimo articolo, a sua volta, stabilisce che l'istituzione dei tributi regionali deve essere effettuata con legge regionale, 'in armonia col sistema tributario dello Stato, delle province e dei comuni'. Dal combinato disposto di tali norme risulta, dunque, che la potestà impositiva della regione può concernere solo i tributi regionali, e cioè quei tributi che la regione medesima ha facoltà di istituire ai sensi di detto art. 51".
Tuttavia, "l'imposta comunale sugli immobili non è istituita dalla regione e, quindi, non è un tributo regionale ai sensi dello statuto. È, invece, un tributo erariale, istituito dalla legge dello Stato (…) e da questa disciplinato (…), salvo quanto espressamente rimesso all'autonomia dei comuni". "Essendo l'ICI tributo statale, la sua disciplina rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali, di cui all'art. 117, comma 2, lett. *e*), Cost.".
(2) Un'altra pronuncia significativa in materia di ICI è la sentenza n. 298/2009, nella quale la Corte ritiene non fondata la q.l.c. dell'art. 1 del d.l. n. 93/2008. La regione ricorrente riteneva che le disposizioni denunciate – nel prevedere: (a) una esenzione dalla imposta comunale sugli immobili

dell'unità immobiliare adibita ad "abitazione principale"; (b) una sospensione del potere delle regioni di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad essi attribuiti con legge dello Stato; (c) un meccanismo di rimborso dell'imposta non percepita agli enti locali – fossero lesive dell'autonomia finanziaria regionale e degli enti locali, riducendo di fatto le risorse di cui tali enti possono disporre. L'esclusiva competenza statale su questo oggetto legittima siffatti interventi, senza che, peraltro, essi debbano essere accompagnati da misure pienamente compensative per la finanza regionale.

6.2.2. Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi

Con la sentenza n. 413/2006, la Corte dichiara costituzionalmente illegittima la normativa toscana che determina l'ammontare del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi con decorrenza dal 1° gennaio 2006, anziché dal 1° gennaio 2007, come sarebbe prescritto dalla norma statale interposta di cui all'art. 3 della legge n. 549/1995.
Infatti, "secondo il costante orientamento (della) Corte, la disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi rientra nella competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *e*), Cost., e, di conseguenza, l'esercizio della potestà legislativa delle regioni riguardo a tale tributo è ammesso solo nei limiti consentiti dalla legge statale. Si tratta, infatti, di un tributo che va considerato statale e non già 'proprio' della regione, nel senso di cui al vigente art. 119 Cost., senza che in contrario rilevino né l'attribuzione del gettito alle regioni ed alle province, né le determinazioni espressamente attribuite alla legge regionale dalla citata norma statale".
Con motivazioni di analogo tenore, la Corte, nella sentenza n. 412/2006, dichiara l'illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge della Regione Molise n. 1/2003, che prevedono: (1) che le modalità di versamento del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi avvenga con apposito provvedimento della Giunta regionale, mentre la normativa statale riserva tale determinazione alla legge regionale; (2) una disciplina sanzionatoria del tributo, la cui emanazione è di competenza esclusiva statale; (3) un termine di decorrenza per l'applicazione del nuovo ammontare del tributo divergente rispetto a quello stabilito con legge dello Stato (tale q.l.c. è esattamente la stessa che la Corte ha risolto con la sent. n.

413/2006). Ritiene, invece, non fondata la censura rivolta alla disposizione della stessa legge regionale che prescrive l'esclusione da alcune misure agevolative a carico di chi esercita attività di gestione di una discarica abusiva ovvero abbandona, scarica o effettua deposito incontrollato di rifiuti.
Infine, con la sentenza n. 442/2008 la Corte ritiene una normativa siciliana in materia di TARSU illegittima, perché, indicando – per alcuni casi – un soggetto passivo della tassazione diverso da quello indicato dalla normativa statale, essa invade la competenza esclusiva statale in materia di sistema tributario e contabile dello Stato.

6.2.3. IRAP

Nella sentenza n. 155/2006, la Corte affronta le censure mosse dalla Regione Friuli-Venezia Giulia avverso numerose disposizioni della l. 30 dicembre 2004, n. 311, che, modificando la disciplina delle imposte dirette Irap ed Ire, determinerebbe un minor gettito d'imposta con rilevanti riflessi sulla finanza regionale, le cui entrate fondamentali fanno appunto affidamento sul gettito di dette imposte.
La Corte non condivide la tesi della ricorrente, secondo cui "il legislatore statale, nell'esercizio della sua potestà esclusiva in materia tributaria, in forza dell'art. 117, comma 2, lett. *e*), Cost., avrebbe dovuto contemplare, a fronte di misure, quali quelle dettate dalle disposizioni denunciate, che riducono il gettito fiscale derivante da imposte dirette (IRAP ed IRE), anche misure compensative in favore della regione che su quel gettito fa affidamento per finanziare la realizzazione dei propri compiti". Né è contestato "dalla ricorrente che la disciplina dei tributi (IRAP ed IRE) su cui hanno inciso le norme denunciate appartenga alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *e*), Cost., e che tale competenza possa essere esercitata anche per il tramite di norme di dettaglio, senza che ciò implichi violazione dell'autonomia tributaria delle regioni (*ex plurimis*: sentenze n. 2 del 2006, n. 455 del 2005, n. 397 del 2005)".
Allo stesso modo, la Corte, nella sentenza n. 216/2009, ritiene costituzionalmente illegittima una normativa piemontese che escludeva dal calcolo della base imponibile IRAP i contributi regionali erogati nell'ambito del piano casa regionale, in ragione della circostanza che l'IRAP, in quanto

istituita e disciplinata con legge dello Stato, è un tributo che ricade nella potestà legislativa esclusiva dello stesso. Sicché la disposizione impugnata, modificando la base imponibile dell'imposta, esula dagli interventi consentiti alle regioni in questa materia.
Infine, si può essere richiamata la sentenza n. 357/2010, che ha ritenuto costituzionalmente legittima la riduzione dell'aliquota speciale dell'IRAP da parte della legge della Provincia autonoma di Trento, in virtù della modifica dell'art. 73 dello statuto d'autonomia, intervenuta a far data dal 1° gennaio 2010. La decisione prende, altresì, in esame l'IPAP, tributo provinciale sostitutivo dell'IRAP istituito con legge provinciale. La Corte, in ogni caso, statuisce che la legge sull'IPAP non riserva in concreto alla provincia alcuna facoltà di derogare alla disciplina statale sull'IRAP.

6.2.4. Misure per il ripianamento del disavanzo regionale

La Corte, nella sentenza n. 193/2007, ha ritenuto costituzionalmente legittima la normativa statale che stabiliva che, alla mancata adozione, entro una certa data, dei provvedimenti previsti per il ripianamento del disavanzo sanitario regionale ad opera del Presidente della regione, in veste di commissario *ad acta*, consegue la automatica maggiorazione dell'addizionale IRPEF e l'applicazione aliquota dell'IRAP, nella misura massima prevista dalla legislazione vigente, nonché il venir meno dei poteri in materia del commissario. La Consulta ha, infatti, ritenuto che (in attesa dell'attuazione dell'art. 119 Cost.) non viene in rilievo la materia di tipo concorrente "coordinamento della finanza pubblica", bensì la competenza esclusiva statale in materia di "sistema tributario e contabile dello Stato". Difatti, l'attribuzione alle regioni, in tutto o in parte, del gettito di imposte statali non ne altera la natura erariale; sicché compete allo Stato la disciplina del tributo, se del caso mediante norme di dettaglio.

6.2.5. Altre questioni

(1) CANONE PER CONCESSIONE DI DEMANIO MARITTIMO. Con la sentenza n. 213/2006 la Corte ravvisa una invasione della competenza esclusiva statale, in materia di sistema tributario e contabile dello Stato in una disposizione di una legge della Regione Marche, che affidava alla giunta regionale la determinazione dell'ammontare del canone annuo da corrispondere per la concessione dei beni del demanio marittimo. La norma regionale deve ritenersi illegittima, in quanto essa "incide su prerogative spettanti allo Stato nella sua qualità di ente "proprietario" di beni del demanio marittimo, senza che possa rilevare la asserita corrispondenza del canone fissato dalla regione con quello statale".

(2) IL FINANZIAMENTO DEL MERCATO DI COMPETENZA PER L'AUTORITÀ PER LA VIGILANZA SUI LAVORI PUBBLICI. Con la sentenza n. 256/2007 la Corte ha ritenuto legittima la disciplina contenuta nella legge finanziaria 2006, secondo la quale l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici provvede, dal 2007, alla copertura dei costi relativi al proprio finanziamento, mediante "finanziamento del mercato di competenza", attraverso le contribuzioni ad essa dovute anche da regioni e province autonome quali "stazioni appaltanti". Tale sistema contributivo non lede le competenze legislative, né l'autonomia finanziaria delle regioni, in quanto contributi di questo genere sono riconducibili alla categoria delle entrate tributarie statali.

(3) TASSA AUTOMOBILISTICA. Con la sentenza n. 451/2007 la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima una normativa romagnola, nella parte in cui prevedeva, per tutti i veicoli adibiti a scuola-guida, riduzioni della tassa automobilistica non contemplati dalla normativa statale. La ragione di tale declaratoria di incostituzionalità è che, così disponendo, la legge regionale interveniva, estendendo l'agevolazione, su aspetti della regolazione sostanziale del tributo riservati alla competenza esclusiva statale.

(4) CONTRIBUTI CONSORZIALI. E' legittima la normativa statale che prescrive che il contributo, che deve essere versato al consorzio da chiunque, non associato ai consorzi di bonifica ed irrigazione, utilizza canali consortili o acque irrigue come recapito di scarichi, anche se depurati o compatibili con l'uso irriguo, provenienti da insediamenti di qualsiasi natura, sia determinato dal consorzio interessato (piuttosto che dalla regione) e comunicato al soggetto utilizzatore unitamente alle modalità di versamento (sentenza n. 246/2009).

(6) DISCIPLINA DEL CREDITO D'IMPOSTA. E' illegittima la normativa regionale campana che, al fine di perseguire l'intento di favorire il rientro sul territorio regionale di risorse umane qualificate, dispone che le assunzioni di alcune persone in possesso di determinati requisiti possa essere agevolata con lo strumento del credito d'imposta. E' infatti innegabile che, così disponendo, la regione apporta un'integrazione sostanziale alla disciplina di un tributo erariale in violazione del titolo competenziale di cui all'art. 117, comma 2, lett. *e)* (sentenza n. 123/2010)
(7) CANONE DI ABBONAMENTO RAI. Si rinvia alla sentenza n. 255/2010.

7. Segue: lett. f). Organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo

Non si registrano, nel quinquennio 2006-2010, pronunce significative della Corte costituzionale, emesse nell'ambito del contenzioso fra Stato e Regioni (giudizio in via principale e conflitto intersoggettivo), sul titolo competenziale di cui alla lett. *f)* dell'art. 117, comma 2, Cost. Peraltro, lo scarso rilievo della materia di cui alla lett. *f)* è testimoniata dalla circostanza che essa è stata invocata in sole tre occasioni dal Governo (una nel 2006, due nel 2007).

8. Segue: lett. g). Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali

Le pronunce maggiormente rilevanti rese a seguito di un giudizio in via principale o per conflitto intersoggettivo, in cui sia venuta in rilievo, quale parametro di costituzionalità, la lett. *g)* del comma 2 dell'art. 117 Cost. sono trattate nei sotto-paragrafi che seguono, secondo il criterio delle affinità di questioni.

8.1. Le forme di collaborazione e di coordinamento fra amministrazioni centrali e regionali

La giurisprudenza costituzionale è consolidata nel ritenere che la regione, pur nell'ambito delle proprie competenze, non può decidere unilateralmente di avvalersi di soggetti appartenenti all'apparato statuale, attribuendo

funzioni non rientranti nei loro compiti istituzionali. In virtù di questo principio, nella sentenza n. 30/2006, si accolgono le questioni di costituzionalità concernenti l'art. 20, comma 2, lettere *g)* e *j)*, della legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2004, n. 46, dove si prevede la istituzione, presso la Giunta regionale, di un organismo collegiale, denominato Consulta regionale per l'immigrazione, al quale è demandato il compito di esprimere pareri e formulare proposte in ordine a tematiche specifiche e si dispone che della Consulta facciano anche parte, rispettivamente, "n. 1 rappresentante dell'INPS, designato dalla sede regionale", nonché "n. 1 rappresentante per ogni Prefettura presente sul territorio regionale". Da ciò deriva, per quei pubblici dipendenti e per gli uffici che essi sono chiamati a rappresentare, un'inevitabile alterazione delle ordinarie attribuzioni svolte in seno agli enti di appartenenza: con la conseguente compromissione del parametro di cui all'art. 117, comma 2, lett. *g)*, della Costituzione, il quale riserva alla legislazione esclusiva dello Stato il compito di dettare norme in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali.

Analoga *ratio decidendi* sorregge la dichiarazione di incostituzionalità operata dalla Corte nella sentenza n. 322/2006 nei confronti di una normativa della Regione Basilicata.

Nella sentenza n. 42/2006, non si rinviene, invece, alcun *vulnus* all'art. 117, comma 2, lett. *g)*, della Costituzione da parte dell'art. 19, comma 2, della legge della Regione Puglia n. 23 del 2004, nella parte in cui si riferisce ai Comandi provinciali dei vigili del fuoco e ad organi statali, facendo carico agli stessi di trasmettere i dati relativi alle principali informazioni sulla rete distributiva dei carburanti. La non fondatezza della censura proposta deriva dalla circostanza che l'acquisizione, l'elaborazione e lo scambio di informazioni non determinano, di regola, alcuna lesione di attribuzioni, rispettivamente statali o regionali, ma rappresentano, in realtà, strumenti con i quali si esplica, ad un livello minimo, la leale cooperazione tra Stato Regioni (in senso analogo, v. sentenza n. 104/2010).

Neppure invasiva della competenza statale viene considerata la normativa siciliana che prevede che la richiesta di comando debba essere fatta dai capi degli uffici periferici degli organi giudiziari (sentenza n. 207/2006). Le norme regionali impugnate – secondo la Corte – non introducono alterazioni di alcun tipo nell'organizzazione e nelle procedure interne dell'amministrazione giudiziaria, né incidono nei rapporti fra Ministero della

giustizia e uffici giudiziari siti sul territorio. Il carattere puramente *facoltativo* della richiesta di comando di personale o di comodato di beni strumentali, da parte dei capi degli uffici statali, vale, inoltre, a fugare il dubbio che con legge regionale siano stati introdotti vincoli a carico di organi statali.
Allo stesso modo, la Corte, nella sentenza n. 454/2007, ha chiarito che la competenza esclusiva statale non è lesa dalla legge regionale (nel caso di specie, della Regione Marche) che preveda che l'attività di organizzazione e coordinamento della regione è svolta anche in collaborazione con l'Istituto per il commercio estero, l'Agenzia nazionale per il turismo ed altri enti pubblici. Questa disposizione, 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 e, pertanto, non determina alcuna alterazione delle ordinarie attribuzioni che i diversi organi sono chiamati a svolgere in seno agli enti di appartenenza.
Con la sentenza n. 10/2008, i Giudici costituzionali fanno, altresì, salvezza di una normativa lombarda sulla prevenzione e la riduzione delle emissioni in atmosfera, adottandone un'interpretazione conforme alla Costituzione. La disposizione regionale, secondo lo Stato ricorrente, violerebbe l'art. 117, comma 2, lett. *g)*, Cost., giacché individua in modo non consentito nel responsabile dell'organo di polizia dipendente dallo Stato, il quale abbia effettuato l'accertamento delle infrazioni contemplate dalla medesima legge regionale, il soggetto competente a ricevere il rapporto, ad emettere l'ordinanza-ingiunzione e a decidere sull'eventuale ricorso esperito, in via amministrativa, dal trasgressore. La possibilità – per la Corte – di emettere una sentenza interpretativa di rigetto deriva dalla circostanza che la stessa disposizione regionale impugnata contiene un rinvio all'art. 17 della l. n. 689/1981 e tale riferimento consente di giungere alla seguente interpretazione – costituzionalmente conforme – della norma censurata: essa deve essere intesa nel senso che il responsabile dell'ente da cui dipende l'organo accertatore sia solo l'autorità preposta a presentare il rapporto relativo all'infrazione all'ufficio regionale competente (come prescrive il su menzionato art. 17), ferma restando in capo a quest'ultimo la responsabilità di provvedere ad emettere l'ordinanza-ingiunzione e a decidere sull'eventuale ricorso dell'interessato.

8.2. La disciplina dei cerimoniali e delle precedenze fra le cariche pubbliche

Con la sentenza n. 311/2008, il Giudice delle leggi annulla il regolamento della Regione Marche 15 novembre 2007, recante la disciplina delle precedenze tra cariche pubbliche nelle cerimonie a carattere locale. Per la Corte, infatti, il coinvolgimento di organi statali che viene in rilievo comporta che ad essere implicata sia la materia "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali", attribuita alla competenza esclusiva dello Stato, ancorché la disciplina sia riferita alle sole cerimonie a carattere locale (in senso analogo, v. sentenza n. 104/2009).

8.3. Fondo per servizi a favore di dipendenti statali

Con la sentenza n. 114/2009, la Corte ha ritenuto che la Regione Veneto non abbia motivo di dolersi della normativa statale che istituisce un fondo per l'organizzazione ed il funzionamento di servizi socio-educativi per la prima infanzia destinati ai minori di età fino a 36 mesi presso enti e reparti del Ministero della Difesa, in quanto, essendo tali misure funzionali ad una migliore organizzazione dei servizi a favore dei dipendenti del Ministero, la disciplina di tali aspetti rientra nella competenza statale esclusiva in materia di ordinamento ed organizzazione amministrativa dello Stato.

9. Segue: lett. h). Ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale

Nell'ambito del contenzioso Stato-Regioni svoltosi nel quinquennio 2006-2010, si registrano diverse pronunce in cui è veneto in rilievo, quale parametro di costituzionalità dirimente, la lett. *h)* dell'art. 117, comma 2, Cost. Al contrario di quanto si è cercato di fare con le materie precedentemente trattate, per questa risulta maggiormente difficile una trattazione in sotto-paragrafi per affinità di questioni (e, quindi, per gruppi di pronunce). Ciò in quanto le decisioni sulla materia di cui alla lett. *h)* hanno avuto ad oggetto questioni poco omogenee; dal che consegue che la trattazione che segue non potrà che risultare a tratti frammentaria.

9.1. L'attribuzione ai Sindaci di poteri di pubblica sicurezza e di ordine pubblico

Con la sentenza n. 196/2009 (in linea con la sent. n. 129/2009, *infra, sub* par. 9.6.), la Corte giudica della costituzionalità dell'art. 6 del d.l. n. 98/2008 (convertito in legge, con modificazioni, dalla l. n. 125/2008), il quale sostituisce l'art. 54 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), nonché del conflitto di attribuzioni promosso contro il Decreto del Ministro dell'Interno 5 agosto 2008, di attuazione del medesimo art. 6. Entrambi i giudizi, risolti con questa unica sentenza, sono stati promossi con atto introduttivo della Provincia autonoma di Bolzano.

Nel commentare la sentenza, ci concentreremo, soprattutto su una censura di costituzionalità, in quanto utile a ricostruire come la Corte intenda i rapporti fra Stato e province autonome in ordine ai poteri di pubblica sicurezza. A tal proposito, la Corte richiama la propria pregressa giurisprudenza, che "ha escluso che le province autonome di Trento e Bolzano siano titolari di competenze proprie in materia di ordine pubblico e sicurezza". Infatti, l'art. 20 dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige va interpretato nel senso che "le attribuzioni ivi previste sono conferite ai Presidenti delle Giunte provinciali nella loro veste di ufficiali del Governo centrale (sentenza n. 211 del 1988; si veda anche la sentenza n. 129 del 2009)".

"Quanto detto, peraltro, non equivale a sottovalutare il rischio che l'esercizio da parte dei Sindaci appartenenti ai comuni della provincia autonoma dei vasti ed indeterminati poteri in tema di tutela dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana, di cui all'attuale comma 4 dell'art. 54 del d.lgs. n. 267/2000, possa sovrapporsi e quindi in effetti ledere le funzioni amministrative affidate al Presidente provinciale dagli artt. 20 e 52, comma 2, dello statuto regionale. L'art. 6 del d.l. n. 92/2008, infatti, deve essere interpretato in senso conforme alle disposizioni statutarie, nonché alla luce del disposto dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 267/2000, in modo da non produrre uno svuotamento dei poteri dei Presidenti delle province autonome, e dunque nel senso che dal suo ambito di applicazione esulano i provvedimenti che l'art. 20 dello statuto riserva espressamente all'organo provinciale. Spetterà eventualmente al giudice comune, e (alla) stessa Corte in sede di conflitto di attribuzione, verificare, di volta in volta, la lesione di tale ambito di competenze".

La legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 9/2009 è stata oggetto di diverse censure di costituzionalità sulla base del parametro di cui alla lett. *h)* dell'art. 117, comma 2, Cost. La Corte si è pronunciata con la sentenza n. 167/2010.

La Consulta, in primo luogo, ritiene legittimo che la regione promuova "lo sviluppo di politiche di sicurezza transfrontaliera". Infatti, in base all'art. 10 della l. Cost. n. 3/2001, deve ritenersi estesa alla Regione Friuli-Venezia Giulia la competenza residuale in ordine alla polizia amministrativa locale. Ora, poiché le misure promozionali previste possono essere ricomprese fra i compiti di polizia amministrativa locale, la normativa regionale risulta costituzionalmente legittima.

Allo stesso modo, risulta conforme al riparto di competenze fra Stato e Regioni che la stessa legge preveda che, "al fine di favorire il rispetto della legalità e migliorare la qualità della convivenza civile, la regione promuov(a) e (sostenga) finanziariamente l'impiego del volontariato e dell'associazionismo, ivi comprese le associazioni d'arma e le associazioni delle Forze dell'Ordine, nel rispetto dei principi e delle finalità previste dalle leggi statali e regionali in materia". Proprio tale ultimo inciso, assieme alla circostanza che nulla viene disposto circa i modi di utilizzo delle predette associazioni, rende non lesiva della competenza statale di cui alla lett. *h)* la normativa regionale.

Al contrario, risulta lesiva della competenza statale l'art. 8, comma 6, della medesima legge regionale, dove viene disposto che "nell'esercizio delle funzioni di pubblica sicurezza previste dalla normativa statale, la polizia locale assume il presidio del territorio tra i suoi compiti primari, al fine di garantire, in concorso con le forze di polizia di Stato, la sicurezza urbana degli ambiti territoriali di riferimento". Ciò, in quanto la Corte ha già in più occasioni affermato che le "auspicabili forme di collaborazione tra apparati statali, regionali e degli enti locali volti a migliorare le condizioni di sicurezza dei cittadini e del territorio (…) non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa (sentenza n. 134 del 2004; sentenze n. 10 del 2008, n. 322 del 2006, n. 429 del 2004)".

Una particolare rilevanza (se si vuole, non solo giuridica, ma anche politica) riveste, inoltre, la sentenza n. 226/2010, in quanto ha avuto ad oggetto la

costituzionalità della disciplina delle cc.dd. "ronde", dichiarandone la legittimità costituzionale, per non aver invaso la competenza esclusiva regionale in materia di polizia amministrativa locale.
Le doglianze regionali colpivano il comma 40 dell'art. 3 della l. 15 luglio 2009, n. 94, dove si prevede che "i sindaci, previa intesa con il prefetto, possono avvalersi della collaborazione di cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale".
La previsione di questo strumento offerto ai sindaci risulta, in linea di principio, costituzionalmente legittimo, salvo che per la parte in cui ci si riferisce alle situazioni di disagio sociale (sul punto, si veda il Cap. 7, par. 2.).

9.3. La competenza degli organi regionali a disporre la rimozione o la sospensione degli amministratori locali

Alla regione non è dato prevedere in via legislativa la possibilità che gli organi della stessa possano disporre la rimozione o la sospensione degli amministratori locali, anche per gravi motivi di ordine pubblico, senza con ciò violare la competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza.
Tale è la massima della sentenza n. 396/2006, in cui la Corte accoglie la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Governo, dell'art. 3 della legge della Regione Sardegna n. 13 del 2005, nella parte in cui non esclude la violazione della Costituzione e i gravi motivi di ordine pubblico dai casi nei quali possono intervenire gli organi regionali in tema di rimozione o sospensione degli amministratori locali.

9.4. La dichiarazione dei siti nucleari come aree di interesse strategico nazionale soggette a speciali forme di vigilanza e protezione

La sentenza n. 278/2010 costituisce una fondamentale pronuncia nell'ambito della giurisprudenza costituzionale relativa agli anni considerati dalla presente ricerca. La sua importanza è poi accresciuta dal fatto che essa riguarda la legge delega con cui il Parlamento italiano ha disposto il "ritorno" al nucleare dell'Italia. Ritorno che, successivamente, è stato accantonato per via dell'esito della consultazione referendaria del 2011. La

pronuncia è complessa e tocca diversi aspetti e titoli competenziali. Ci si limita qui a ripercorrere i passaggi che hanno avuto ad oggetto la materia di cui alla lett. *h)* dell'art. 117, comma 2, Cost.
La Corte, nella decisione, rigetta le censure regionali avverso l'art. 25, comma 2, lett. *a)*, della l. n. 99/2009 (Delega in materia di energia nucleare), che reca il seguente principio e criterio direttivo: "la previsione della possibilità di dichiarare i siti aree di interesse strategico nazionale, soggette a speciali forme di vigilanza e protezione".
Le regioni ricorrenti postulavano una compressione della loro competenza in materia di governo del territorio a causa di tale norma. Tuttavia, la Corte non ha condiviso tale tesi, poiché le appariva chiaro, "fin dal contenuto letterale della norma, che il legislatore delegato non (avesse) inteso qui disciplinare la fase di individuazione del sito, della quale si è invece occupato formulando le lettere g) e h) della medesima disposizione, ma la sola eventualità che, a sito prescelto, esso possa acquisire il particolare status di area soggetta a vigilanza e protezione".
Non vi è dubbio, pertanto, "che l'art. 117, comma 2, lett. h), Cost. giustifichi una disciplina statale finalizzata alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico (sentenze n. 383 del 2005 e n. 6 del 2004), con particolare riferimento ai siti ove viene trattata l'energia nucleare, ovvero dove sono depositati i rifiuti radioattivi, attesi i gravi rischi che notoriamente conseguono ad un indebito trattamento di tali fonti e di tali materiali".

9.5. Il gioco d'azzardo

Nella sentenza n. 237/2006, la Corte dichiara l'incostituzionalità di una legge della Provincia di Trento che rinvia ad un apposito regolamento la determinazione del numero massimo di apparecchi e congegni automatici, semiautomatici ed elettronici di trattenimento o di gioco di abilità previsti dall'art. 110, commi 6 e 7, del R.D. n. 773 del 1931, che possono essere installati presso una serie di esercizi della provincia.
La Corte, onde giungere alla dichiarazione di incostituzionalità, sottolinea come nessun dubbio vi possa essere sulla riconducibilità di una siffatta disciplina al titolo competenziale di cui alla lett. *h)* dell'art. 117, comma 2, Cost. Dal che deriva la competenza legislativa esclusiva dello Stato su tale

aspetto, peraltro già esercitata per il tramite del TULPS (in particolare, l'art. 110). Tale competenza esclusiva è, inoltre, corroborata dallo stesso disposto di cui all'art. 12, n. 7, dello Statuto speciale per il Trentino Alto-Adige, il quale ha rimarcato in termini netti la centralità dei poteri di vigilanza, "ai fini della pubblica sicurezza", rispetto alla quale non sarebbe tollerabile una diversificazione di interventi su base territoriale. Né a tal proposito può rilevare la competenza in materia di pubblici esercizi riservata alla provincia dall'art. 9, n. 7, dello Statuto speciale.

9.6. La sospensione della licenza d'esercizio

Nella sentenza n. 129/2009, la Corte respinge il conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione al decreto del Questore della Provincia di Bolzano che ha disposto la sospensione per dieci giorni della licenza di esercizio rilasciata dal Sindaco del Comune di Bolzano per la gestione del Bar Caffè "Teatro".
Invero, "emerge che quelle di tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico sono le uniche finalità perseguite mediante l'adozione dell'atto impugnato. Ciò esclude che la sua incidenza nella materia degli "esercizi pubblici" di competenza provinciale (artt. 9, comma 1, n. 7, e 16 dello statuto speciale) lo renda illegittimo in quanto spetterebbero alla provincia anche le funzioni di sicurezza pubblica connesse alla predetta materia".
A ciò aggiungasi che "le stesse attribuzioni in materia di pubblica sicurezza del Presidente della provincia gli sono assegnate dall'art. 20 dello Statuto (e dagli artt. 3 del d.P.R. n. 686 del 1973 e 3 del d.P.R. n. 526 del 1987) nella sua qualità di ufficiale del Governo e sulla premessa che si tratta di competenze incontestabilmente statali (sentenza n. 211 del 1988). (…) Il provvedimento impugnato, in altri termini, è del tutto estraneo alle finalità che contraddistinguono la disciplina degli esercizi pubblici, essendo volto all'esclusivo scopo della tutela della sicurezza dei cittadini".

9.7. Altre questioni

In questo paragrafo, si cercheranno di raccogliere le altre decisioni riguardanti il parametro costituzionale di cui alla lett. *h)* dell'art. 117, c. 2,

della Cost., che, pur rivestendo un'importanza minore, sono comunque degne di essere menzionate.

(1) LA DISCIPLINA DEI CANI POTENZIALMENTE PERICOLOSI. La Corte, con la sentenza n. 222/2006 dichiara non lesiva delle competenze della Provincia autonoma di Bolzano l'ordinanza del Ministro della Salute del 9 settembre 2003, avente ad oggetto la "Tutela dell'incolumità pubblica dal rischio di aggressioni da parte di cani potenzialmente pericolosi". Infatti, alla stregua della giurisprudenza della Corte, nei "casi di concorso di competenze (nel caso di specie: "tutela della salute", ivi compresa la polizia veterinaria, che è materia riconducibile alla competenza concorrente fra Stato e Regioni; e "ordine pubblico e sicurezza", che è materia di competenza legislativa esclusiva statale) si deve fare applicazione del criterio della prevalenza e verificare se una tra le materie interessate possa dirsi dominante, in quanto nel complesso normativo sia rintracciabile un nucleo essenziale appartenente ad un solo ambito materiale ovvero le diverse disposizioni perseguano una medesima finalità (sentenze nn. 181 e 133 del 2006, 50 e 219 del 2005). Nella specie, le prescrizioni denunciate risultano accomunate da un'identica *ratio*, afferente al miglioramento delle condizioni di sicurezza dei cittadini dinanzi al rischio di attacco da parte di cani di razze con un particolare potenziale di aggressività".

(2) L'ATTIVITÀ DI STUDIO DEI FENOMENI CRIMINOSI. Non lede la competenza esclusiva statale in materia di sicurezza pubblica la legge della Regione Abruzzo n. 40/2004, che prevede che il Comitato scientifico regionale permanente per le politiche della sicurezza e della legalità presenti alla Giunta regionale una relazione annuale sullo stato della sicurezza del territorio della Regione Abruzzo. Tale funzione – secondo la Corte –, comportando una mera attività di analisi e di studio dei fenomeni criminosi, in ragione delle sue caratteristiche e finalità non è suscettibile di una teorica collocazione nell'ambito della nozione di "sicurezza pubblica" (sentenza n. 105/2006).

(3) IL SOCCORSO IN ACQUA. Le impugnazioni avverso la legge della Regione Lazio n. 11/2008, che reca disposizioni per l'utilizzo di tecnologie innovative per le unità di soccorso in acqua non risultano lesive di competenze assegnate allo Stato (ed, in particolare, di quella di cui alla lett. *h)* dell'art. 117, comma 2, Cost.). La sentenza n. 319/2009 ha, a tal proposito, statuito che gli "obiettivi e (la) portata delle disposizioni oggetto specifico di impugnazione (…) non consentono di inferire che si tratti di

uno strumento normativo volto a 'disciplinare la realizzazione di un efficace pattugliamento delle coste e (…) interventi di soccorso in mare', cui consegua l'invasione della competenza statale in materia di tutela della sicurezza pubblica nonché di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato. Con l'art. 1 della l.r. n. 11/2008, relativo alle finalità di essa, si dispone non già di realizzare quel pattugliamento e quegli interventi, ma semplicemente di favorire l'attività di salvamento (anche) mediante l'impiego – da parte di quanti se ne debbono o possono occupare – di moto d'acqua equipaggiate con dotazioni speciali per il trasporto dei bagnanti".

(4) INSTALLAZIONI E VERIFICHE DEGLI IMPIANTI ELETTRICI, RADIOTELEVISIVI, DI RISCALDAMENTO ED ALTRI ALL'INTERNO DEGLI EDIFICI. La Corte, con la sentenza n. 21/2010, ritiene che la competenza regionale non subisca alcun *vulnus* ad opera della l. n. 133/2008, dove viene prevista l'emanazione di uno o più decreti ministeriali concernenti la semplificazione degli adempimenti per l'installazione e la definizione di verifiche degli impianti elettrici, radiotelevisivi, di riscaldamento ed altri, posti all'interno degli edifici, nonché la revisione della relativa disciplina sanzionatoria. "La disposizione impugnata – attenendo a profili di sicurezza delle costruzioni, collegati ad aspetti di pubblica incolumità – è riconducibile alla materia della sicurezza, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *h*), Cost., la quale non si esaurisce nell'adozione di misure relative alla prevenzione e repressione dei reati, ma comprende la tutela dell'interesse generale alla incolumità delle persone, e quindi la salvaguardia di un bene che abbisogna di una regolamentazione uniforme su tutto il territorio nazionale". Pertanto, la Corte non condivide la prospettiva del ricorrente, secondo cui la norma impugnata sia riconducibile alla materia del governo del territorio ovvero della tutela della salute.

9.8. L'operare congiunto delle competenze in materia di "tutela della concorrenza" (lett. *e*) *e di "ordine pubblico e sicurezza", ad esclusione della polizia amministrativa locale* (lett. *h*)

Vi è stata una pronuncia (sentenza n. 18/2009) nel corso del quinquennio, in cui alla base della dichiarazione di incostituzionalità di una disposizione legislativa lombarda vi sono stati due parametri costituzionali, rappresentati dai titoli competenziali di cui alle lett. *e)* ed *h)* dell'art. 117, comma 2, Cost.

Le norme sottoposte al vaglio della Corte si sono rivelate illegittime, perché incidenti direttamente ed immediatamente sui settori

dell'assegnazione delle bande orarie per i vettori aerei e del rilascio delle concessioni aeroportuali, la cui disciplina risponde ad esigenze di sicurezza del traffico aereo e ad esigenze di tutela della concorrenza. Dal che deriva la competenza esclusiva dello Stato in materia.

10. Segue: *lett. i). Cittadinanza, stato civile e anagrafi*

In nessuna delle pronunce della Corte costituzionale, negli anni che vanno dal 2006 al 2010 (tanto nel giudizio in via principale, quanto nel conflitto intersoggettivo), il parametro costituzionale dirimente è stato il titolo competenziale di cui alla lett. *i)* dell'art. 117, comma 2, Cost.
Esso, in realtà, è stato dedotto in un'occasione, ma il giudizio si è chiuso con una ordinanza che dichiarava l'estinzione del giudizio (n. 63/2010), per cui non si è avuta alcuna decisione sul punto.

11. Segue: lett. l). Giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa

Per una razionale trattazione dei titoli competenziali contenuti nella lett. *l)* del comma 2 dell'art. 117 Cost., si è ritenuto opportuno suddividere l'esposizione della relativa giurisprudenza, a seconda che quest'ultima abbia avuto ad oggetto la "giurisdizione e (le) norme processuali", "(l')ordinamento civile" o "(l')ordinamento penale", con corrispondenti sotto-paragrafi. Non si rinvengono, invece, decisioni della Corte (nell'ambito del contenzioso Stato-Regioni) in cui abbia avuto rilevanza, come titolo competenziale dirimente, la "giustizia amministrativa".
In appositi sotto-paragrafi finali verranno, poi, esposti i casi in cui vi sia stato l'operare congiunto del parametro costituzionale di cui alla lett. *l)* assieme ad altri.

11.1. Giurisdizione e norme processuali

La competenza esclusiva dello Stato in materia di giurisdizione e norme processuali è stata al centro delle sentenze nn. 25 del 2007; 167 e 299 del 2010.

Con la prima decisione (sentenza n. 25/2007), la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione legislativa (della Regione Puglia) che assoggettava le gestioni liquidatorie USL pugliesi alla procedura di liquidazione coatta amministrativa. Così disponendo, infatti, la legge regionale ha violato la competenza statale esclusiva in materia di giurisdizione e norme processuali, poiché assegna alle situazioni soggettive di coloro che hanno avuto rapporti con quegli enti un regime sostanziale diverso da quello ordinario altrimenti applicabile. In via consequenziale, viene altresì dichiarata l'illegittimità costituzionale della previsione legislativa regionale che disponeva l'esclusione di ogni legittimazione passiva, sostanziale e processuale, della regione per l'eventuale residuo passivo.

Viola, altresì, la competenza esclusiva statale in materia di giurisdizione e norme processuali la normativa del Friuli-Venezia Giulia, nella parte in cui dispone che gli agenti di polizia locale sono agenti di polizia giudiziaria (sentenza n. 167/2010).

Infine, una lesione della competenza statale viene ravvisata nel giudizio di legittimità costituzionale avente ad oggetto la legge della Regione Puglia n. 32/2009 (Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia), il cui art. 1, comma 3, lett. *h)*, stabilisce che le politiche della regione sono finalizzate, tra l'altro, "a garantire la tutela legale, in particolare, l'effettività del diritto di difesa, agli immigrati presenti a qualunque titolo sul territorio della regione" (sentenza n. 299/2010). Motiva la Corte che "siffatta disposizione contempla (…) un intervento che, in considerazione dell'univoco riferimento allo scopo di 'garantire la tutela legale' e 'l'effettività del diritto di difesa', concerne, all'evidenza, aspetti entrambi riconducibili all'art. 117, comma 2, lett. *l)*, Cost., parametro evocato in modo ampio, ma congruamente, dal ricorrente. Peraltro, questa conclusione si impone anche in riferimento alla disciplina del diritto di difesa dei non abbienti, che le norme statali contemplano in riferimento al processo penale, civile, amministrativo, contabile e tributario e negli affari di volontaria giurisdizione, garantendolo anche allo straniero e all'apolide residente nello Stato".

11.2. Ordinamento civile

Le principali questioni in cui è venuta in rilievo la competenza in materia di ordinamento civile sono state raggruppate in sei gruppi: (1) il contenzioso Stato-Regioni su leggi aventi ad oggetto beni; (2) il diritto del lavoro; (3) la disciplina regionale sulla rappresentanza nella scelta del trattamento terapeutico e sugli interventi contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere; (4) i rapporti di diritto privato della P.A.; (5) la disciplina delle società a capitale interamente pubblico o miste; (6) le altre questioni.

11.2.1. Il contenzioso Stato-Regioni su leggi aventi ad oggetto beni

Con la sentenza n. 173/2006, la Corte stabilisce perentoriamente l'illegittimità costituzionale di una legge della Regione Piemonte. La norma regionale impugnata, infatti, operando un diretto trasferimento di beni da una persona giuridica del tutto estranea all'ordinamento sanitario regionale – quale è la Fondazione Ordine Mauriziano (che i beni in discorso aveva ricevuto per disposizione legislativa statale) – ad una Azienda sanitaria locale, incide sul patrimonio della persona stessa e rientra, quindi, nella materia dell'ordinamento civile.

11.2.2. Il diritto del lavoro

Con la sentenza n. 411/2006, la Corte dichiara l'incostituzionalità di una legge della Regione Lombardia, nella parte in cui dispone che al personale assunto successivamente alla trasformazione delle IPAB in persone giuridiche di diritto privato, "in sede di contrattazione collettiva, è stabilita l'applicazione di contratti in essere o di contratti compatibili ed omogenei con quelli applicati al personale già in servizio".
"Al fine di individuare la materia, tra quelle contemplate dall'art. 117 Cost., alla quale ricondurre la disciplina in esame, questa deve essere considerata per ciò che dispone, e non già in base alle finalità perseguite dal legislatore: criterio che si impone, in particolare, quando venga in rilievo una materia – quale quella della 'tutela del lavoro' – la cui stessa denominazione include il

concetto di fine, e che per ciò solo sarebbe in grado di riferirsi a qualsiasi disciplina avente ad oggetto il lavoro. Se, pertanto, il legislatore regionale ha perseguito una finalità riconducibile all'intento (generico) di 'tutelare il lavoro' dei neo-assunti, lo strumento utilizzato – l'obbligo di contrattare – attiene certamente all'ordinamento civile, in quanto si risolve nel vincolo, imposto ad un soggetto privato, di tenere un comportamento prescritto dalla legge e, quindi, in un vincolo destinato ad incidere sul suo potere di autodeterminarsi".

Altresì lesiva della competenza statale in materia di "ordinamento civile" (sentenza n. 24/2007), è una disciplina regionale che rechi disposizioni circa i limiti minimi di orario per la formazione interna (apprendistato professionalizzante).

Soccombe, con la sentenza n. 95/2007, il ricorrente regionale che censura la disposizione della legge finanziaria 2006, nella parte in cui prevede la soppressione delle indennità di trasferta per tutte le pubbliche amministrazioni. Motiva la Corte che "la legge statale, in tutti i casi in cui interviene a conformare gli istituti del rapporto di impiego attraverso norme che si impongono all'autonomia privata con il carattere dell'inderogabilità, costituisce un limite alla (…) competenza residuale regionale (in materia di organizzazione amministrativa delle regioni e degli enti pubblici regionali e dello stato giuridico ed economico del relativo personale) e va, quindi, applicata anche ai rapporti di impiego dei dipendenti delle regioni e degli enti locali".

Con la sentenza n. 151/2010, la Corte riconosce un indebito sconfinamento del legislatore regionale della Val d'Aosta in materia di ordinamento civile ed, in particolare, di disciplina dei rapporti di lavoro. La relativa disciplina deve, infatti, essere uniforme in tutto il territorio nazionale ed imporsi anche alle regioni a Statuto speciale. Esorbitano, quindi, le competenze regionali le disposizioni che prevedono (1) il potere della p.a. di procedere a controlli sullo stato di malattia dei propri dipendenti; (2) le fasce orarie di reperibilità per l'effettuazione dei predetti controlli; (3) gli emolumenti che il lavoratore ha diritto di percepire durante il periodo di malattia; (4) l'istituto dell'esonero.

Nel corso dell'anno 2010, la Corte interviene, inoltre, in altre due occasioni con riferimento al settore dei rapporti di lavoro. Ci si riferisce alle sentenze nn. 324 e 332 del 2010. Con la prima viene chiarito che non viola le competenze regionali la legislazione statale in materia di affidamento di

incarichi dirigenziali a soggetti esterni all'amministrazione conferente, in quanto tale affidamento si realizza mediante rapporti di diritto privato, la cui disciplina afferisce alla materia dell'ordinamento civile.
Con la seconda pronuncia, la Consulta dichiara l'illegittimità costituzionale di una legge della Regione Marche che stabilisce apposite norme sul trattamento accessorio dei dipendenti addetti alle segreterie particolari dei componenti della Giunta regionale e dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale e degli autisti.

11.2.3. La disciplina regionale sulla rappresentanza nella scelta del trattamento terapeutico e sugli interventi contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere

La sentenza n. 253/2006 presenta degli aspetti di massimo interesse. La regione si improvvisa legislatrice in settori piuttosto delicati (ed anche oggetto di vivace dibattito politico in questi anni), ma la Corte "annulla" tutte le sue iniziative, in ragione del fatto che le materie sui cui l'ente voleva incidere appartengono alla materia "ordinamento civile", la cui disciplina spetta in via esclusiva al legislatore nazionale.
Nella pronuncia si dichiara l'incostituzionalità degli artt. 7, comma 1, ed 8 della legge della Regione Toscana 15 novembre 2004, n. 63 (Norme contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere), dove si prevede che "ciascuno ha diritto di designare la persona a cui gli operatori sanitari devono riferirsi per riceverne il consenso a un determinato trattamento terapeutico, qualora l'interessato versi in condizione di incapacità naturale e il pericolo di un grave pregiudizio alla sua salute o alla sua integrità fisica giustifichi l'urgenza e l'indifferibilità della decisione". Il successivo art. 8 disciplina il procedimento per rendere le dichiarazioni di volontà indicate nell'art. 7.
Secondo la Corte, "la regione ha così disciplinato la possibilità per il soggetto, in vista di un'eventuale e futura situazione di incapacità naturale e al ricorrere delle condizioni indicate dall'art. 7, di delegare ad altra persona, liberamente scelta, il consenso ad un trattamento sanitario. *Così operando il legislatore regionale ha ecceduto dalle proprie competenze, regolando l'istituto della rappresentanza* che rientra nella materia dell'ordinamento civile, riservata allo Stato, in via esclusiva, dall'art. 117, comma 2, lett. *l)*, della Costituzione" (corsivo nostro).

Altresì fondata è la q.l.c. afferente all'art. 7, comma 5, della stessa legge. La norma impugnata prevede che "la richiesta di un trattamento sanitario, che abbia ad oggetto la modificazione dell'orientamento sessuale o dell'identità di genere per persona maggiore degli anni diciotto, deve provenire personalmente dall'interessato, il quale deve preventivamente ricevere un'adeguata informazione in ordine allo scopo e natura dell'intervento, alle sue conseguenze ed ai suoi rischi".
La Corte sostiene che "tale disposizione incide del pari nella materia dell'ordinamento civile e, precisamente, in quella degli atti di disposizione del proprio corpo, riservata all'esclusiva potestà legislativa statale. In particolare, il trattamento sanitario che abbia ad oggetto l'adeguamento dei caratteri sessuali morfologici esterni alla identità psico-sessuale, rientra tra quelli che, pur determinando una diminuzione permanente della propria integrità fisica, sono eccezionalmente ammessi dall'ordinamento - in deroga al divieto di cui all'art. 5 del codice civile - nei limiti fissati dal legislatore statale con la l. del 14 aprile 1982 n. 164 (Norme in materia di rettificazione di attribuzione di sesso)".
Infine, pure fondata è la q.l.c. sollevata dallo Stato in riferimento all'art. 16, commi 1 e 4, della stessa legge, che, prevedendo un obbligo a contrattare per alcuni operatori commerciali, senza che possa a tal proposito rilevare un motivo riconducibile all'orientamento sessuale o all'identità di genere, viola, ancora una volta, le competenze statali in materia di "ordinamento civile".

11.2.4. I rapporti di diritto privato della Pubblica amministrazione

La sentenza n. 401/2007 (già oggetto di commento sotto altri aspetti in questo Cap., par. 6.1.3.) reca un'importante affermazione di principio sui rapporti di diritto privato della P.A.: appartengono alla materia dell'ordinamento civile l'intera disciplina di esecuzione del rapporto contrattuale, incluso l'istituto del collaudo, e la direzione dei lavori, che si inserisce nella fase dell'esecuzione del rapporto contrattuale, finalizzata a verificare, tra l'altro, la conformità dei lavori al progetto e al contratto. Al legislatore statale spetta, altresì, secondo la Corte, individuare il tipo contrattuale da utilizzare per la regolamentazione dei rapporti di lavori, servizi e forniture, allo scopo di garantire uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale.

Sulla base di queste asserzioni, la Corte, con la sentenza n. 431/2007, dichiara l'illegittimità costituzionale di disposizioni legislative campane e abruzzesi, che contenevano norme circa l'attività contrattuale relativa ai lavori e alle opere di competenza regionale.
Con riguardo al servizio idrico integrato, la Corte ha affermato che la disposizione di cui al comma 1 dell'art. 153 del d.lgs. n. 152/2006 ("le infrastrutture idriche di proprietà degli enti locali ai sensi dell'articolo 143 sono affidate in concessione d'uso gratuita, per tutta la durata della gestione, al gestore del servizio idrico integrato, il quale ne assume i relativi oneri nei termini previsti dalla convenzione e dal relativo disciplinare") non viola le competenze regionali (sentenza n. 246/2009). Motiva la Corte che "la disciplina della dotazione dei gestori del servizio idrico integrato recata dalla norma, diversamente da quanto ritenuto dalla ricorrente, è riconducibile in prevalenza alla competenza legislativa esclusiva statale. La disposizione censurata, infatti, nel riferirsi alle infrastrutture idriche di proprietà degli enti locali, che sono beni senza dubbio funzionali alla gestione del servizio idrico quale servizio pubblico locale, esclude in radice l'onerosità della concessione d'uso di tali infrastrutture al gestore del servizio ed incide, perciò, sulla tipologia contrattuale. Essa attiene, dunque, all'esercizio dell'autonomia negoziale in tema di concessioni-contratto e deve perciò essere ricondotta, secondo un criterio di prevalenza, alla materia dell'ordinamento civile, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *l*), Cost.".

11.2.5. La disciplina delle società a capitale interamente pubblico o miste

Il giudizio risoltosi con la sentenza n. 329/2008 trae origine dall'impugnativa regionale formulata avverso l'art. 13 del d.l. n. 223/2006, che impone alcuni limiti alle società, a capitale interamente pubblico o misto, costituite dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività di tali enti, nonché, nei casi consentiti dalla legge, per lo svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative di loro competenza. E' stabilito, in particolare, che esse operino esclusivamente con gli enti costituenti ed affidanti, non svolgano prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, non partecipino ad altre società o enti e abbiano oggetto sociale esclusivo.
La Corte ritiene costituzionalmente legittima una siffatta normativa statale, partendo dal presupposto che "le disposizioni impugnate definiscono il

proprio ambito di applicazione non secondo il titolo giuridico in base al quale le società operano, ma in relazione all'oggetto sociale di queste ultime. Tali disposizioni sono fondate sulla distinzione tra attività amministrativa in forma privatistica e attività d'impresa di enti pubblici. (…) Le disposizioni impugnate mirano a separare le due sfere di attività per evitare che un soggetto, che svolge attività amministrativa, eserciti allo stesso tempo attività d'impresa, beneficiando dei privilegi dei quali esso può godere in quanto pubblica amministrazione. Non è negata né limitata la libertà di iniziativa economica degli enti territoriali, ma è imposto loro di esercitarla distintamente dalle proprie funzioni amministrative, rimediando a una frequente commistione, che il legislatore statale ha reputato distorsiva della concorrenza".

Il settore disciplinato non inerisce alla organizzazione amministrativa "perché non è rivolta a regolare una forma di svolgimento dell'attività amministrativa. Essa rientra, invece, nella materia (…) 'ordinamento civile', perché mira a definire il regime giuridico di soggetti di diritto privato e a tracciare il confine tra attività amministrativa e attività di persone giuridiche private".

11.2.6. Altre questioni

(1) RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA. Secondo la sentenza n. 184/2007, è legittima la normativa recata dalla finanziaria 2006, nella parte in cui prevede la definizione in appello dei giudizi di responsabilità amministrativa dinanzi alla Corte dei Conti (mediante il pagamento di una somma compresa fra il 10 e il 30% del danno quantificato nella sentenza di primo grado). Trattasi, infatti, di disciplina incidente sulla responsabilità amministrativa, che, come tale, è di competenza esclusiva statale.

(2) COMPENSI PROFESSIONALI PER AVVOCATI E PRATICANTI ABILITATI. Non è lesiva della competenza regionale la normativa statale che richiede che i patti conclusi fra avvocati o praticanti abilitati e clienti, che stabiliscano compensi professionali, siano stipulati in forma scritta. Tale norma è, a tutta evidenza, riconducibile alla materia dell'ordinamento civile (sentenza n. 443/2007).

(3) FONDAZIONI BANCARIE. Per effetto delle modifiche legislative del 1990 e del 1999, le fondazioni bancarie non rientrano più nell'ambito della

materia del credito, ma in quella dell'ordinamento civile. Si giustifica, così, la competenza statale esclusiva nel settore (sentenza n. 438/2007).
(4) SVOLGIMENTO DELL'ATTIVITTÀ DI B&B. Viola palesemente la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile la normativa regionale con cui si condiziona all'approvazione dell'assemblea condominiale lo svolgimento dell'attività di *bed & breakrast* in appartamenti situati in edifici condominiali (sentenza n. 369/2008).
(5) INDIVIDUAZIONE DEL DEMANIO. Le disposizioni legislative della Regione Molise violano la competenza statale in materia di ordinamento civile, laddove stabiliscono, in virtù del loro combinato disposto, una diversa disciplina, rispetto a quella prevista dagli artt. 822 c.c. e 28 Cod. Nav., ai fini della individuazione del demanio marittimo (sentenza n. 370/2008).
(6) CONCORSI DI PROGETTAZIONE BANDITI DA PRIVATI. La legislazione pugliese recante norme cui devono attenersi i privati nel bandire concorsi di progettazione lede la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, in quanto limitativa della autonomia privata (sentenza n. 283/2009).
(7) LE "FASCE" DEI FARMACI. E' costituzionalmente illegittima la legislazione pugliese, laddove stabilisce l'impossibilità (al di fuori degli accordi tra sistema sanitario regionale e sistema produttivo e distributivo dei farmaci) di modificare le quote di spettanza, previste per legge, alle componenti aziende, grossisti e farmacisti per l'erogazione di farmaci di fascia A, ancorché mediante intesa fra le parti. La normativa regionale impugnata, limitando la capacità di tali soggetti di modificare pattiziamente le quote di loro spettanza, ha illegittimamente inciso sull'autonomia negoziale dei privati di cui all'art. 1322 c.c. Tale autonomia è, infatti, all'evidenza riconducibile alla materia dell'ordinamento civile, di esclusiva spettanza statale (sentenza n. 295/2009).

11.3. Ordinamento penale

Nell'ambito del contenzioso Stato-Regioni per gli anni 2006-2010, il titolo competenziale dell'ordinamento penale è stato dirimente soprattutto in due occasioni.

(1) Con la sentenza n. 183/2006, la Corte ritiene che attengono alla materia dell'ordinamento penale e non già alla materia del governo del territorio le norme della l. 15 dicembre 2004, n. 308, statuenti l'irrilevanza penale di determinati abusi in zona paesaggistica, per il futuro, e l'estinzione dei reati paesaggistici, per il passato. Peraltro, "l'irrilevanza penale dell'abuso non tocca gli aspetti urbanistici, per i quali le regioni non vedono scalfita la loro competenza nella previsione delle sanzioni amministrative in materia edilizia. (…) E' del resto pacifico nella giurisprudenza penale e amministrativa che la valutazione espressa in sede di giudizio penale per il reato paesaggistico non vincola le determinazioni amministrative in materia edilizia".

(2) Eccede la propria competenza la legge della Provincia autonoma di Bolzano che prevede una serie di sanzioni penali per illeciti relativi ad attività venatorie (sentenza n. 387/2008). Ciò, in quanto la provincia non si limita ad un mero rinvio alla legge statale, bensì prevede alcune fattispecie cui sono da ricollegarsi le sanzioni nazionali. Nè "può accogliersi il rilievo della difesa regionale, che invoca l'art. 23 dello Statuto Trentino-Alto Adige/Südtirol, il quale consente alla regione e alle province di utilizzare – a presidio delle norme contenute nelle rispettive leggi – le sanzioni penali che le leggi dello Stato stabiliscono per le stesse fattispecie. Invero, la norma statutaria citata non consente né l'autonoma determinazione delle fattispecie, con un rinvio alla legge statale solo per l'individuazione delle sanzioni, né l'incorporazione delle stesse in una legge regionale o provinciale".

11.4. L'operare congiunto di uno dei titoli competenziali di cui alla lett. l) assieme ad altri

In alcune pronunce della Corte, i titoli competenziali di cui alla lett. *e)* hanno costituito il parametro dirimente, in uno con altri titoli competenziali. Nei sotto-paragrafi che seguono, si espone la relativa casistica.

11.4.1. L'operare congiunto delle competenze in materia di "tutela della concorrenza" (lett. e) *e di "ordinamento civile"* (lett. l)

In riferimento all'operare congiunto delle competenze in materia di "tutela della concorrenza" (lett. *e*) e di "ordinamento civile" (lett. *l*), vengono, soprattutto, in rilievo quattro decisioni. Esponendone i contenuti in ordine cronologico, si ricorda come, con la sentenza n. 368/2008, la Corte dichiari l'illegittimità costituzionale di una legge del Friuli-Venezia Giulia, con cui vengono disciplinati taluni aspetti delle denominazioni dei prodotti vitivinicoli (in particolare, il Tocai Friulano) in attuazione dell'Accordo TRIPs, ratificato in Italia con legge n. 747/1994. Premette la Corte che, "indipendentemente dall'esatta configurazione del segno distintivo in esame e dalla categoria alla quale esso è riconducibile, è palese che la norma impugnata, in considerazione del suo contenuto e del suo obiettivo, incide su molteplici interessi: dei produttori, dei consumatori, della collettività al rispetto del principio di verità, del corretto svolgimento della concorrenza, interferendo in tal modo in una molteplicità di materie". Sicché, richiamandosi alla propria pregressa giurisprudenza, il Giudice delle leggi ritiene che "siffatta interferenza va(da) composta facendo ricorso al criterio della prevalenza, che è applicabile (al caso di specie), poiché risulta evidente l'appartenenza del nucleo essenziale della disciplina a materie diverse dall'agricoltura". In particolare, secondo la Corte, la prevalenza è da attribuirsi alle materie della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile, nessuna delle quali è di competenza della resistente, con conseguente illegittimità della norma impugnata.
Anche la sentenza n. 160/2009 ha portato la Corte a conoscere delle q.l.c. dedotte in relazioni ai parametri di cui alle lettere *e)* ed *l)* dell'art. 117, comma 2, Cost. Tuttavia, poiché la decisione è stata già richiamata *supra*, si rinvia a quanto già esposto (v. par. 6.1.3. di questo Cap.)
Ancora, vengono in rilievo le sentenze nn. 45 e 325 del 2010. La seconda, già parzialmente commentata nel par. 6.1.1. di questo Cap., ha ritenuto prive di fondamento le doglianze regionali avverso la normativa statale, che stabilisce che la potestà regolamentare dello Stato prescriva alle società *in house* e alle società a partecipazione mista pubblica e privata di osservare procedure ad evidenza pubblica per l'acquisto di beni e servizi e l'assunzione di personale. Motiva la Corte che "tale disposizione, infatti, attiene, in primo luogo, alla materia della tutela della concorrenza, perché è finalizzata ad evitare che, nel caso di affidamenti diretti, si possano

determinare distorsioni dell'assetto concorrenziale del mercato nella fase, successiva all'affidamento del servizio, dell'acquisizione degli strumenti necessari alla concreta gestione del servizio stesso. In secondo luogo, essa attiene anche alla materia dell'ordinamento civile, anch'essa di competenza esclusiva dello Stato, in quanto impone alla particolare categoria di società cui è affidata in via diretta la gestione di servizi pubblici locali una specifica modalità di conclusione dei contratti per l'acquisto di beni e servizi e per l'assunzione di personale".

Con l'altra decisione emessa nel 2010 (la n. 45), la Corte si pronuncia su diverse questioni, stabilendo che (1) le competenze statali non sono lese dalla previsione di un rinvio a norme regolamentari provinciali, da parte di una legge della Provincia autonoma di Trento, per la disciplina di ambiti materiali rientranti nella competenza dell'ente, anche qualora si tratti di capitolati generali. Rimane, peraltro, salva la possibilità di esperire gli altri rimedi previsti (giurisdizione amministrativa o conflitto intersoggettivo), qualora, nell'esercizio della propria potestà regolamentare, la provincia ecceda la propria competenza. (2) Pur rientrando la fase di conclusione ed esecuzione del contratto nella materia dell'ordinamento civile, ciò non toglie che, in relazione a peculiari esigenze di interesse pubblico, possano residuare, in capo alla P.A., poteri afferenti alla fase dell'esecuzione. Da ciò deriva la legittimità costituzionale della previsione legislativa provinciale che regola il documento tecnico di cantiere che può essere richiesto all'appaltatore dal direttore dei lavori. (3) Del pari destituita di fondamento è stata ritenuta anche la doglianza relativa alla disposizione provinciale che disciplina le riserve e le contestazioni tra l'amministrazione aggiudicatrice e l'appaltatore. Essa, infatti, contempla l'istituto dell'accordo bonario, che non rientra nella materia della giustizia amministrativa di competenza esclusiva statale.

11.4.2. L'operare congiunto delle competenze in materia di "tutela del risparmio e dei mercati finanziari" (lett. e) *e di "ordinamento civile"* (lett. l). *L'utilizzo degli strumenti finanziari derivati da parte delle regioni e degli enti locali*

L'operare congiunto dei titoli competenziali menzionati nel titolo del presente paragrafo si è verificato nella sentenza n. 52/2010, che è una decisione che reca argomentazioni articolate e di estremo rilievo, anche perché si lega a vicende che hanno rivestito un notevole ruolo politico. Ci si

riferisce all'uso degli strumenti finanziari derivati da parte delle regioni e degli enti locali. Purtroppo, però, in questa sede sono possibili solo dei brevi cenni al punto nodale della pronuncia.
La Corte non ha ritenuto fondate le censure sollevate dalle regioni ricorrenti in relazione all'art. 62 del d.l. n. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 133/2008, il quale detta una disciplina volta a limitare l'uso degli strumenti finanziari derivati da parte delle regioni e degli enti locali, in modo da contenerne l'indebitamento.
Motiva la Corte che la finalità perseguita dal legislatore "è proprio quella di garantire la tutela del mercato mobiliare in rapporto alle modalità di accesso delle regioni e degli enti locali alle suddette tipologie di contrattazione, le quali sono, per loro stessa natura, idonee ad alterare i complessivi equilibri finanziari del mercato di riferimento. È innegabile, infatti, che i derivati finanziari scontino un evidente rischio di mercato, non preventivamente calcolabile, ed espongano gli enti pubblici ad accollarsi oneri impropri e non prevedibili all'atto della stipulazione del contratto, utilizzando per l'operazione di investimento un contratto con caratteristiche fortemente aleatorie per le finanze dell'ente. Si tratta, pertanto, di una disciplina che, tutelando il mercato e il risparmio, assicura anche la tutela del patrimonio dei soggetti pubblici". Inoltre, "il massiccio ingresso di soggetti, e cioè degli enti pubblici ai quali si riferisce la contestata normativa, nel mercato finanziario, con l'apporto di capitali di notevole entità (se rapportati, in genere, a quelli dei comuni investitori), è tale da comportare profonde modificazioni strutturali nel mercato stesso, con riferimento sia alla tipologia dei contratti che gli enti sarebbero autorizzati a stipulare, sia alle condizioni e ai limiti che la normativa regolamentare di attuazione potrebbe porre". Per tali ragioni, la normativa è da ricondurre alle materie di cui alle lettere *e)* ed *l)*, di esclusiva spettanza statale, con conseguente legittimità costituzionale della normativa impugnata.

11.4.3. L'operare congiunto delle competenze in materia di "ordine pubblico e sicurezza" (lett. h) *e di "giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale"* (lett. l)

Con la sentenza n. 223/2010, la Consulta dichiara invasiva delle competenze esclusive statali le disposizioni della legge della Regione Campania, che disciplinano alcuni aspetti di regolamentazione ed uso degli apparecchi di misurazione della velocità "autovelox" sulle strade di

proprietà regionale, in quanto, così facendo, la regione invade la materia dell'ordine pubblico e sicurezza, nonché quelle della giurisdizione e norme processuali e dell'ordinamento civile e penale", entrambe di esclusiva spettanza statale.

12. Segue: *lett. m). Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*

Il titolo competenziale di cui alla lett. *m)* del comma 2 dell'art. 117 Cost. costituisce una di quelle materie con cui lo Stato riesce, in misura notevole, ad incidere sui più disparati settori di legislazione. La sua natura di competenza statale "trasversale" riesce a conferirle una *vis espansiva* paragonabile a quelle delle materie della tutela della concorrenza e della tutela dell'ambiente.
Le pronunce che hanno avuto ad oggetto tale competenza esclusiva statale rivestono senza dubbio un ruolo di non secondo momento e la loro trattazione è qui svolta per affinità di questioni, con appositi sotto-paragrafi.
Prima di iniziare l'analisi, si ricorda come la giurisprudenza costituzionale in materia di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" sia stata inaugurata dalla sentenza n. 282 del 2002; pronuncia, questa, emanata al di fuori dell'arco temporale (2006-2010) oggetto del presente studio, ma di cui si sottolinea la centralità e a cui spesso si farà rinvio nel prosieguo.
A questo proposito, si ritiene subito opportuno richiamare la sentenza n. 248/2006, in quanto esplica alcuni principi generali, rifacendosi a quanto disposto dalla Corte nella pronuncia-guida citata. Con la sent. n. 248, la Corte sottolinea che "quanto ai livelli essenziali delle prestazioni, se è evidente che le leggi regionali non possono pretendere di esercitare una funzione normativa riservata in via esclusiva al legislatore statale, nel contempo quest'ultimo non può invocare tale competenza di carattere trasversale per richiamare a sé l'intera disciplina delle materie cui essa possa di fatto accedere; disciplina nell'ambito della quale, viceversa, se di titolarità regionale, resta integra la potestà stessa della regione di sviluppare ed arricchire il livello e la qualità delle prestazioni garantite dalla legislazione statale, in forme compatibili con quest'ultima".

12.1. Il diritto di accesso ai documenti amministrativi. La disciplina delle informazioni in tema di ambiente

La Corte costituzionale affronta delle questioni di legittimità costituzionale inerenti alla disciplina delle informazioni in tema di ambiente in due pronunce del 2006 (sentenze nn. 398-399/2006), in cui la Corte applica il medesimo principio.
In particolare, secondo la Corte, "la disciplina delle informazioni in tema di ambiente non appartiene alla materia 'tutela dell'ambiente', di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *s*), Cost., ma si inserisce nel vasto ambito della tutela del diritto di accesso del pubblico ai documenti amministrativi. Ciò non vale tuttavia ad escludere la competenza legislativa dello Stato in materia, giacché l'accesso ai documenti amministrativi attiene, di per sé, ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, di cui all'art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost.".
Sulla base di tale assunto, nella sent. n. 399, la Corte nega che le competenze regionali siano state lese dal decreto legislativo che ha attuato la Direttiva in materia. Ed, infatti, in ragione dei principi su menzionati, "si deve escludere che non spettasse allo Stato dare attuazione alla direttiva comunitaria 2003/4/CE in materia di informazione ambientale, proprio perché sullo Stato incombe il dovere di fissare i livelli essenziali di tutela, validi per l'intero territorio nazionale, anche in questo settore".
Specularmente, con la sent. n. 398, la Corte dichiara non fondate le censure statali rivolte alla legge della Regione Friuli-Venezia Giulia – attuativa della stessa direttiva europea sopra menzionata – perché essa si attiene ai limiti tracciati dalla legislazione statale in materia di diritto di accesso e non si rivolge alle amministrazioni statali.

12.2. La certificazione ambientale o di qualità

La Corte afferma (sentenza n. 322/2009) che lo Stato ha legittimamente esercitato la potestà legislativa con l'art. 30, comma 1, del d.l. n. 112/2008, che prevede la semplificazione dei controlli per le imprese soggette a certificazione ambientale o di qualità rilasciata da un soggetto certificatore accreditato in conformità a norme tecniche europee ed internazionali. Infatti, la legge statale non reca alcun pregiudizio alle competenze regionali, in quanto tale "disciplina è (…) riconducibile alla materia 'determinazione

dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale', attribuita dall'articolo 117, comma 2, lett. *m*), Cost. alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, apparendo corretta la autoqualificazione in tal senso contenuta nella medesima, sebbene priva di efficacia vincolante (sentenze n. 1 del 2008 e n. 430 del 2007)". Peraltro, è la stessa normativa statale a prevedere che "resta ferma la potestà delle regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela".

12.3. I diritti sociali

(1) DIRITTO ALLA CASA. Con la sentenza n. 166/2008, la Corte dichiara non invasivo delle competenze regionali l'art. 5 della l. n. 9/2007 (Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali), che attribuisce al Ministro delle infrastrutture il compito di definire (…) le caratteristiche e i requisiti degli alloggi sociali esenti dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato ai sensi degli artt. 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea. Infatti, ritiene la Corte che "lo Stato, nel determinare le caratteristiche e i requisiti degli alloggi sociali, in sostanza determina i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto all'abitazione". Allo stesso modo, e richiamandosi alla medesima sent. n. 166 del 2008, la Corte ritiene non invasivo della competenza regionale l'art. 11, comma 2, del d.l. n. 112/2008 (piano nazionale di edilizia abitativa), in quanto il piano è rivolto all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di abitazioni di edilizia residenziale destinate a prima casa (sentenza n. 121/2010). Esso costituisce, quindi, un'espressione della competenza statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali.

(2) DIRITTO ALLA SALUTE. La Corte chiarisce, con la sentenza n. 45/2008, che la previsione legislativa statale, che dispone un cospicuo stanziamento per finanziamenti alle regioni meridionali e insulari a fini di prevenzione oncologica, non arreca alcun *vulnus* alle competenze regionali, in quanto rivolta a garantire i LEA su tutto il territorio nazionale.

Ancora, nella sentenza n. 203/2008, la Corte dichiara la non fondatezza della censura regionale avverso la normativa statale di imposizione di un *ticket* fisso sulle prestazioni ambulatoriali. La q.l.c. muoveva dal rilievo che la

legge statale avrebbe così determinato una significativa compressione dell'autonomia finanziaria regionale, in relazione al reperimento di risorse da destinare alla gestione del settore sanitario. La Corte respinge la censura, in quanto, "per assicurare l'uniformità delle prestazioni che rientrano nei livelli essenziali di assistenza (LEA), spetta allo Stato determinare la ripartizione dei costi relativi a tali prestazioni tra il Servizio sanitario nazionale e gli assistiti, sia prevedendo specifici casi di esenzione a favore di determinate categorie di soggetti, sia stabilendo soglie di compartecipazione ai costi, uguali in tutto il territorio nazionale".

Con non dissimili ragioni, la Corte dichiara incostituzionale una legge della Regione Liguria, nella parte in cui la regione stabiliva che parte di una categoria di farmaci non fosse a carico del Servizio Sanitario Nazionale (sentenza n. 271/2008). I Giudici costituzionali, infatti, hanno sottolineato come l'erogazione di farmaci attenga, senza dubbio, ai livelli essenziali di assistenza (LEA) (verte su analoga questione ed è in senso conforme la sentenza n. 44/2010).

(3) L'ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DEI MERI FINANZIAMENTI DI SPESA STATALI. Nella sentenza n. 50/2008, la Corte ritiene che i fondi istituiti con l. n. 296/2007 per una serie di interventi ricollegabili alla tutela dei diritti sociali (infanzia, politiche della famiglia, ecc…) non rinvengano alcun "autonomo titolo di legittimazione nella competenza statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". Invero, "l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva e trasversale di cui alla citata disposizione costituzionale si riferisce alla determinazione degli *standard* strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di genericità, a tutti gli aventi diritto (tra le tante, le sentenze n. 387 del 2007 e n. 248 del 2006). Le norme in esame, invece, non determinando alcun livello di prestazione, ma prevedendo soltanto meri finanziamenti di spesa, non potrebbero giammai rinvenire la propria legittimazione nel titolo di competenza in esame. La Corte annulla, con la sentenza n. 168/2008, e ricorrendo alle stesse motivazioni appena riportate, un'altra legge statale istitutiva di fondi.

(4) LA *"SOCIAL CARD"*. Nel numero precedente abbiamo visto come la Corte ritenga, almeno in linea di principio, costituzionalmente illegittima l'istituzione di fondi statali rivolti al fine di rafforzare la tutela dei diritti

sociali, in quanto tali interventi sono rimessi alla competenza regionale. Tuttavia, la Consulta è di opposto avviso nel caso che si andrà ora a trattare e che ha riguardato l'istituzione della c.d. *Social Card*, la quale, peraltro, è stata al centro di vivaci dibattiti.

La Corte, in particolare, rigetta le doglianze regionali circa l'istituzione di un "fondo speciale destinato al soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti", con previsione della diretta erogazione di una provvidenza in favore dei singoli (c.d. *social card*).

A detta della Corte, "le norme impugnate sono preordinate ad alleviare una situazione di estremo bisogno e di difficoltà nella quale versano talune persone, mediante l'erogazione di una prestazione che non è compresa tra quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, ma costituisce un intervento di politica sociale attinente all'ambito materiale dell'assistenza e dei servizi sociali, oggetto di una competenza residuale regionale (per tutte, sentenze n. 168 e n. 124 del 2009; sentenze n. 168 e n. 50 del 2008)".

Peraltro, con il "titolo di legittimazione (di cui alla lett. *m*) è stato attribuito al legislatore statale 'un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto' (sentenza n. 134 del 2006). Non si tratta, infatti, di una 'materia' in senso stretto, bensì di una competenza trasversale, idonea cioè ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore statale deve poter predisporre le misure necessarie per attribuire a tutti i destinatari, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle (sentenze n. 322 del 2009 e n. 282 del 2002)".

Così, secondo i Giudici costituzionali, "un tale intervento da parte dello Stato deve ritenersi ammissibile, nel caso in cui esso risulti necessario allo scopo di assicurare effettivamente la tutela di soggetti i quali, versando in condizioni di estremo bisogno, vantino un diritto fondamentale che, in quanto strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana, soprattutto in presenza delle peculiari situazioni sopra accennate, deve potere essere garantito su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo, mediante una regolamentazione

coerente e congrua rispetto a tale scopo (sentenze n. 166 del 2008 e n. 94 del 2007, in riferimento al caso della determinazione dei livelli minimali di fabbisogno abitativo, a tutela di categorie particolarmente svantaggiate). In applicazione di tali principi, va osservato che una normativa posta a protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana, qual è quella oggetto delle disposizioni impugnate, benché incida sulla materia dei servizi sociali e di assistenza di competenza residuale regionale, deve essere ricostruita anche alla luce dei principi fondamentali degli artt. 2 e 3, comma 2, Cost., dell'art. 38 Cost. e dell'art. 117, comma 2, lett. *m)*, Cost.".

13. Segue: *lett. n). Norme generali sull'istruzione*

Le pronunce della Corte costituzionale, emesse nell'ambito del contenzioso Stato-Regioni, che hanno avuto ad oggetto la lett. *n)* dell'art. 117, comma 2, Cost. non sono state molte. Tuttavia, l'importanza di tali decisioni è notevole, poiché sono utili a ricostruire i rapporti tra "centri di legislazione" (delineando la linea di confine tra le "norme generali sull'istruzione" e la materia dell' "istruzione" di cui al comma 3 dello stesso art. 117 Cost.) e autonomie scolastiche o accademiche

13.1. Alcune affermazioni di principio: norme generali sull'istruzione ed autonomia degli atenei

In riferimento al rapporto tra la materia "norme generali sull'istruzione" e l'autonomia universitaria, la Corte afferma che la legge della Regione Campania oggetto del giudizio, nella parte in cui prevede l'istituzione di scuole di eccellenza e di *master*, interviene in un settore della materia dell'istruzione affidato dall'art. 33, ult. comma, della Costituzione alle università, cui spetta la competenza a definire, nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato, i propri ordinamenti e, quindi, l'istituzione dei singoli corsi. "Coerentemente con tale quadro costituzionale, (la normativa statale) dispone che l'ordinamento degli studi dei corsi universitari sia disciplinato dagli atenei 'in conformità a criteri generali definiti (…) con uno o più decreti del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica', ai quali è tra l'altro demandata 'la previsione di nuove tipologie di corsi e di

titoli universitari"'. Ne deriva l'illegittimità costituzionale della normativa regionale.

13.2. Segue: "norme generali sull'istruzione", la materia "istruzione" di cui al comma 3 dell'art. 117 Cost. e le autonomie scolastiche

La sentenza n. 200/2009 risolve numerose censure mosse avverso l'art. 64 del d.l. n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 133/2008, che reca norme in materia di organizzazione scolastica nazionale. Ciò che qui preme sottolineare non è tanto la soluzione data alle diverse q.l.c., bensì la ricostruzione sistematica che questa pronuncia fornisce delle competenze insistenti sulla materia dell'istruzione e, dunque, dello "spazio" riservato allo Stato, in quanto titolare della competenza esclusiva di cui alla lett. *n)*; allo Stato e alle regioni, in virtù del riferimento alla materia "istruzione" nel comma 3 dell'art. 117 Cost.; ed, infine, alle istituzioni scolastiche ed accademiche, a cui l'art. 33 Cost. garantisce la facoltà di darsi ordinamenti autonomi.

Premette la Corte che "il riferimento alla (…) categoria (delle norme generali sull'istruzione) si rinviene già nell'art. 33, comma 2, Cost.".

"L'art. 117, comma 2, Cost. lett. *n*), Cost., (…) utilizzando la medesima locuzione 'norme generali sull'istruzione', stabilisce che titolare esclusivo della relativa potestà legislativa è lo Stato, in tal modo precisando il riferimento alla 'Repubblica' contenuto nel citato art. 33, comma 2, Cost. Inoltre, lo stesso art. 117, comma 3, Cost., attribuisce la materia dell'istruzione, 'salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale', alla potestà legislativa concorrente".

Da questo quadro costituzionale, "emerge (…) che, come ha posto in evidenza la (…) sentenza (…) n. 13 del 2004, nella materia dell'istruzione si intrecciano 'norme generali, principi fondamentali, leggi regionali', oltre che 'determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche"'.

"In tale contesto assume particolare importanza la individuazione di una precisa linea di demarcazione tra le "norme generali sull'istruzione" e i "principi fondamentali" di tale materia, atteso che le prime sono espressive di competenza legislativa esclusiva dello Stato e i secondi di competenza, pure statale, ma nel quadro di una competenza di tipo concorrente con quella regionale".

La Corte prova, allora, a tracciare tale linea di demarcazione. "Può ritenersi che appartengono a(lla) categoria (delle norme generali sull'istruzione) quelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali in possesso dei requisiti richiesti dalla legge. In questo ambito si colloca anche la disciplina relativa alla 'autonomia delle istituzioni scolastiche', facenti parte del sistema nazionale di istruzione, autonomia cui fa espresso riferimento il comma 3 dell'art. 117 della Costituzione".

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

13.3. L'obbligo di istruzione

Sulla base del titolo competenziale di cui alla lett. *n)* dell'art. 117, comma 2, Cost., con le sentenze nn. 309 e 334 del 2010, la Corte dichiara costituzionalmente illegittime due normative regionali.

Con la prima è colpita una legge della Regione Toscana, in quanto, al fine di assolvere all'obbligo di istruzione, è stato introdotto, in modo unilaterale e senza stipulare apposita intesa con lo Stato, un percorso di formazione professionale diverso rispetto a quello individuato dalla disciplina statale, con ciò violando le norme generali sull'istruzione, i principi fondamentali della materia e il principio di leale collaborazione.

Con la seconda, viene accolta la censura erariale avverso una legge della Regione Abruzzo, nella parte in cui prevedeva che l'apprendistato qualificante, mediante formazione esterna all'azienda, possa essere svolto da chi abbia compiuto il 15° anno di età e non sia in possesso di una qualifica professionale. La normativa contrasta, all'evidenza, con l'estensione dell'obbligo scolastico fino ai sedici anni di età (recata dalla legge finanziaria 2007).

14. Segue: lett. o). Previdenza sociale

Nell'ambito del contenzioso Stato-Regioni svoltosi nel quinquennio 2006-2010, risulta che solo nella sentenza n. 141/2007 il titolo competenziale dirimente sia stato quello di cui alla lett. *o)* dell'art. 117, comma 2, Cost.
Il giudizio aveva ad oggetto la q.l.c. relativa alla previsione legislativa (nazionale) di assegni a favore di nuovi figli nati o adottati. La Corte ha ritenuto che tali disposizioni fossero riconducibili alla materia "previdenza sociale", in ragione del fatto che le misure previste erano temporanee, avevano carattere indennitario e prescindevano da situazioni di bisogno o disagio. Dal che deriva l'infondatezza delle censure regionali, in quanto la normativa era stata legittimamente emanata dallo Stato nell'esercizio di una competenza esclusiva.

15. Segue: lett. p). Legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane

La lett. *p)* dell'art. 117, comma 2, Cost. ha costituito, nell'ambito del contenzioso Stato-Regioni degli anni 2006-2010, il parametro di costituzionalità dei giudizi conclusisi con le sentenze nn. 29/2006 e 307/2009.
Con la prima, la Corte dichiara l'incostituzionalità di una legge della Regione Abruzzo che prevede l'ineleggibilità a sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale dei comuni e delle province titolari del capitale sociale delle società affidatarie della gestione del servizio pubblico, per i legali rappresentanti ed i componenti degli organi esecutivi delle società medesime. All'evidenza risalta l'incostituzionalità della predetta norma, in quanto invade la competenza esclusiva statale in materia

di organi di governo di comuni, province e città metropolitane. A nulla vale, peraltro, rilevare che la disciplina regionale è sostanzialmente coincidente con quella nazionale di cui agli artt. 60, 61 e 63 del d.lgs. n. 267/2000.
Con la seconda pronuncia, i Giudici della Consulta dichiarano incostituzionale una legge della Regione Lombardia, dove si prescrive il principio della separazione per l'attività di gestione delle reti del servizio idrico e per l'erogazione del servizio stesso, così contraddicendo l'art. 113 del d.lgs. n. 267/2000, che prevede esattamente il principio opposto (e cioè che lo stesso soggetto debba svolgere i due servizi). Tale ultimo principio (di segno contrario rispetto a quello recato dalla normativa regionale) risulta vincolante per il legislatore regionale, in quanto "riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di funzioni fondamentali dei comuni (art. 117, comma 2, lett. *p*), Cost.). Infatti, le competenze comunali in ordine al servizio idrico sia per ragioni storico-normative sia per l'evidente essenzialità di questo alla vita associata delle comunità stabilite nei territori comunali devono essere considerate quali funzioni fondamentali degli enti locali, la cui disciplina è stata affidata alla competenza esclusiva dello Stato dal novellato art. 117".

16. Segue: lett. q). Dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale

In un solo caso, dinanzi alla Corte costituzionale, è venuta in rilievo la lett. *q)* dell'art. 117, comma 2, Cost., ai fini della risoluzione di un giudizio (in via principale) che contrapponeva lo Stato e le regioni. Il caso è quello conclusosi con la sentenza n. 51/2008, dove, peraltro, vi è stato, in realtà, l'operare congiunto del parametro predetto (ed, in particolare, della competenza in materia di "protezione dei confini nazionali", assieme alle delle competenze in materia di "sicurezza dello Stato" (lett. *d*) e di ordine pubblico e sicurezza (lett. *h*).
Nella pronuncia, la Corte sostiene che il coinvolgimento delle regioni non è necessario per l'adozione di decreti ministeriali che dovranno essere varati per stabilire le nuove misure in tema di sicurezza aeroportuale (la cui futura emanazione è prevista da legge statale), perché "la definizione delle attività necessarie a garantire la sicurezza aeroportuale relativa al controllo bagagli e passeggeri, la ripartizione di tali attività fra gestori aeroportuali e vettori e la determinazione degli importi dovuti all'erario dai concessionari dei servizi di

controllo esistenti in ambito aeroportuale e di quelli posti a carico dell'utenza (…) attiene alla materia della sicurezza dei passeggeri e degli operatori in ambito aeroportuale, che ricade nella 'sicurezza dello Stato e ordine pubblico' e nella 'protezione dei confini nazionali' e rientra, quindi, nella competenza esclusiva dello Stato in base all'art. 117, comma 2, lettere *d*), *h*) e *q*), Cost. Spetta, quindi, allo Stato, contrariamente a quanto sostenuto dalla regione ricorrente, di adottare una disciplina applicativa".

17. Segue: lett. r). Pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno

La lett. *r)* dell'art. 117, comma 2, Cost. è raramente venuta in rilievo nel contenzioso Stato-Regioni degli anni 2006-2010 e, comunque, solo la materia del "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale" ha costituito il titolo competenziale dirimente di alcuni giudizi. A tal proposito, possono citarsi le sentenze nn. 339/2007; 133, 145, 159 del 2008; 232, 246 del 2009; 15/2010.
Nella sentenza n. 339/2007, la Corte ha ricondotto alla potestà legislativa esclusiva statale di cui alla lett. *r)* le disposizioni che attribuiscono allo Stato un ruolo di indirizzo e coordinamento delle politiche del settore dell'agriturismo, imponendo, in particolare, un obbligo per le regioni di inviare annualmente al Ministero delle politiche agricole e forestali una relazione sintetica sullo stato dell'agriturismo nel territorio di propria competenza. Le disposizioni non ledono, pertanto, la competenza regionale, in quanto funzionali alla raccolta dati a livello centrale.
Neppure invasiva della competenza regionale, sulla base della lett. *r)* dell'art. 117, comma 2, Cost., è la normativa statale recata da alcune disposizioni della l. n. 296/2006, che sono state oggetto di impugnative regionali. Le censure sono state tutte rigettate (sentenze nn. 133, 145, 159 del 2008) ed hanno riguardato la predetta legge, nella parte in cui: (1) detta regole tecniche (applicabili anche a regioni ed enti locali) funzionali alla comunicabilità dei sistemi informatici della P.A. ed al loro sviluppo collaborativo, favorendo il riuso dei *softwares* elaborati su committenza del Ministero per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, con lo scopo di razionalizzare la spesa e, contemporaneamente, favorire l'uniformità degli standard (sentenza n. 133/2008); (2) prescrive alcuni obblighi di trasmissione di dati da parte dell'Agenzia delle dogane, in quanto

trattasi di amministrazioni statali (sentenza n. 145/2008); (3) prevede l'obbligo di pubblicazione degli incarichi di amministratore delle società di totale o parziale capitale pubblico nonché dei relativi compensi (sentenza n. 159/2008).

Le decisioni del 2009 citate nell'elenco presentato nell'*incipit* del presente paragrafo hanno riguardato il d.lgs. n. 152/2006 (Codice dell'ambiente). Con la sentenza n. 232/2009, la Corte ritiene non fondata la censura regionale concernente l'art. 55, comma 2, del predetto decreto, poiché esso "mira alla creazione di un sistema informativo avente ad oggetto la raccolta e l'elaborazione dei dati rilevanti nel settore della difesa del suolo. Trattandosi di norma appartenente ad un ambito materiale riservato alla competenza esclusiva dello Stato e considerata la natura eminentemente tecnica della disciplina di coordinamento statale, va escluso che il principio di leale collaborazione imponga nella fattispecie una forma di coinvolgimento delle regioni. Si aggiunga che obblighi costituenti espressione di un coordinamento meramente informativo gravanti sulle regioni non sono di per sé idonei a ledere sfere di autonomia costituzionalmente garantite (sentenza n. 376 del 2003)".

Motivazioni non dissimili sorreggono, nella sentenza n. 246/2009, la dichiarazione di infondatezza della q.l.c. sollevata avverso il comma 3 dell'art. 148 dello stesso d.lgs. n. 152/2006, dove è previsto che "i bilanci preventivi e consuntivi dell'Autorità d'ambito e loro variazioni sono pubblicati mediante affissione ad apposito albo, istituito presso la sede dell'ente, e sono trasmessi all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti e al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio entro quindici giorni dall'adozione delle relative delibere".

Infine, infondata (sentenza n. 15/2010) è pure la censura regionale avverso la normativa statale, nella parte in cui prevede che, con regolamento di delegificazione, si provvede al riordino dello sportello unico per le attività produttive. Motiva la Corte che "la materia nell'ambito della quale è stata emanata la disposizione censurata deve essere rinvenuta, non nel coacervo, peraltro indeterminato, di materie afferenti a industria, commercio, agricoltura, artigianato, turismo etc., complessivamente compendiato dalla regione sotto la generica denominazione di "attività produttive", ma in quella, affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *r)*, della Costituzione, del coordinamento

informativo statistico ed informatico dei dati della amministrazione statale, regionale e locale".

18. Segue: lett. s). Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali

Il titolo competenziale di cui alla lett. *s)* dell'art. 117, comma 2, Cost., è venuto in rilievo in numerose occasioni nel contenzioso Stato-Regioni degli anni 2006-2010. Le pronunce in materia di ambiente ed ecosistema, infatti, sono state molte, con una tendenza all'incremento col passare degli anni. Alla trattazione che segue spetta, dunque, l'esperimento del tentativo di sistematizzare le decisioni più significative.

18.1. Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema

L'esposizione delle principali questioni afferenti al titolo competenziale della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema è riservata ai prossimi sotto-paragrafi, secondo il criterio dell'affinità di questioni o di settori di incidenza.

18.1.1. La materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", secondo la ricostruzione della giurisprudenza costituzionale

Prima di passare all'analisi delle singole questioni inerenti alla tutela dell'ambiente, risulta utile ripercorrere brevemente le affermazioni di principio della Corte costituzionale sul tema. Ed, infatti, la natura della materia della "tutela dell'ambiente", che è una competenza di tipo "finalistico", ha reso necessaria un'intensa attività del Giudice delle leggi, tesa a chiarire i termini entro cui si iscrive. E' ben noto, d'altronde, che essa è definita come competenza trasversale, in quanto capace di rendere legittimo l'intervento legislativo statale anche su materie di competenza regionale, e tale qualificazione rende "mobile" il confine esistente fra le competenze statali e regionali. Da ciò – evidentemente – deriva il grande interesse che la materia suscita, nonché (probabilmente) il notevole contenzioso che l'ha avuta ad oggetto.
Il punto di partenza "storico" – per così dire –, ai fini della ricostruzione dell'operare della materia della tutela dell'ambiente, non può che essere la

sentenza n. 407 del 2002, in cui la Corte per la prima volta traccia le linee-guide dell' "atteggiarsi" della medesima. In quella pronuncia, la Corte ritiene, invero, che essa non costituisca una materia in senso stretto, bensì un valore costituzionalmente protetto e, dunque, una materia "trasversale" [3], in grado di incidere sulle competenze regionali. Resta, tuttavia, intatta la facoltà delle regioni di predisporre normative che innalzino il livello di tutela predisposto dallo Stato.

Sostanzialmente, le successive decisioni in materia di "tutela dell'ambiente" hanno ribadito questa iniziale impostazione di base. Peraltro, alcune pronunce si sono soffermate più di altre nell'analizzare la "struttura" della competenza di cui alla lett. s) e, in questo sotto-paragrafo, si vogliono sottolineare le principali affermazioni teoriche e di principio operate dalla Corte sul tema nel quinquennio 2006-2010.

Particolarmente utile, in questo contesto, risulta la sentenza n. 225/2009, dove è la stessa Corte costituzionale a "fare il punto" sulla materia della "tutela dell'ambiente" (citando buona parte delle proprie pronunce più rilevanti). Essa ritiene, infatti, che, "prima di entrare nella disamina delle singole questioni, (sia) anche opportuno operare una ricognizione dello stato della giurisprudenza (…) sul tema della tutela dell'ambiente, ponendone in evidenza i contenuti più rilevanti e le correlate precisazioni terminologiche".

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

Peraltro, "sullo stesso bene (l'ambiente) (sentenze n. 367 e n. 378 del 2007) 'concorrono' diverse competenze (sentenza n. 105 del 2008), le quali, tuttavia, restano distinte tra loro, perseguendo autonomamente le loro specifiche finalità attraverso la previsione di diverse discipline (vedi sentenze n. 367 e n. 378 del 2007, n. 104 e n. 105 del 2008, n. 12 e n. 61 del 2009). Questo fenomeno evidenzia che, secondo il disegno del legislatore costituzionale, da una parte sono affidate allo Stato la tutela e la conservazione dell'ambiente, mediante la fissazione di livelli 'adeguati e non

[3] In senso conforme, *ex plurimis*, sentenze nn. 378, 380, 443 del 2007; 104 del 2008.

riducibili di tutela' (sentenza n. 61 del 2009) e dall'altra compete alle regioni, nel rispetto dei livelli di tutela fissati dalla disciplina statale (sentenze n. 62 e n. 214 del 2008), di esercitare le proprie competenze, dirette essenzialmente a regolare la fruizione dell'ambiente, evitando compromissioni o alterazioni dell'ambiente stesso".

"In questo senso, può dirsi che la competenza statale, quando è espressione della tutela dell'ambiente, costituisce 'limite' all'esercizio delle competenze regionali (sentenze n. 180 e n. 437 del 2008 nonché n. 164 del 2009)", pur dovendosi precisare che, "se è vero che le regioni, nell'esercizio delle loro competenze, non debbono violare i livelli di tutela dell'ambiente posti dallo Stato, è altrettanto vero, che, una volta che questi ultimi siano stati fissati dallo Stato medesimo, le regioni stesse, purché restino nell'ambito dell'esercizio delle loro competenze, possono pervenire a livelli di tutela più elevati (sentenze n. 104 del 2008, n. 12, n. 30 e n. 61 del 2009), così incidendo, in modo indiretto sulla tutela dell'ambiente".

Utili apporti teorici alla ricostruzione dell'operare della materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" sono forniti pure dalla sentenza n. 367/2007, emessa in sede di impugnazione del d.lgs. n. 157/2006, correttivo del c.d. Codice dei beni culturali e del paesaggio. In questa decisione, viene precisata la nozione di ambiente e di paesaggio e viene detto che "il concetto di paesaggio indica, innanzitutto, la morfologia del territorio, riguarda cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo". "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". Pertanto, "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" [4].

[4] In senso conforme, sentenza n. 182/2006, con cui la Corte riafferma che "la tutela tanto dell'ambiente quanto dei beni culturali è riservata allo Stato (art. 117, comma 2, lett. *s*, Cost.), mentre la valorizzazione dei secondi è di competenza legislativa concorrente (art. 117, comma 3, Cost.): da un lato, spetta allo Stato il potere di fissare principi di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, e, dall'altro, le leggi regionali, emanate nell'esercizio di potestà concorrenti, possono assumere tra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale, purché siano rispettate le regole uniformi fissate dallo Stato. Appare, in sostanza, legittimo, di volta in volta, l'intervento normativo (statale o regionale) di maggior protezione dell'interesse ambientale (sentenze n. 62, n. 232 e n. 336 del 2005)".

Ancora, risulta opportuna la menzione dell'ordinanza n. 144/2007, laddove la Corte chiarisce quale sia l'ambito di tutela della materia ambientale, stabilendo che "i reati paesistici ed ambientali tutelano il paesaggio e l'ambiente e cioè dei beni materiali, mentre i reati edilizi tutelano un bene astratto consistente nel rispetto della complessiva disciplina amministrativa dell'uso del territorio".

18.1.2. La gestione dei rifiuti

In applicazione dei principi precedentemente esposti, la Corte ritiene, con la sentenza n. 10/2009, che una legge della Regione Puglia rechi un *vulnus* alle competenze statali in materia di "tutela dell'ambiente", nella misura in cui limita lo smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi provenienti dal territorio extraregionale alle sole ipotesi in cui le strutture site nella regione Puglia costituiscano gli impianti di smaltimento appropriati più vicini al luogo di produzione dei medesimi rifiuti speciali. La norma regionale impugnata, infatti, deroga illegittimamente a quanto disposto dal d.lgs. n. 152/2006 in materia. Laddove "nella disciplina statale l'utilizzazione dell'impianto di smaltimento più vicino al luogo di produzione dei rifiuti speciali viene a costituire la prima opzione da adottare, ma ne permette anche altre, nella disciplina regionale impugnata costituisce la soluzione obbligata".
Sempre in materia di rifiuti pericolosi, si pronuncia la sentenza n. 62/2008, che dichiara fondate le censure mosse dal Governo ad alcune norme di una legge della Provincia autonoma di Bolzano. Tale disciplina, infatti, è da considerarsi costituzionalmente illegittima, laddove (1) deroga alle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 152/2006 e nella normativa comunitaria, con riferimento al trasporto di rifiuti speciali; (2) detta norme riguardanti una procedura semplificata per l'iscrizione all'Albo nazionale dei gestori ambientali, poiché vi è sottesa un'esigenza di uniformità di disciplina su tutto il territorio nazionale.
Sulla base del medesimo rilievo, e cioè il contrasto fra la disciplina statale recata dal d.lgs. n. 152/2006 e la disciplina regionale, vengono dichiarate costituzionalmente illegittime (sentenza n. 61/2009) alcune norme di una legge della Regione Valle d'Aosta, volte a sottrarre (a certe condizioni) i materiali inerti da scavo alla disciplina del citato decreto, in quanto non

considerabili "rifiuti". Nella medesima occasione, la Corte ritiene, invece, non fondata la q.l.c. inerente ad un'altra disposizione della stessa legge regionale sulle c.d. isole ecologiche. Secondo la norma, deve escludersi che il raggruppamento dei rifiuti urbani e dei rifiuti speciali assimilabili agli urbani in frazioni merceologiche omogenee ai fini della raccolta e del successivo avvio alle operazioni di smaltimento e di recupero costituiscano operazioni di smaltimento o di recupero; è, così consentito ai comuni di realizzare isole ecologiche, senza necessità di osservare le procedure previste dagli artt. 208 e 216 del d.lgs. n. 152/2006. La non fondatezza della censura deriva dall'osservazione che i centri comunali, o isole ecologiche di cui si parla, corrispondono ai "centri di raccolta" di cui al d.lgs. n. 152/2006, i quali neppure risultano subordinati al regime autorizzatorio previsto dai predetti articoli.

Si segnalano, infine, altre pronunce della Corte che hanno dichiarato l'incostituzionalità di norme regionali, incidenti sul settore dei rifiuti, (1) per contrarietà agli *standards* minimi dettati dal d.lgs. n. 152/2006 in materia di tutela dell'ambiente (sentenze nn. 314-315/2009; 127 e 373 del 2010); (2) ovvero per contrarietà ai principi fondamentali in materia di protezione civile (sentenze nn. 82 e 284 del 2006 *sub* Cap. 6., par. 8.).

La sentenza n. 249/2009 ha, invece, riguardato un'impugnativa regionale avverso alcune norme del più volte citato d.lgs. n. 152/2006. Le censure sono state rigettate dalla Corte sul rilievo che "la disciplina dei rifiuti si colloca (…) nell'àmbito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *s*), Cost., anche se interferisce con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, restando ferma la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali".

In riferimento ai materiali nucleari, la Consulta (sentenza n. 247/2006) dichiara l'illegittimità costituzionale della legge regionale del Molise n. 22 del 2005, nella parte in cui vieta il deposito, anche temporaneo, e lo stoccaggio di materiali nucleari non prodotti nel territorio regionale, ad esclusione dei materiali necessari per scopi sanitari e per la ricerca scientifica. Ed, infatti, Corte già in altre occasioni (sentenza n. 62/2005) ha chiarito che deve escludersi "che la regione possa adottare misure dirette ad ostacolare la circolazione di persone e cose tra le regioni" (art. 120, comma 1, Cost.).

Infine, i Giudici costituzionali ribadiscono "che il problema dello smaltimento dei rifiuti radioattivi, che ha una dimensione nazionale, non può essere risolto dal legislatore regionale in base al criterio della c.d. autosufficienza a livello regionale, dovendo invece tenersi conto della possibile irregolare distribuzione di tali rifiuti sul territorio nazionale".

18.1.3. La caccia (e la fauna)

Circa l'oggetto di disciplina costituito dalla caccia e dalla fauna, può citarsi la sentenza n. 313/2006, con cui la Corte annulla la delibera della Giunta della Regione Calabria che modifica il calendario venatorio, allungando il periodo delle attività venatorie rispetto a quanto previsto dalla normativa nazionale. Motiva la Consulta che "la delimitazione temporale del prelievo venatorio disposta dall'art. 18 della l. n. 157/1992 è da considerare come rivolta ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, corrispondendo quindi, sotto questo aspetto, all'esigenza di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, il cui soddisfacimento l'art. 117, comma 2, lett. *s*), della Costituzione attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato".
Un'analoga motivazione sorregge la dichiarazione di incostituzionalità della normativa regionale nelle sentenze nn. 441/2006; 250 e 405 del 2008 (queste ultime sono collegate l'una con l'altra e riguardano il prelievo venatorio in deroga), nonché nelle sentenze nn. 233, 268 e 315 del 2010.
Ancora, in materia di *standards* minimi di tutela ambientale (con riferimento all'attività di caccia e alla protezione della fauna), dettati dalla disciplina statale e, come tali, inderogabili, si vedano le sentenze nn. 387 del 2008; 30, 165, 272 del 2009.
In tema di attività venatoria ed aree protette (regionali), si veda la sentenza n. 193/2010.
Non risulta, invece, fondata la censura concernente una normativa emiliana, che rinvia a regolamenti e a direttive della regione per la disciplina di taluni aspetti dell'attività venatoria, in quanto tale disposizione, limitandosi a rinviare ad altri atti, risulta priva di autonomo carattere precettivo e, dunque, inidonea ad incidere sul riparto delle competenze legislative fissato dall'art. 117 Cost. (sentenza n. 332/2006).

18.1.4. Le valutazioni ambientali

La Corte, nella sentenza n. 398/2006, ritiene costituzionalmente legittima la normativa della Regione Friuli-Venezia Giulia, che dà attuazione alla direttiva europea in tema di VAS (valutazione di impatto ambientale strategica). I Giudici costituzionali riconoscono che "la valutazione ambientale strategica, disciplinata dalla direttiva 2001/42/CE, attiene alla materia tutela dell'ambiente", ma da ciò non deriva l'esclusione di qualunque competenza regionale. La giurisprudenza costituzionale, in effetti, "ha più volte sottolineato la peculiarità della materia in esame, ponendo in rilievo la sua intrinseca trasversalità, con la conseguenza che, in ordine alla stessa, 'si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale' (sentenza n. 407 del 2002), e che 'la competenza esclusiva dello Stato non è incompatibile con interventi specifici del legislatore regionale che si attengano alle proprie competenze' (sentenza n. 259 del 2004)".

In altre occasioni in cui sono venute in rilievo le discipline sulle valutazioni ambientali, la Corte ha, invece, avuto modo di rinvenire una lesione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente da parte di normative regionali. E' il caso, ad esempio, della sentenza n. 1/2010, con cui viene dichiarata costituzionalmente illegittima una legge della Regione Campania, nella parte in cui fissa la proroga cinquantennale per le concessioni perpetue di utilizzazione delle acque minerali e termali. Rileva la Corte che il rispetto del limite temporale stabilito con legge statale deve ritenersi prevalenti, anche perché una "dilatazione eccessiva del termine di durata già trentennale urterebbe contro la necessità, in sede di rinnovo della concessione, di procedere alla valutazione sia di impatto ambientale (VIA), sia di incidenza".

Con analoghi rilievi, la Consulta "boccia" le normative regionali della Sicilia e della Campania, nella parte in cui prevedono una proroga *ope legis* per le autorizzazioni all'esercizio di cava già rilasciate sino al completamento del programma estrattivo (sentenza n. 67/2010).

Si segnalano, infine, ulteriori casi in cui i ricorsi governativi sono stati vittoriosi ed hanno, quindi, portato alla dichiarazione di illegittimità costituzionale di norme regionali in contrasto con la disciplina statale in materia di valutazioni ambientali: sentenze nn. 120, 127, 186 del 2010. Al

contrario, nelle sentenze nn. 168, 221 e 234 del 2010, la Corte non condivide le doglianze erariali per difformità fra le due discipline, statale e regionale, in materia di VIA (per le prime due pronunce) e di autorizzazioni agli scarichi in pubblica fognatura.
Al contrario, hanno avuto origine da ricorsi regionali i procedimenti conclusisi con le sentenze nn. 225 e 234 del 2009, rivolti, rispettivamente, avverso le disposizioni del d.lgs. n. 152/2006 in materia di VAS e di VIA. Le censure sono state disattese dalla Corte e dichiarate non fondate.

18.1.5. L'inquinamento

Nessun *vulnus* alla competenza statale viene riscontrato dalla Corte, nella sentenza n. 246/2006, da parte di una legge della Regione Emilia-Romagna, nella parte in cui si stabilisce che, nel perseguire la finalità di promuovere lo sviluppo sostenibile del sistema energetico regionale, la regione e gli enti locali perseguono, tra gli altri, l'obiettivo della riduzione delle emissioni inquinanti e climalteranti. Motiva la Corte che "la disposizione impugnata si inserisce senza dubbio nel quadro della disciplina dell'energia che, ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, è attribuita alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni. Essa, se pure individua, tra gli obiettivi che intende perseguire attraverso i propri interventi in campo energetico, quello di ridurre le emissioni inquinanti e di assicurare le condizioni di compatibilità ambientale nello svolgimento di determinate attività, non invade l'ambito di competenza riservato al legislatore statale dall'art. 117, lett. *s*) della Costituzione e non viola alcun principio fondamentale, dal momento che non determina l'effetto di derogare agli *standard* di protezione minima degli equilibri ambientali stabiliti dallo Stato, né tanto meno assegna alla regione il compito di fissare valori-limite per le emissioni o *standard* di protezione dell'ambiente e del paesaggio".
Con la sentenza n. 103/2006, la Corte si pronuncia, invece, su diverse censure erariali mosse alla legge della Regione Abruzzo n. 45/2004 (Norme per la tutela della salute e la salvaguardia dell'ambiente dall'inquinamento elettromagnetico), nonché alla legge n. 11/2005, modificativa della prima. La Consulta dichiara (1) fondata la q.l.c. concernente la norma della predetta legge, secondo cui la "regione prescrive ed incentiva i gestori all'utilizzo delle migliori tecnologie sul mercato", in quanto, nella determinazione dei

criteri tecnici, sussistono esigenze di unitarietà, che legittimano solo l'intervento statale; (2) non fondata la censura relativa alla disposizione che disciplina i criteri di localizzazione degli impianti, in quanto non incide sul procedimento di rilascio delle autorizzazioni per l'installazione di impianti di comunicazione elettronica (disciplinato da normativa statale); (3) non fondata la doglianza proposta avverso la norma della medesima legge regionale, che regola l'emissione del parere regionale favorevole nell'ambito del procedimento autorizzatorio, in quanto tale disciplina non crea nuovi vincoli su determinate aree e, comunque, il parere previsto è sempre superabile da parte dello Stato.
Con riguardo al settore dell'inquinamento atmosferico, si segnalano, altresì, le sentenze nn. 250 e 315 del 2009.
In riferimento alla bonifica dei siti inquinati, viene in rilievo la sentenza n. 214/2008, con cui la normativa regionale oggetto del giudizio viene dichiarata costituzionalmente illegittima, in quanto dispone che ai procedimenti di bonifica già in corso, alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 152/2006, si applichi la normativa pre-vigente (d.lgs. n. 22/1997), mentre è deducibile dalle norme statali che il legislatore nazionale abbia voluto escludere tale possibilità. Ancora, sulla prevalenza della normativa statale in materia di bonifica di siti inquinati, v. sentenza n. 247/2009.

18.1.6. Il danno ambientale

Nella sentenza n. 235/2009, la Corte costituzionale esamina alcune censure rivolte alla disciplina statale del danno ambientale, recata dal d.lgs. n. 152/2006.
(1) La prima censura, svolta in relazione all'art. 117 Cost. e al principio di leale collaborazione, investe l'art. 299, comma 5, del Codice dell'ambiente, secondo cui secondo cui "il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, con proprio decreto, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e delle attività produttive, stabilisce i criteri per le attività istruttorie volte all'accertamento del danno ambientale e per la riscossione della somma dovuta per equivalente patrimoniale (…)".
La Corte disattende i rilievi regionali in virtù della considerazione che "la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente deve garantire un elevato livello di tutela, come tale inderogabile dalle altre discipline di

settore. La suddetta normativa, pertanto, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle regioni in materie di competenza propria, che riguardano l'utilizzazione dell'ambiente e, quindi, altri interessi". "Tale ricostruzione del rapporto fra i due ordini di potestà legislative in termini di 'prevalenza' della disciplina ambientale statale su quella dettata dalle regioni in materie di loro competenza (nel senso che la tutela dell'ambiente è un presupposto della sua fruizione) non consente pertanto di ravvisare, in particolare nella specifica materia del danno ambientale, una 'interferenza' fra competenze, che invece costituisce il presupposto dell'applicazione del principio di leale collaborazione e, quindi, anche il fondamento delle censure in esame".

(2) Ad avviso della Corte, neppure risultano lesive delle competenze regionali alcune disposizioni del Codice dell'ambiente che attribuiscono all'amministrazione statale dei poteri in relazione all'azione amministrativa di prevenzione e di ripristino del danno ambientale, perché "nel caso in esame, la scelta di attribuire all'amministrazione statale le funzioni amministrative trova una non implausibile giustificazione nell'esigenza di assicurare che l'esercizio dei compiti di prevenzione e riparazione del danno ambientale risponda a criteri di uniformità e unitarietà, atteso che il livello di tutela ambientale non può variare da zona a zona e considerato anche il carattere diffusivo e transfrontaliero dei problemi ecologici, in ragione del quale gli effetti del danno ambientale sono difficilmente circoscrivibili entro un preciso e limitato ambito territoriale".

18.1.7. La difesa del suolo

Con riferimento alla difesa del suolo, si ritiene opportuno suddividere la trattazione che segue in relazione ai settori su cui la giurisprudenza costituzionale si è pronunciata.

(1) ENERGIE RINNOVABILI E TUTELA DEL PAESAGGIO E DELLE AREE PROTETTE . Per quanto concerne il settore della difesa del suolo, la prima pronuncia della Corte da citare in ordine cronologico è la sentenza n. 182/2006, con cui viene dichiarata l'illegittimità costituzionale della normativa della Regione Toscana, nella parte in cui stabilisce che sia il piano strutturale comunale, anziché il piano regionale paesaggistico, a indicare le aree in cui la realizzazione degli interventi non è soggetta all'autorizzazione

paesaggistica di cui all'art. 87 della legge regionale. Motiva la Corte che "la giurisprudenza costituzionale ha ammesso che le funzioni amministrative, inizialmente conferite alla regione, possano essere attribuite agli enti locali (sentenze n. 259 del 2004 e n. 214 del 2005, in materia ambientale), ma è l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica che è assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale: il paesaggio va, cioè, rispettato come valore primario, attraverso un indirizzo unitario che superi la pluralità degli interventi delle amministrazioni locali".

Deve, altresì, essere ricordata la più volte affermata superiorità assiologia della tutela dei piani paesistici rispetto alla tutela dei piani urbanistici. Tale asserzione, contenuta in diverse pronunce della Corte (*ex plurimis*, sentenze nn. 180 e 437 del 2008), ha condotto in alcune occasioni alla declaratoria di illegittimità costituzionale di leggi regionali contrastanti con il predetto "principio della cogente prevalenza dei piani paesistici". In materia, v. anche la sentenza n. 272/2009.

Infine, un richiamo alla sentenza n. 166/2009, in cui la tutela del paesaggio si relaziona con la produzione dell'energia elettrica mediante pale eoliche. Nella pronuncia, la Corte afferma che la legge della Regione Basilicata n. 9 del 2007 viola la competenza esclusiva statale, nella parte in cui prevede che le procedure autorizzative in atto per l'inserimento di impianti eolici nel paesaggio sono sottoposte alla valutazione di sostenibilità ambientale e paesaggistica secondo quanto previsto da una richiamata Delibera di Giunta. Motiva la Corte che "l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387/2003 prevede che 'In Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del Ministro per i beni e le attività culturali, si approvano le linee guida per lo svolgimento del procedimento di cui al comma 3', relativo al rilascio dell'autorizzazione per l'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili". E "non consente alle regioni, proprio in considerazione del preminente interesse di tutela ambientale perseguito dalla disposizione statale, di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa".

Di analogo tenore è la sentenza n. 119/2010, in materia di impianti fotovoltaici.

(2) AREE E SITI PROTETTI. La Corte, con la sentenza n. 104/2008, dichiara la non fondatezza della q.l.c. della legge n. 296/2006, censurata in riferimento al principio di leale collaborazione e agli artt. 117, 118 e 120 Cost., in quanto una sua disposizione fa "rinvio (…) ad un emanando decreto ministeriale che preveda i criteri ai quali le Regioni Veneto e Lombardia debbono uniformarsi nell'imporre le misure di salvaguardia sui siti di importanza comunitaria (SIC) e le misure di conservazione sulle zone speciali di conservazione (ZSC) e sulle zone di protezione speciale (ZPS), in esecuzione della direttiva comunitaria, recepita con il decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357". Secondo la Corte, "le Regioni Veneto e Lombardia (…) non possono reclamare un loro coinvolgimento nell'esercizio della potestà legislativa dello Stato in materia di tutela ambientale, trattandosi di una competenza statale esclusiva".

In materia di aree e siti protetti e della prevalenza della relativa disciplina statale predisposta a tutela dell'ambiente, si vedano, altresì, le sentenze nn. 12 e 316 del 2009.

(3) BOSCHI E FORESTE. Al di là delle singole q.l.c. risolte con la sentenza n. 105/2008, tale decisione assume rilevanza, soprattutto, per alcune affermazioni di principio. Rileva, infatti, la Corte che "sullo stesso bene della vita, boschi e foreste, insistono due beni giuridici: un bene giuridico ambientale in riferimento alla multifunzionalità ambientale del bosco, ed un bene giuridico patrimoniale, in riferimento alla funzione economico produttiva del bosco stesso (sulla esistenza di più beni giuridici tutelati sull'unitario bene ambientale, vedi sentenza n. 378 del 2007)".

"Sotto l'aspetto ambientale, i boschi e le foreste costituiscono un bene giuridico di valore 'primario' (sentenza n. 151 del 1986), ed 'assoluto' (sentenza n. 641 del 1987), nel senso che la tutela ad essi apprestata dallo Stato, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le regioni e le province autonome dettano nelle materie di loro competenza (sentenza n. 378 del 2007). (…) Ne consegue che la competenza regionale in materia di boschi e foreste, la quale si riferisce certamente (…) alla sola funzione economico-produttiva, incontra i limiti invalicabili posti dallo Stato a tutela dell'ambiente, e che, pertanto, tale funzione può essere esercitata soltanto nel rispetto della sostenibilità degli ecosistemi forestali".

(4) LOTTA ALLA DESERTIFICAZIONE E TUTELA DELLE RISORSE IDRICHE. Ci si limita a segnalare un gruppo di pronunce che ha avuto ad oggetto le disposizioni della Parte III del d.lgs. n. 152/2006 (recante "Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche"): sentenze nn. 232, 233, 246, 251, 254 del 2009.
(5) LA PROMOZIONE DELLO SVILUPPO E DEL TERRITORIO. E' legittima l'istituzione di un Fondo (statale) per la tutela dell'ambiente e la promozione dello sviluppo del territorio, non violando lo stesso l'autonomia finanziaria delle regioni, in quanto "a valere sulle risorse del Fondo sono concessi contributi statali per interventi realizzati dagli enti destinatari, nei rispettivi territori, per il risanamento ed il recupero dell'ambiente e lo sviluppo economico dei territori stessi. Il tenore della disposizione fa ritenere che la stessa faccia riferimento a misure specifiche destinate ad incrementare uno sviluppo eco-compatibile in territori che necessitano di interventi di risanamento. La finalità di tutela dell'ambiente si pone pertanto come prevalente e rende legittimo, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *s*), Cost., l'esercizio della potestà legislativa statale al riguardo".
(6) IL RISCHIO IDROGEOLOGICO. Si conferma anche in questo settore la prevalenza della disciplina statale, in virtù del titolo competenziale di cui alla lett. *s)* del comma 2 dell'art. 117 Cost. (v. sentenze nn. 254 e 341 del 2010).

18.2. L'operare congiunto della competenza in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" (lett. s) *con altre competenze*

Negli anni oggetto del presente studio (2006-2010), vi è stata più volte occasione per la Corte costituzionale di giudicare sulla base del titolo competenziale "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" assieme ad altri. A questo proposito, i sotto-paragrafi che seguono intendono fornire un quadro dei casi principali in cui ciò è avvenuto.

18.2.1. L'operare congiunto delle competenze in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" (lett. s) *e di "tutela della concorrenza"* (lett. e)

Come prima pronuncia che ha avuto ad oggetto l'operare congiunto delle competenze in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" (lett. *s*) e

di "tutela della concorrenza" (lett. *e*), può citarsi la sentenza n. 88/2009, con cui la Corte dichiara non fondate le censure regionali mosse avverso la normativa statale concernente il contenuto delle direttive che l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas emana a proposito del collegamento degli impianti da fonti energetiche rinnovabili alla rete elettrica.
Infatti, "la Corte ritiene che le molteplici previsioni di cui si compone la norma impugnata, in ragione delle finalità cui appaiono ispirate e dell'obiettivo fascio di interessi che ne vengono incisi, siano riconducibili, con un giudizio di prevalenza rispetto alla materia dell'energia, a materia di competenza esclusiva dello Stato". E, più in particolare, "la norma impugnata, pur ripercuotendosi sulle materie della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, è caratterizzata dalla finalità prevalente di assicurare e conformare gli interessi peculiarmente connessi alla protezione dell'ambiente nell'ambito di un mercato concorrenziale".
La Consulta ritiene, poi, in diverse occasioni, che le normative regionali in tema di servizi pubblici locali, debbano subire un'incisione per effetto delle competenze esclusive statali in materia di tutela dell'ambiente e di tutela della concorrenza (sentenze n. 29, 142, 325 e 357 del 2010).
Infine, la Corte ha rigettato, con la sentenza n. 246/2009, sulla base dei titoli competenziali citati, le censure regionali mosse avverso la normativa statale, recata dal d.lgs. n. 152/2006, che individua nell'autorità d'ambito la struttura alla quale è trasferito l'esercizio delle competenze spettanti agli enti locali in materia di gestione delle risorse idriche e che detta i criteri per la determinazione del servizio idrico integrato.

18.2.2. L'operare congiunto delle competenze in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" (lett. s) *e di "ricerca scientifica e tecnologica" (art. 117, comma 3)*

Di notevole interesse è la sentenza n. 247/2009, in cui la Corte deve proporre un'interpretazione costituzionalmente conforme della normativa statale, onde evitare di doverla dichiarare costituzionalmente illegittima.
Il giudizio ha avuto origine da alcuni ricorsi regionali e oggetto delle censure è, tra l'altro, l'art. 265, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006. "Tale disposizione, ad avviso della regione ricorrente, nel prevedere che il Ministro dell'ambiente (…) individui con proprio decreto le forme di promozione e di incentivazione per la ricerca e per lo sviluppo di nuove tecnologie di bonifica presso le università e presso le imprese e i loro consorzi, lederebbe

l'art. 117, comma 6, Cost., in quanto attribuirebbe ad organi dello Stato centrale competenze regolamentari nella materia della ricerca scientifica, attribuita alla competenza concorrente di Stato e Regioni, e l'art. 119 Cost. in quanto, senza che ne sussistano le condizioni, prevederebbe forme di incentivazioni in un ambito materiale non di esclusiva competenza dello Stato".
La Corte, quindi, "onde ricondurre a legittimità costituzionale la norma, diversamente in contrasto col principio di leale collaborazione attesa la obiettiva e – dallo stesso legislatore statale – riconosciuta implicazione della materia di legislazione concorrente", ritiene che sia "necessario prevedere che nella fase di attuazione della disposizione e, quindi, sia per ciò che riguarda l'individuazione delle forme di promozione ed incentivazione sia per ciò che riguarda la loro concreta realizzazione, (…) il coinvolgimento delle regioni e degli enti locali" e che "lo strumento idoneo sia (…) quello dell'acquisizione (…) del parere della Conferenza unificata".

18.2.3. L'operare congiunto delle competenze in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" (lett. s) *e di "tutela della salute" (art. 117, comma 3)*

Nella sentenza n. 250/2009, la Corte ritiene che non incida sulle competenze regionali l'art. 281, comma 10, del d.lgs. n. 152/2006 ("fatti salvi i poteri stabiliti dall'articolo 271 in sede di adozione dei piani e dei programmi ivi previsti e di rilascio dell'autorizzazione, in presenza di particolari situazioni di rischio sanitario o di zone che richiedano una particolare tutela ambientale, le regioni e le province autonome, con provvedimento generale, previa intesa con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e con il Ministro della salute, per quanto di competenza, possono stabilire valori limite di emissione e prescrizioni, anche inerenti le condizioni di costruzione o di esercizio degli impianti, più severi di quelli fissati dagli allegati al presente titolo, purché ciò risulti necessario al conseguimento del valori limite e dei valori bersaglio di qualità dell'aria"). Esso, infatti, "si inserisce in (un) più ampio contesto di valorizzazione delle competenze regionali, aprendo un ulteriore campo di intervento alle regioni, in presenza di situazioni di rischio sanitario o di zone che richiedano una particolare tutela ambientale, ma nel contempo ne subordina la relativa azione all'intesa con il Ministro dell'ambiente e con il Ministro della salute". E, "nel concorso della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela

dell'ambiente con quella concorrente in materia di tutela della salute, la disposizione censurata provvede ad allocare l'esercizio della funzione in sede regionale, dimostrandosi in tal modo rispettosa dell'art. 118 Cost., mentre la previsione dell'intesa agisce da strumento di raccordo idoneo a soddisfare il canone della leale collaborazione, in presenza di una concorrenza di competenze dello Stato e della regione (sentenze n. 88 del 2009 e n. 219 del 2005)".

18.2.4. Turismo e tutela dell'ambiente

Un ulteriore esempio della espansività della materia della tutela dell'ambiente nei confronti delle materie di competenze regionale è dato dalla non fondatezza della q.l.c. concernente la legge finanziaria 2006, laddove questa prevede che le proposte dirette alla realizzazione degli insediamenti turistici siano valutate dalle regioni, con preferenza per quelle che contemplino il recupero e la bonifica di aree compromesse sotto il profilo ambientale (sentenza n. 88/2007). E' evidente che, così disponendo, la legislazione statale comprime l'autonomia legislativa regionale nella materia del turismo.

18.2.5. Ulteriori casi di operare congiunto della competenza in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" (lett. s) *con altre competenze di cui ai commi 3 e 4 dell'art. 117 Cost.*

L'operare congiunto della competenza in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" con altre competenze si è verificato in più occasioni nel corso dell'anno 2009. Nella tabella che segue, si riassumono gli estremi delle relative pronunce emesse dalla Corte, l'oggetto della q.l.c., i parametri dedotti, la provenienza dell'atto introduttivo e l'esito.

Numero della sentenza	Oggetto	Parametri coinvolti	Provenienza dell'atto introduttivo	Esito
233/2009	Art. 87, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006 ("le regioni, d'intesa con il Ministero delle politiche agricole e forestali, designano, nell'ambito delle acque marine costiere e salmastre che sono sede di banchi e di popolazioni naturali di molluschi bivalvi e gasteropodi, quelle richiedenti protezione e miglioramento per consentire la vita e lo sviluppo degli stessi e per contribuire alla buona qualità dei prodotti della molluschicoltura direttamente commestibili per l'uomo")	Art. 117, c.2, lett. *s*); Art. 117, c. 4 (pesca).	Regionale	Non fondatezza
247/2009	Art. 238 del d.lgs. n. 152/2006 (disciplinante la tariffa per la gestione dei rifiuti solidi urbani ed attributivo al Ministero dell'ambiente del compito di emanare un regolamento che ne detti i criteri generali).	Art. 117, c.2, lett. s); Art. 117, c.2, lett. *o*) (ordinamento civile); Art. 117, c.2, lett. *e*) (tutela della concorrenza); Art. 117, c. 4 (servizi pubblici locali).	Regionale	Non fondatezza
249/2009	Art. 195 del d.lgs. n. 152/2006 (impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale)	Art. 117, c.2, lett. *s*); Art. 117, c. 2, lett. *e*) (tutela della concorrenza); Art. 117, c. 3 (tutela della salute); Art. 117, c. 4 (servizi pubblici locali).	Regionale	Non fondatezza
250/2009	Art. 269 del d.lgs. n. 152/2006 (disciplinante l'autorizzazione di cui devono munirsi gli impianti che producono emissioni in atmosfera)	Art. 117, c. 2, lett. *s*); Art. 117, c. 3, tutela della salute; Art. 117, c. 3, governo del territorio	Regionale	Non fondatezza

CAPITOLO VI

Profili sostanziali. La ripartizione delle competenze normative. L'art. 117, comma 3, Cost. e la potestà legislativa concorrente fra Stato e Regioni.

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Rapporti (…) con l'Unione europea delle regioni. - 3. Tutela e sicurezza del lavoro. - 4. Istruzione (il finanziamento delle scuole paritarie). - 5. Professioni. - 6. Ricerca scientifica. - 7. Tutela della salute. - 7.1. Il *mobbing*. - 7.2. Il divieto di fumo. - 7.3. La disciplina degli incarichi dirigenziali. - 7.4. Altre questioni. - 7.5. Questioni "minori". - 8. Protezione civile. - 9. Governo del territorio. - 9.1. Le competenze in materia di condono e sanatoria edilizia. - 9.2. Impianti di ricezione. - 9.3. Urbanistica. - 9.4. Altre questioni. - 9.5. L'operare congiunto delle competenze in materia di "tutela della salute" e di "governo del territorio". - 9.6. L'operare congiunto delle competenze in materia di "tutela della salute", di "protezione civile" e di "governo del territorio". - 10. Porti e aeroporti civili. - 11. Ordinamento della comunicazione. - 12. Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. - 12.1. Il contenzioso Stato-Regioni sulle energie rinnovabili. - 12.2. Altre questioni. - 12.3. L'operare congiunto delle materie "governo del territorio" e "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia". - 13. Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. - 13.1. Le impugnative avverso le leggi finanziarie statali. - 13.2. Altre questioni. - 13.3. L'operare congiunto della competenza in materia di "coordinamento della finanza pubblica" assieme ad altre. - 14. Valorizzazione dei beni ambientali. - 15. Altri casi di operare congiunto di una competenza concorrente, assieme ad altre esclusive statali. - 15.1. Il nucleare: la compenetrazione delle materie "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" e "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia". - 15.2. La compenetrazione delle materie "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" e "governo del territorio",.

1. Premessa

Anche in questo capitolo si darà conto della giurisprudenza costituzionale maggiormente rilevante riguardante il contenzioso costituzionale fra Stato e Regioni. L'ordine seguito è il medesimo con cui l'art. 117, comma 3, Cost., elenca le materie di competenza concorrente fra Stato e Regioni. Alla fine del capitolo, vi è, poi, un paragrafo conclusivo dedicato ai casi in cui siano congiuntamente venute in rilievo materie elencate nei commi secondo e terzo dell'art. 117 Cost.

Preliminarmente, si ricorda che, per le competenze concorrenti fra Stato e Regioni, la Corte ha, in innumerevoli casi, sancito che il rapporto tra norma di principio e norma di dettaglio va 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. 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 coessenzialità e di necessaria integrazione (*ex multis*, sentenza n. 430/2007).

2. Rapporti (…) con l'Unione europea delle regioni

Nell'ambito della materia di competenza concorrente fra Stato e Regioni relativa ai rapporti con l'Unione europea delle regioni, può essere citata la sentenza n. 378/2007, emessa a conclusione di un giudizio in via principale promosso dal Governo, in cui il ricorrente lamenta l'incostituzionalità di una disposizione legislativa della Provincia autonoma di Trento, laddove si prevede che al Presidente della Giunta spetta la competenza a tenere i "rapporti" con la Commissione europea in relazione alla valutazione di incidenza dei progetti sulle zone speciali di conservazione. Obietta la Corte che "si tratta del potere di interloquire con la Commissione europea, che spetta allo Stato, ai sensi dell'art. 1, comma 5, della l. n. 349/1986 (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". Peraltro, "l'invocato art. 1, comma 5, della l. n. 349/1986 è pienamente ribadito dall'art. 5 della l. 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. n. 3/2001), il quale conferma il principio della unitarietà della rappresentazione della posizione italiana nei confronti dell'Unione europea".

3. Tutela e sicurezza del lavoro

Nella sentenza n. 268/2007, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Puglia n. 4/2006, laddove disciplina la conservazione dello *status* di disoccupato, per contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela e sicurezza del lavoro. Ed, in effetti, "non vi è dubbio che, nell'ambito (della) disciplina (della tutela del lavoro), la parte attinente alla definizione dello stato di disoccupazione o di inoccupazione, alle regole per acquisire la qualifica di disoccupato, nonché alle evenienze cui si ricollega la perdita della qualifica o la sospensione dei suoi effetti ha rilevante importanza".

Di particolare interesse è, poi, la sentenza n. 253/2006 (già oggetto di commento sotto altri profili nel Cap. 5, par. 11.2.3.). Nell'occasione, il Governo ricorreva avverso l'art. 2 della legge della Regione Toscana n. 63/2004, che prevedeva, nell'ambito delle politiche del lavoro e dell'integrazione sociale, misure di sostegno e di tutela a favore delle persone discriminate per motivi derivanti dall'orientamento sessuale, o dalla identità di genere, dei transessuali e dei *transgender*. L'impugnativa era sorretta dalla motivazione secondo cui tale disposizione avrebbe determinato una ingiustificata disparità di trattamento, ma la Corte ha rigettato tale prospettazione.
Secondo la Corte, infatti, l'articolo impugnato possiede un "carattere genericamente di indirizzo" e, pertanto, non è idoneo "ad attribuire diritti o situazioni giuridiche di vantaggio a determinati soggetti e ad incidere sulla disciplina dei contratti di lavoro e sui rapporti intersoggettivi che da essi derivano".
"Altresì infondata è la questione concernente la presunta violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione. La norma impugnata, infatti, non si pone in contrasto con l'art. 2 lett. *k*), del d.lgs. n. 276/2003, norma interposta, in quanto non amplia la definizione di 'lavoratore svantaggiato' prevista dalla disposizione statale, includendo in essa anche quella dei transessuali e dei *transgender*, ma si limita ad affermare, a favore di questi, l'obiettivo di esprimere 'specifiche politiche regionali del lavoro, quali soggetti esposti al rischio di esclusione sociale'".

4. Istruzione (il finanziamento delle scuole paritarie)

La competenza concorrente fra Stato e Regioni in materia di istruzione, in realtà, si pone come strettamente collegata alla competenza statale esclusiva a dettare norme generali sull'istruzione (lett. *n)* del comma 2 dell'art. 117 Cost.) e, nella parte in cui quest'ultima è stata trattata in questo elaborato (Cap. 5, par. 13.), si è già cercata di rinvenire la linea di confine – tracciata dalla giurisprudenza – che separa queste due materie. Pertanto, si rinvia a quanto già esposto, salvo riportare in questa sede il contenuto della sentenza n. 50/2008 (sul tema del finanziamento delle scuole paritarie), con cui la Corte si è pronunciata proprio con riferimento al titolo competenziale qui in esame.

In particolare, nella pronuncia, la Corte constata l'invasione delle competenze regionali da parte della normativa statale, che dispone un incremento dei contributi alle scuole paritarie. Invero, "il settore dei contributi relativi alle scuole paritarie 'incide sulla materia della istruzione attribuita alla competenza legislativa concorrente". Da ciò "discende che la norma, nella parte in cui prevede un finanziamento vincolato in un ambito materiale di spettanza regionale, si pone in contrasto con gli artt. 117, comma 4, e 119 della Costituzione".
Tuttavia, i Giudici costituzionali si curano di limitare gli effetti retroattivi della pronuncia, statuendo che "la natura delle prestazioni contemplate dalla norma censurata, le quali ineriscono a diritti fondamentali dei destinatari, impone, però, che si garantisca continuità nella erogazione delle risorse finanziarie. Ne consegue che devono rimanere salvi gli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti".

5. Professioni

Nell'ambito dei giudizi di costituzionalità che hanno visto coinvolta la materia "professioni" di cui al comma 3 dell'art. 117 Cost., si registra un gran numero di pronunce che hanno dichiarato l'incostituzionalità di normative regionali, perché violavano il principio fondamentale secondo cui è riservato allo Stato la individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, e l'istituzione di nuovi albi. Per i singoli casi, si rinvia alla tabella che segue.

Estremi della decisione	Legge della regione…	Numero della legge	Oggetto
40/2006	Liguria	18/2004	Definisce le discipline bio-naturali per il benessere ed istituisce il relativo Elenco regionale dei singoli operatori e delle organizzazioni con finalità didattiche, delle associazioni e delle scuole di formazione.
153/2006	Piemonte	1/2004	Individua le figure professionali dei servizi sociali e indica i titoli al cui possesso è subordinato l'esercizio della professione di educatore professionale.
423/2006	Provincia autonoma di Bolzano	8/2005	Autorizza allo svolgimento della professione di odontotecnico anche chi consegua il titolo di "maestro odontotecnico" superando l'apposito esame provinciale. Individua le prove e le materie sulle quali deve essere svolto quell'esame. Stabilisce i requisiti di ammissione all'esame. Rinvia ad un'apposita delibera della Giunta provinciale per la normativa di dettaglio sull'esame e sulla composizione della commissione esaminatrice. Rinvia ad un emanando regolamento di esecuzione per le disposizioni transitorie.
424/2006	Campania	18/2005	Definisce la musicoterapia come "attività psico-pedagogica e socio-sanitaria di pubblico interesse", avente quale scopo "lo sviluppo e la riabilitazione di potenziali funzioni dell'individuo per il raggiungimento di una migliore integrazione sul piano intrapersonale e interpersonale e, conseguentemente, di una migliore qualità della vita" (art. 1). Qualifica il musicoterapista come "un soggetto in possesso di diploma superiore di secondo grado e con una buona conoscenza della musica, che ha svolto un corso triennale di impostazione multidisciplinare socio-psicopedagogico-medico-musicale e un tirocinio di un anno presso strutture pubbliche o convenzionate o del privato sociale, della formazione primaria e della riabilitazione, con supervisione clinica e di musicoterapia" (art. 2); dispone che il musicoterapista svolge funzioni di prevenzione, di riabilitazione e socio-sanitarie (art. 3); istituisce, presso l'assessorato alla sanità della Regione Campania, "il registro professionale regionale dei musicoterapisti al quale possono iscriversi coloro che hanno superato il corso per la formazione di musicoterapisti e che hanno effettuato il tirocinio professionale di almeno trecento ore o un anno presso centri specializzati pubblici o privati, con supervisione clinica e di musicoterapia" (art. 5).
449/2006	Provincia autonoma di Bolzano	10/2005	Istituisce il profilo professionale sanitario del massaggiatore/massofisioterapista, rimettendo ad una determinazione della Giunta provinciale la definizione dei contenuti e della durata della relativa formazione e riconoscendo l'equipollenza tra il titolo di massaggiatore/massofisioterapista ed altri titoli acquisiti in Italia o all'estero.
57/2007	Marche	28/2005	Istituisce il registro degli amministratori di condominio degli immobili.

300/2007	Liguria	6/2006	Istituisce l'elenco regionale degli operatori di discipline bio-naturali.
93/2008	Piemonte	32/2006	Individua un percorso di formazione professionale ai fini dell'accesso all'esercizio delle disciplina bio-naturali del benessere. Prevede l'istituzione del relativo elenco regionale.
179/2008	Piemonte	32/2006	Disciplina il percorso di formazione professionale ai fini dell'accesso all'esercizio della professione di massaggiatore sportivo.
138/2009	Emilia-Romagna	2/2008	Prevede un percorso di formazione professionale ai fini dell'accesso allo svolgimento delle pratiche bio-naturali. Prevede, altresì, l'istituzione di un elenco regionale delle pratiche bio-naturali.
271/2009	Emilia-Romagna	2/2008	Istituisce la nuova professione di "animatore turistico".
328/2009	Trentino-Alto Adige/Südtirol	5/2008	Individua e disciplina la figura professionale del "revisore cooperativo".
131/2010	Lazio	27/2008	Pone una regolamentazione complessiva della mediazione familiare.
132/2010	Puglia	37/2008	Crea tre nuove figure professionali: interprete turistico, operatore congressuale, guida turistica sportiva.
300/2010	Basilicata	37/2009	Istituisce la figura dell'autista soccorritore e ne disciplina il percorso di formazione professionale.

Non reca, invece, alcun *vulnus* alle competenze statali una norma regionale che istituisca un organo composto da persone che già possiedono delle qualifiche professionali, senza che la normativa gliene attribuisca delle ulteriori (sentenza n. 178/2010).
Sulla materia di potestà legislativa concorrente "professioni" si ricorda, inoltre, la sentenza n. 443/2007, che ha ritenuto che, in considerazione dell'assenza nello statuto siciliano della stessa, sia implicita l'operatività dell'art. 10 della L.Cost. n. 3/2001, con la conseguente attribuzione alla Regione Sicilia della competenza concorrente in materia di "professioni".
E', infine, costituzionalmente legittima, non violando alcuna competenza regionale, la normativa statale recata dal d.l. n. 7/2007, volta alla liberalizzazione dell'esercizio dell'attività di guida turistica ed a semplificare alcuni adempimenti connessi (sentenza n. 222/2008).

6. Ricerca scientifica

Con riferimento alla materia di potestà legislativa concorrente "ricerca scientifica", vengono in rilievo le sentenze nn. 102 e 365 del 2006, nonché le sentenze nn. 178 e 188 del 2007.

Con la prima, la Corte ritiene che le competenze legislative statali non siano violate dalla disposizione della Regione Campania che prescrive che i docenti universitari facenti parte del comitato di indirizzo e programmazione, presieduto dall'assessore all'università e alla ricerca scientifica, non possano ricoprire le funzioni direttore, presidente di polo, preside di facoltà o altri incarichi di direzione accademica. La non fondatezza della censura deriva dal fatto che la disposizione va interpretata nel senso che "la titolarità degli incarichi di direzione accademica contemplati dalla norma stessa preclude la nomina a componente del comitato di indirizzo e programmazione, ma non viceversa. Si tratta, in altre parole, di un'incompatibilità univoca: la qualità di componente del comitato non impedisce al docente ordinario di assumere le funzioni di rettore, presidente di polo, preside di facoltà o altri incarichi di direzione accademica, ma in tal caso egli non può continuare a far parte del comitato stesso".

Con la seconda, allo stesso modo vengono rigettate le doglianze statali avverso la normativa pugliese che stabilisce che i direttori dell'Azienda ospedaliera universitaria di Bari e di Foggia possano aumentare (in una certa misura) la dotazione organica. In particolare, "il ricorrente sostiene che le disposizioni censurate violerebbero il principio fondamentale espresso dall'art. 5 del d.lgs. n. 517/1999, recante la disciplina dei rapporti fra Servizio sanitario nazionale ed Università, dal momento che non richiederebbero, ai fini della decisione in ordine all'aumento dell'organico delle Aziende ospedaliere universitarie, l'intesa con il rettore dell'Università".

"Tale censura, tuttavia, evidenzia un'erronea interpretazione della disposizione evocata a parametro interposto", poiché (…) l'intesa è richiesta solo con riguardo all'atto che concretamente individua il personale universitario che dovrà essere assegnato alla struttura sanitaria e per il quale si rende necessaria la partecipazione dell'Università".

Pertanto, la norma regionale "non viola né l'art. 117, comma 3, dal momento che non contrasta con il principio evocato nel ricorso introduttivo del presente giudizio, né, tanto meno, l'art. 33 Cost., poiché non è in grado, di per sé, di determinare alcuna compressione dell'autonomia universitaria".

Al contrario, le sentenze del 2007 recano due dichiarazioni di illegittimità costituzionale delle relative normative regionali.

Con la sent. n. 178, la Corte ha censurato la normativa veneta, che prevedeva che l'incarico di direttore scientifico dell'istituto oncologico veneto non fosse rinnovabile per più di una volta consecutiva. La disposizione, infatti, viola, limitandolo, il principio fondamentale che riserva il potere di tale nomina al Ministro della Salute.
Con la sent. n. 188, vengono ritenute fondate le doglianze statali avverso la normativa campana impugnata, perché la previsione di un sistema regionale di controllo sull'attività di ricerca degli IRCCS disciplinata dall'art. 8 del d.lgs. n. 288/2003, produce un'indubbia interferenza sull'attività di vigilanza che la normativa statale affida al Ministero della salute, senza alcuna ragione giustificativa, dal momento che incide sulla verifica della rispondenza delle attività di ricerca degli IRCCS al programma nazionale di ricerca sanitaria predisposto dal Ministero, mentre non vi è dubbio che spetti allo Stato la determinazione dei programmi della ricerca scientifica a livello nazionale ed internazionale.

7. Tutela della salute

Numerose pronunce emesse nel periodo 2006-2010 dalla Corte costituzionale hanno avuto modo di chiarire diversi aspetti della materia di potestà concorrente "tutela della salute". Il loro esame è rinviato ai paragrafi che seguono, secondo il criterio dell'affinità delle questioni sottoposte al giudizio della Consulta.

7.1. Il mobbing

La Corte non ritiene invasive delle competenze statali tre leggi regionali (Abruzzo, Umbria e Friuli-Venezia Giulia) che si occupano del fenomeno del *mobbing* sui luoghi di lavoro. Le doglianze dello Stato ricorrente si basavano essenzialmente sulle affermazioni contenute in una pronuncia di incostituzionalità di una precedente legge regionale (sentenza n. 359/2003), ma la Corte ritiene inconferente il richiamo al precedente.
Le tre pronunce di non fondatezza sono le sentenze nn. 22, 238 e 239 del 2006 e si basano soprattutto sul rilievo che, al contrario di quanto faceva la normativa censurata con la sent. n. 359/2003, in questi casi la legge regionale non dà una definizione del fenomeno del *mobbing*, che inerisce alla

tutela dell'ordinamento civile, bensì si limita a tutelare lo stato di salute del lavoratore che è stato colpito da questa pratica.

7.2. Il divieto di fumo

Con la sentenza n. 63/2006, il Giudice costituzionale respinge le censure della Regione Toscana avverso l'art. 51, comma 7 della l. 16 gennaio 2003, n. 3, per pretesa lesione della potestà legislativa regionale riguardante il procedimento di accertamento delle infrazioni al divieto di fumo, in quanto "la natura di principio fondamentale del divieto di fumo nei locali chiusi aperti al pubblico (impone) l'uniformità del procedimento sanzionatorio". Inoltre, "la norma impugnata sarebbe comunque rispettosa della potestà legislativa regionale, poiché stabilisce che la ridefinizione del procedimento sanzionatorio avvenga tramite accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni, e quindi previo consenso delle regioni stesse".
L'affermazione della natura di principio fondamentale del divieto di fumo già era stata effettuata con la sentenza n. 59/2006, in cui la normativa della Provincia di Bolzano viene dichiarata costituzionalmente illegittima, in quanto ha inteso sostituire alla normativa statale vigente in materia di divieto di fumo nei locali chiusi una propria disciplina, maggiormente adatta, secondo l'assunto della resistente, alle caratteristiche ed alle esigenze della Provincia di Bolzano.

7.3. La disciplina degli incarichi dirigenziali

La Corte costituzionale si è pronunciata in più occasioni su diversi aspetti di disciplina degli incarichi dirigenziali (sanitari ed amministrativi), riconducendone la relativa regolazione alla materia della tutela della salute.
Cominciandone l'analisi, può subito citarsi la sentenza n. 181/2006, che esamina cinque ricorsi, uno dei quali promosso dalla Regione Toscana e gli altri quattro dal Presidente del Consiglio dei ministri.
Con il ricorso della Regione Toscana, è censurata la modifica della legge nazionale che ha disposto che la non esclusività del rapporto di lavoro dei dirigenti sanitari non preclude la direzione di strutture semplici o complesse, ribaltando la precedente scelta legislativa.

L'impugnativa dello Stato, simmetricamente, ha investito le normative regionali che tale rapporto esclusivo richiedevano (o preferivano) per il conferimento degli incarichi dirigenziali predetti.
Ora, al di là della soluzione data al caso di specie dalla Corte (che – lo si precisa per amor di completezza – è di non fondatezza per tutte le predette censure, sulla base, soprattutto, di considerazioni di natura interpretativa sul sovrapporsi fra la vecchia e la nuova normativa), ciò che risulta più interessante è capire l'*excursus* seguito ai fini della riconduzione di tale ambito materiale alla "tutela della salute".
Secondo la Corte, "le disposizioni in esame, sebbene si prestino ad incidere contestualmente su una pluralità di materie (e segnatamente, tra le altre, su quella della organizzazione di enti 'non statali e non nazionali'), va(nno) comunque ascritte, con *prevalenza*, a quella della 'tutela della salute'. Rileva in tale prospettiva la stretta inerenza che tutte le norme *de quibus* presentano con l'organizzazione del servizio sanitario regionale e, in definitiva, con le condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all'utenza, essendo queste ultime condizionate, sotto molteplici aspetti, dalla capacità, dalla professionalità e dall'impegno di tutti i sanitari addetti ai servizi, e segnatamente di coloro che rivestono una posizione apicale. Alla stregua di tali considerazioni e facendo applicazione del criterio – già utilizzato da questa Corte con riferimento ad altre ipotesi nelle quali si è ravvisata una 'concorrenza di competenze' – che tende a valorizzare 'l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre' (sentenza n. 50 del 2005), deve ritenersi che l'ambito materiale interessato dalle disposizioni in esame sia, appunto, quello della tutela della salute" (corsivo nostro). Sul medesimo argomento, si veda anche la sentenza n. 371/2008.
Fatta questa precisazione teorica, per quanto concerne le altre pronunce aventi ad oggetto il regime dei dirigenti, si rinvia alla tabella che segue.

Estremi della decisione	Legge impugnata	Motivi di impugnazione	Esito
233/2006	Legge Regione Calabria n. 13/2005	Nella parte in cui la normativa impugnata si applica alla nomina del direttore generale di azienda ospedaliero-universitaria, la regione disciplina in senso difforme dalla legge statale tale aspetto, che costituisce un principio fondamentale cui attenersi nell'ambito della potestà concorrente.	Fondata
422/2006	Legge Regione Lazio n. 2/2006	Nella parte in cui la normativa impugnata fissa al compimento del 70° anno di età il limite di età, il cui raggiungimento comporta la cessazione dagli incarichi di Diretto Sanitario e di Direttore Amministrativo, essa comporta una deroga alla disciplina statale (da considerarsi principio fondamentale), che tale limite fissa a 65 anni.	Fondata
150/2010	Legge Regione Puglia n. 45/2008	La normativa, laddove dispone la stabilizzazione di personale dirigenziale medico, deroga alla regola del pubblico concorso.	Fondata

7.4. Altre questioni

(1) FARMACIE. Con la sentenza n. 87/2006, si accolgono, per il carattere di estremo dettaglio, i ricorsi regionali avverso la normativa statale in materia di gestione provvisoria delle farmacia. La questione è ricondotta alla materia "tutela della salute", in quanto "la complessa regolamentazione pubblicistica della attività economica di rivendita dei farmaci è (…) preordinata al fine di assicurare e controllare l'accesso dei cittadini ai prodotti medicinali ed in tal senso a garantire la tutela del fondamentale diritto alla salute, restando solo marginale, sotto questo profilo, sia il carattere professionale sia l'indubbia natura commerciale dell'attività del farmacista". In tema di farmacie, si veda anche la sentenza n. 295/2009, in cui si accolgono una serie di censure avverso una legge pugliese dettante norme in contrasto con la legislazione statale in materia.
(2) ALLEANZA DEGLI OSPEDALI ITALIANI NEL MONDO. Con la sentenza n. 110/2007, la Corte ritiene costituzionalmente legittima la normativa statale che affida all'Alleanza degli ospedali italiani nel mondo la promozione e il coordinamento della cessione, a titolo di donazione, di apparecchiature e altri materiali dismessi da organismi sanitari in favore di Paesi in via di

sviluppo, perché la disposizione non è obbligatoria per le regioni, bensì attribuisce loro solo la facoltà di avvalersi di tale attività.
(3) USL E ASL. Costituisce un principio fondamentale in materia di tutela della salute la prescrizione secondo cui in nessun caso è consentito alle regioni di far gravare sulle ASL i debiti e i crediti facenti capo alle gestioni liquidatorie USL. E', pertanto, illegittima la normativa della Regione Calabria, nella parte in cui sopprime le gestioni liquidatorie USL e conferisce alle ASL la legittimazione attiva e passiva per le controversie inerenti alle predette gestioni (sentenza n. 116/2007).
(4) LIBERTÀ DI SCELTA FRA STRUTTURE PUBBLICHE E PRIVATE. E' errata la qualificazione operata dalla normativa statale, secondo cui la libertà di scelta dell'utente tra strutture pubbliche e private – autorizzate alla prevenzione, cura e riabilitazione delle tossicodipendenze – sia da ricondurre al livello essenziale delle prestazioni ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *m)*, della Costituzione. Da ciò non consegue, tuttavia, l'illegittimità costituzionale della legge statale (sentenza n. 387/2007).
(5) CONSENSO INFORMATO. E' costituzionalmente illegittima la normativa della Regione Piemonte, nella parte in cui detta norme in materia di consenso informato, perché la legislazione statale sul punto, vertendo in materia di diritti della persona (artt. 2, 13 e 3 Cost.), deve essere considerata come un principio fondamentale della tutela della salute (sentenza n. 438/2008 ed, in senso del tutto analogo, sentenza n. 253/2009).
(5) COMPOSIZIONE STRAGIUDIZIALE DELLE CONTROVERSIE INSORTE IN OCCASIONE DELL'EROGAZIONE DI PRESTAZIONI SANITARIE. Con la sentenza n. 178/2010, la Corte stabilisce che la normativa veneta volta a favorire la composizione stragiudiziale predetta sia costituzionalmente legittima, in quanto, tra l'altro, volontaria.
(6) ASSISTENZA AGLI IMMIGRATI. E' costituzionalmente legittima la normativa della Regione Toscana, che garantisce a tutti gli immigrati, anche se in soggiorno irregolare, la fruizione degli interventi socio assistenziali urgenti ed indifferibili, necessari per garantire il rispetto dei diritti fondamentali (sentenza n. 269/2010 e, in senso strettamente analogo, v. sentenza n. 299/2010. Entrambe sono già state oggetto di commento nel Cap. 5, parr. 2.1.; 2.2.; 3.).

7.5. Questioni "minori"

In questo ultimo sotto-paragrafo, si indicano alcune ulteriori questioni (e pronunce) inerenti la tutela della salute, che, come quelle del sotto-paragrafo che precede, non possono essere ricondotte agli aspetti più approfonditamente trattati e che, inoltre, presentano un interesse minore, tale da giustificare la loro mera segnalazione.

(1) Sentenza n. 339/2007. L'oggetto dell'impugnativa è la normativa statale in materia di agriturismo.

(2) Sentenza n. 430/2007. L'oggetto del giudizio è la disciplina statale delle modalità di vendita al pubblico di farmaci da banco o di automedicazione presso esercizi commerciali diversi dalle farmacie.

(3) Sentenza n. 245/2010. La q.l.c. verte su una disposizione abruzzese che esonera dal regime autorizzatorio previsto gli studi medici ed odontoiatrici che non intendono chiedere l'accreditamento istituzionale.

8. Protezione civile

La sentenza n. 284/2006 contiene importanti affermazioni in ordine alla materia "protezione civile" (e, per la verità, anche qualche cenno alla materia "tutela dell'ambiente"). La Corte dichiara l'incostituzionalità di alcune disposizioni di una legge della Regione Calabria, che prevedono la sospensione del raddoppio del termovalorizzatore di Gioia Tauro, nonché la sospensione della realizzazione e dell'esercizio dell'impianto di smaltimento e stoccaggio di rifiuti soldi urbani sito in Reggio Calabria, di cui all'ordinanza n. 1963 del 2002, del Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Calabria, in attesa dell'approvazione del nuovo "piano regionale dei rifiuti".

Premette la Corte che, con un primo d.p.c.m., è stato dichiarato, fino al 31 dicembre 1998, lo stato di emergenza nella Regione Calabria a causa della crisi socio-economico-ambientale determinatasi nel settore dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani. Allo stesso ne sono succeduti altri che hanno prorogato lo stato di emergenza fino al 31 maggio 2006.

Ricorda, altresì, la Corte che, proprio durante la vigenza della predetta situazione di grave rischio ambientale, il Presidente della Regione Calabria, in qualità di Commissario delegato, ha, tra l'altro, emesso le ordinanze per gli interventi che la legge regionale vuole ora sospendere.

Il Giudice delle leggi non può, quindi, che condividere le doglianze statali, secondo cui le norme impugnate violerebbero l'art. 117, comma 3, della Costituzione, ponendosi in contrasto con i principi fondamentali di cui alla l. n. 225/1992 in materia di "protezione civile". Pertanto, la normativa regionale è da considerarsi costituzionalmente illegittima[1]. In senso del tutto analogo, si veda anche la sentenza n. 82/2006, peraltro richiamata da quella appena commentata.

Ancora, la Corte costituzionale si è occupata, nel corso del 2006, di altre questioni che sono state ricondotte al titolo competenziale "protezione civile". Ad esempio, con la sentenza n. 182/2006, viene ritenuta costituzionalmente illegittima la normativa della Regione Toscana, secondo cui, per gli interventi in zona sismica, è sufficiente il preavviso scritto alla struttura regionale, mentre la normativa statale richiede l'autorizzazione di quest'ultima. Invero, "l'intento unificatore della legislazione statale è palesemente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori

[1] Pur giungendosi a tale esito, la Corte si cura, però, di precisare anche quanto segue. "L'emergenza (non può) giustificare 'un sacrificio illimitato dell'autonomia regionale': la salvaguardia delle attribuzioni legislative regionali viene garantita attraverso la configurazione di un potere di ordinanza, eccezionalmente autorizzato dal legislatore statale, ben definito nel contenuto, nei tempi e nelle modalità di esercizio (sentenze n. 127 del 1995 e n. 418 del 1992). La l. n. 225/1992, in relazione ai profili indicati, risponde a queste esigenze, circoscrivendo il predetto potere in modo da non compromettere il nucleo essenziale delle attribuzioni regionali, attraverso il riconoscimento della sussistenza di un nesso di adeguatezza e proporzione tra le misure adottate e la qualità e natura degli eventi, la previsione di adeguate forme di leale collaborazione e di concertazione nella fase di attuazione e organizzazione delle attività di protezione civile (art. 5, comma 4-*bis*, del d.l. n. 343/2001), nonché la fissazione di precisi limiti, di tempo e di contenuto, all'attività del Commissario delegato (sentenze n. 327 del 2003 e n. 127 del 1995). *Nel caso in cui le ordinanze emanate non dovessero rispettare i suddetti limiti sostanziali e procedimentali, posti a presidio delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, tali ordinanze, avendo natura di provvedimenti amministrativi soggetti ai normali controlli giurisdizionali* (sentenze n. 4 del 1977, n. 26 del 1961 e n. 8 del 1956)*, possono essere contestate dalla Regione nelle competenti sedi giudiziarie ed eventualmente, ricorrendone i necessari presupposti, anche innanzi a questa Corte mediante ricorso per conflitto di attribuzione.* In conclusione, il legislatore regionale non può utilizzare, come è avvenuto nel caso di specie, la potestà legislativa per paralizzare – nel periodo di vigenza della situazione di emergenza ambientale – gli effetti di provvedimenti di necessità ed urgenza, non impugnati, emanati in attuazione delle riportate disposizioni di legge espressive di principi fondamentali".

di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali". In senso analogo, sentenza n. 129/2006.
Infine, la presente analisi può chiudersi con la menzione di due casi, in cui la Corte ha respinto le doglianze statali avverso leggi regionali. Si tratta delle sentenza nn. 323 e 32 del 2006.
Nel primo caso, la Consulta ha ritenuto competente la regione a disciplinare gli eventi calamitosi previsti nella legge impugnata, in quanto non rientranti, secondo la normativa statale, in quelli che, per intensità ed estensione, vanno fronteggiati con mezzi e poteri straordinari dello Stato.
Con la seconda, viene ritenuta legittima una legge della Regione Marche disciplinante il piano di emergenza esterno, in quanto è la stessa normativa statale ad aver attribuito alla regione la disciplina dell'esercizio delle competenze amministrative in materia di incidenti rilevanti.

9. Governo del territorio

La materia del "governo del territorio" è stata una delle maggiormente controverse del quinquennio ed ha ricevuto un'interpretazione, da parte della Corte, incline ad assecondare le pretese statali. Nei paragrafi seguenti, si dà conto delle pronunce maggiormente rilevanti. Si precisa, però, che anche in altre occasioni la Corte ha avuto modo di pronunciarsi in materia, pur dichiarando prevalenti altre competenze (statali). Per tali ipotesi, si rinvia al capitolo precedente e, in particolare, ai paragrafi riguardanti la tutela dell'ambiente.

9.1. Le competenze in materia di condono e sanatoria edilizia

Di particolare interesse risulta la sentenza n. 49/2006, in quanto segue un altro intervento della Corte costituzionale. Con tale pronuncia si esaminano numerose disposizioni regionali aventi ad oggetto la disciplina del condono edilizio straordinario del 2003, emanate ai sensi dell'art. 32, commi 26 e 33, del d.l. n. 269/2003, così come modificato dalla legge di conversione n. 326/2003, come risultante a seguito della pronuncia di parziale illegittimità costituzionale operata con la sentenza n. 196 del 2004, cui ha dato

esplicitamente esecuzione l'art. 5 del d.l. n. 168/2004, convertito con l. n. 191/2004.
Sotto il profilo teorico, ricorda la Corte che "nella citata sentenza n. 196 del 2004, (è stato) affermato esplicitamente che nella disciplina del condono edilizio di tipo straordinario convergono la competenza legislativa esclusiva dello Stato per quanto riguarda la esenzione dalla sanzionabilità penale e la competenza legislativa di tipo concorrente delle regioni ad autonomia ordinaria in tema di 'governo del territorio', nonché di 'valorizzazione dei beni culturali ed ambientali', oltre a varie altre competenze innominate riconducibili al comma 4 dell'art. 117 Cost. (ad esempio, commercio, turismo, insediamenti produttivi). Al tempo stesso, non si può sottovalutare la tradizionale titolarità da parte dei comuni dei fondamentali poteri di gestione dell'assetto urbanistico ed edilizio del territorio, ivi compreso l'ordinario e limitato potere di sanatoria edilizia, poteri che certamente potrebbero risultare anche radicalmente vulnerati dall'imposizione di uniformi condoni straordinari, che non tengano in adeguata considerazione le diverse legislazioni urbanistiche regionali e le stesse condizioni urbanistiche ed edilizie dei diversi territori. Da ciò la conclusione che, in riferimento alla disciplina del condono edilizio (per la parte non inerente ai profili penalistici, integralmente sottratti al legislatore regionale, ivi compresa – come già affermato in precedenza – la collaborazione al procedimento delle amministrazioni comunali), solo alcuni limitati contenuti di principio di questa legislazione possono ritenersi sottratti alla disponibilità dei legislatori regionali".
Su queste basi concettuali, la Corte si pronuncia su varie censure, che si riportano nella tabella che segue.

Disposizione(-i) di legge della regione…	Motivi	Esito
Campania	Disposizioni adottate oltre il termine di quattro mesi dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 168/2004; termine massimo prescritto dall'art. 5 del medesimo decreto	Fondata
Varie	Si contesta la riduzione, da parte delle disposizioni legislative regionali impugnate, dell'ambito della sanatoria straordinaria, con conseguente riduzione significativa delle entrate erariali.	Infondata
Varie	Risulterebbe lesa la competenza statale esclusiva ex art. 117, comma 2, lett. *l)*, poiché i giudici comuni, dinanzi alla eccessiva restrizione da parte del legislatore regionale dell'ambito della legislazione statale in tema di condono edilizio sarebbero obbligati a rendere, a carico dei proprietari ed autori di illeciti, pronunce quanto meno asimmetriche.	Infondata
Varie	Sono censurate le disposizioni regionali che escludono la sanabilità delle nuove costruzioni residenziali di relativamente modeste dimensioni realizzate in contrasto con gli strumenti urbanistici. Secondo lo Stato, la regione potrebbe limare le volumetrie, ma non negare *in toto* la sanabilità.	Infondata
Emilia-Romagna	Si censura la norma regionale che subordina la condonabilità alla ulteriore condizione che le stesse non siano state realizzare con contributi pubblici.	Infondata
Emilia-Romagna	Si censura la norma regionale che impone che edifici con destinazione d'uso non abitativa possano essere condonati solo a patto che tale destinazione mantengano per almeno 20 anni.	Infondata
Toscana	Si contesta la legittimità della norma regionale che prevede che la sanabilità delle opere edificate in zone sottoposte a vincoli sia subordinata al parere favorevole dell'autorità preposta al vincolo.	Infondata
Emilia-Romagna	Il Governo censura la disposizione che estende la sanatoria, prevedendo che per alcuni casi essa intervenga *ope legis*, piuttosto che a richiesta dell'interessato.	Fondata
Marche	Con riguardo all'ampliamento degli immobili non residenziali, l'adozione, da parte della normativa regionale, del criterio della superficie (piuttosto che del volume, come fa la normativa statale) rende possibile un'estensione del condono rispetto a quanto previsto dalla disposizione nazionale.	Fondata
Emilia-Romagna	E' illegittima, secondo il ricorrente statale, la norma che prevede che, in caso di asseverazione del professionista abilitato contenente dichiarazioni non veritiere, il comune ne dà notizia all'Autorità giudiziaria e all'Ordine professionale competente.	Infondata
Umbria	E' impugnata la norma che contiene il riferimento alla data del 2 ottobre del 2003, sul(l'errato) presupposto che esso potesse essere connesso alla data di ultimazione delle opere condonabili (mentre il riferimento era alla vigenza delle norme urbanistiche).	Infondata

Dall'esame delle singole censure emerge con chiarezza che la tendenza della Corte è quella di ritenere costituzionalmente legittime le normative regionali restrittive rispetto alle disposizioni statali, sanzionando, al contrario, quelle estensive degli effetti di sanatoria (v., in questo ultimo senso, le sentenze nn.

54 e 290 del 2009, che dichiarano costituzionalmente illegittime due normative regionali estensive della sanatoria).
Si segnala, infine, la sentenza n. 9/2008, con cui la Corte dichiara l'incostituzionalità della normativa statale che prevedeva una procedura di sanatoria edilizia di tipo straordinario per i beni immobili appartenenti a Ferrovie dello Stato Spa ed alle società dalla stessa direttamente o indirettamente integralmente controllate.
Perentorie sono state le affermazioni adottate dalla Corte nel caso di specie: "la disposizione censurata (…) non supera evidentemente quello 'stretto esame di costituzionalità' che (la) Corte ha ritenuto indispensabile per legittimare un condono edilizio straordinario: anzitutto, perché non sono ravvisabili esigenze che costituiscano un 'ragionevole fondamento' alla reiterazione di un istituto 'a carattere contingente e del tutto eccezionale' (sentenze n. 196 del 2004 e n. 427 del 1995), che determina la compressione di valori come 'quelli del paesaggio, della cultura, della salute, della conformità dell'iniziativa economica privata all'utilità sociale, della funzione sociale della proprietà' (sentenza n. 427 del 1995), tanto più che la disposizione impugnata segue – quasi senza soluzione di continuità – una sanatoria straordinaria di portata generale appena conclusa. In secondo luogo, la sua disciplina del tutto analitica contrasta con la (…) potestà legislativa delle regioni (…) in tema di governo del territorio".

9.2. Impianti di ricezione

Nelle sentenze nn. 129 e 265 del 2006, con un'analoga *ratio decidendi*, la Corte caduca disposizioni di due leggi regionali (Lombardia e Veneto).
La prima sottoponeva l'installazione di torri e tralicci per impianti radio-trasmittenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione ad un *iter* autorizzatorio comunale, oltre a quello già previsto dalla normativa nazionale (art. 87 del d.lgs. n. 259/2003).
Allo stesso modo, la seconda richiedeva, per l'installazione, la modifica e l'adeguamento degli impianti di telefonia mobile, il permesso di costruire in aggiunta all'autorizzazione unica già citata.
Al riguardo, la Corte sottolinea che "l'art. 87 del d.lgs. n. 259/2003 (…) ha dettato, in linea con le prescrizioni comunitarie, una disciplina volta a promuovere la semplificazione dei procedimenti attraverso l'adozione di

procedure che siano, tra l'altro, uniformi e tempestive, anche al fine di garantire l'attuazione delle regole della concorrenza (sentenza n. 336 del 2005). Le suddette esigenze di celerità e la conseguente riduzione dei termini per l'autorizzazione all'installazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica costituiscono, per finalità di tutela di istanze unitarie, 'principi fondamentali' operanti nelle materie di competenza ripartita ('ordinamento della comunicazione', 'governo del territorio', 'tutela della salute': sentenza n. 336 del 2005)".
Ne deriva l'incostituzionalità delle normative regionali in esame che tale principio fondamentale hanno inequivocabilmente violato.

9.3. Urbanistica

Partendo dalle pronunce in materia di urbanistica che hanno avuto origine da ricorso regionale, può citarsi, anzitutto, la sentenza n. 401/2007, con cui la Corte afferma che non riveste natura di norma di principio la previsione dell'art. 98, comma 2, del d.lgs. n. 163/2006, a tenore della quale "l'approvazione di progetti definitivi da parte del Consiglio comunale costituisce variante urbanistica a tutti gli effetti". L'illegittimità costituzionale della norma discende dalla circostanza che essa reca un contenuto precettivo del tutto puntuale e non lascia, perciò, alcuno spazio di intervento alle regioni, con conseguente compromissione delle competenze ad esse spettanti in materia di urbanistica e di assetto del territorio (e, in senso totalmente analogo, v. sentenze nn. 240/2009; 341/2010).
La Corte accoglie, inoltre, le doglianze regionali anche nel caso conclusosi con la sentenza n. 278/2010, con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della normativa statale che, a certe condizioni, disponeva che l'installazione di mezzi mobili di pernottamento non costituisse in alcun caso attività rilevante a fini urbanistici, edilizi e paesaggistici. Il carattere di estremo dettaglio della disciplina ha comportato l'accoglimento delle censure, visto l'evidente "straripamento" che lo Stato ha posto in essere nell'intervenire in materia di governo del territorio.
Passando, ora, ai giudizi introdotti con ricorso statale, può citarsi la sentenza n. 402/2007, con cui si dichiara non contrastante con il riparto di competenza in materia di governo del territorio una disposizione regionale

lombarda, con cui si introduce un nuovo strumento urbanistico (PGT), senza prevedere un regime transitorio. La Corte rigetta la censura, in quanto ritiene errata l'interpretazione fornita dall'Avvocatura ed, invece, deducibile dalle norme della stessa legge che, fino all'adozione del PGT, i titoli abilitativi debbano essere rilasciati secondo gli strumenti urbanistici vigenti.

9.4. Altre questioni

(1) INSEDIAMENTI TURISTICI. Con la sentenza n. 88/2007, la Corte ha accolto la questione di costituzionalità relativa a due disposizioni della legge finanziaria 2006, di cui la prima determinava le verifiche alle quali la regione doveva sottoporre le proposte dirette alla realizzazione degli insediamenti turistici di qualità e la seconda stabiliva, nel rapporto tra negoziale tra promotori, amministrazioni interessate e regione, la regola del silenzio assenso. In tal modo, verrebbero trascurate le competenze regionali in tema di governo del territorio, dal momento che alla regione resterebbero affidati compiti di mera istruttoria tecnica, attraverso un modulo organizzativo che richiama il vecchio schema dell'avvalimento d'ufficio.
(2) DIFESA DEL SUOLO. Con la sentenza n. 232/2009, la Corte condivide le doglianze regionali mosse avverso la normativa statale attribuitiva di funzioni di programmazione, finanziamento e controllo degli interventi in materia di difesa del suolo al Ministero dell'ambiente, senza alcun coinvolgimento delle regioni. Pertanto, la norma va dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui non stabilisce che sia sentita la Conferenza unificata.
(3) GESTIONE DEI RIFIUTI. Nella sentenza n. 314/2009, la Corte ritiene che non è invasiva della potestà legislativa statale la normativa campana che prevede la competenza della provincia nell'individuazione delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di recupero (oltre che di smaltimento dei rifiuti).
(4) PIANO NAZIONALE DI EDILIZIA ABITATIVA. La normativa nazionale che prevede il piano di edilizia abitativa è costituzionalmente illegittima, laddove prevede la "realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale", limitatamente alla parola "anche", poiché il suo inserimento consentirebbe il perseguimento di finalità diverse da quelle che presiedono all'intera normativa (sentenza n. 121/2010).

9.5. L'operare congiunto delle competenze in materia di "tutela della salute" e di "governo del territorio"

Negli anni 2006-2010, la Corte ha avuto modo di dirimere questioni inerenti al contenzioso Stato-Regioni in base all'operare congiunto delle competenze in materia di "tutela della salute" e di "governo del territorio" in tre occasioni. Trattasi delle sentenze nn. 339/2007; 45/2008; 99/2009, di cui le ultime due hanno avuto ad oggetto l'edilizia sanitaria.
Partendo dall'analisi della prima pronuncia dell'elenco, può rilevarsi come in essa la Corte abbia avuto modo di asserire che costituisce principio fondamentale in entrambe le materie in discorso la disposizione statale che definisce i criteri ai quali 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.
Le altre due pronunce sono entrambe vertenti in materia di edilizia sanitaria ed in entrambi i casi la Corte è investita da ricorsi regionali di q.l.c. inerenti all'aumento del finanziamento per tale forma di edilizia, con conseguenti sentenze di rigetto, motivate dal fatto che vengono in rilievo disposizioni statali costituenti principi fondamentali delle materie "tutela della salute" e "governo del territorio".

9.6. L'operare congiunto delle competenze in materia di "tutela della salute", di "protezione civile" e di "governo del territorio"

Con la sentenza n. 248/2009, la Corte dichiara non fondate le censure alla legge della Regione Puglia n. 6/2008, recante "disposizioni in materia di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose". La difesa erariale riteneva che una siffatta disciplina rientrasse nella competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente.
La Consulta motiva in modo articolato la non fondatezza, ricostruendo gli ambiti di competenza insistenti in materia. Premette che la disciplina trova la sua base giuridica in una direttiva comunitaria, cui il d.lgs. n. 334/1999 ha dato attuazione. "Dalle norme comunitarie e statali, che disciplinano il settore, emerge che esse ineriscono del pari alla tutela della salute umana, al governo del territorio, nonché alla materia della protezione civile, riconducibili a sfere di competenza regionale concorrente comprese fra

quelle elencate nell'art. 117, comma 3, Cost. Nell'ambito di tali competenze concorrenti risultano, pertanto, legittimi gli interventi posti in essere dalla regione stessa, nel rispetto dei principi della legislazione statale in materia". Infatti, la normativa impugnata si limita a dare applicazione a quanto alla regione demanda la stessa disciplina statale.

10. Porti e aeroporti civili

La materia di competenza concorrente "porti e aeroporti civili" viene in rilievo nella sentenza n. 314/2010, nella quale viene dichiarata l'incostituzionalità di una legge della Regione Toscana, nella parte in cui esclude la richiesta obbligatoria del parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici con riguardo ai progetti definitivi di opere portuali di competenza regionale, che siano finanziati per almeno il 50% dallo Stato e che siano di importo superiore a venticinque milioni di euro.
La Corte ricorda che per effetto delle "disposizioni di cui agli artt. 104 e 105 del d.lgs. n. 112/1998 e 127 del d.lgs. n. 163/2006, la richiesta obbligatoria del parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici è esclusa solo con riguardo ai progetti definitivi di opere portuali di competenza regionale che non siano finanziati per almeno il cinquanta per cento dallo Stato, o che siano di importo non superiore a venticinque milioni di euro".
"Viceversa il mantenimento del parere obbligatorio del Consiglio superiore dei lavori pubblici per le altre ipotesi costituisce principio fondamentale della materia 'porti e aeroporti civili', e pertanto le norme impugnate (…) sono costituzionalmente illegittime per contrasto con tale principio fondamentale e, quindi, con l'art. 117, comma 3, Cost.".

11. Ordinamento della comunicazione

Con riguardo alla materia "ordinamento della comunicazione", una delle pronunce più significative del quinquennio può essere ritenuta la sentenza n. 272/2010, con cui la Corte accoglie le censure statali avverso alcune disposizioni di una legge della Regione Toscana.
Le norme regionali ponevano a carico degli operatori di telefonia mobile gli oneri pecuniari funzionali all'espletamento dei controlli esperiti dall'autorità preposta (sia in sede di rilascio dell'autorizzazione, sia per quelli periodici).

Tale normativa si pone in contrasto con quanto stabilito dal d.lgs. n. 259/2003, che fa divieto di imposizione di oneri e canoni per l'impianto di reti e per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica.
La declaratoria di incostituzionalità deriva, pertanto, dal fatto che il predetto divieto non consente deroghe, costituendo principio fondamentale della materia dettato dal legislatore statale.

12. Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia

La materia di potestà legislativa concorrente fra Stato e Regioni "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" ha rivestito, negli ultimi anni, un ruolo di sempre maggior rilevanza nell'ambito del contenzioso Stato-Regioni, che spesso ha toccato questioni attinenti alle energie rinnovabili. Sulle questioni inerenti all'energia nucleare, si rinvia, invece, al par. 15.1. di questo Cap.

12.1. Il contenzioso Stato-Regioni sulle energie rinnovabili

Una delle prime pronunce del quinquennio sulle energie rinnovabili è la sentenza n. 248/2006, con cui la Corte esamina una serie di q.l.c. proposte avverso la legge della Regione Toscana n. 39 del 2005, che di seguito si riportano.

Disposizione impugnata	Motivi dell'impugnazione	Esito e motivi della decisione
Artt. 13 e 26	Il loro combinato disposto consente alla regione di subordinare il rilascio o la modifica dell'autorizzazione per gli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili ad accordi relativi all'esecuzione di un programma di misure di compensazione e riequilibrio ambientale, con ciò violando il divieto formulato a tale proposito dall'art. 1, comma 5, della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia) e dall'art. 12, comma 6, del d.lgs. n. 387/2003, a sua volta espressivo di un principio fondamentale, in relazione all'art. 117, comma 3, della Costituzione.	FONDATA La Corte, con la sentenza n. 383 del 2005 (pronunciata successivamente al ricorso che ha originato il presente giudizio), ha dichiarato "la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, lett. *f*), della legge n. 239/2004, limitatamente alle parole "con esclusione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili", di modo che, attualmente, questa disposizione prevede la possibilità che possano essere determinate dallo Stato o dalle regioni "misure di compensazione e di riequilibrio ambientale e territoriale" in riferimento a "concentrazioni territoriali di attività, impianti ed infrastrutture ad elevato impatto territoriale", anche con specifico riguardo alle opere in questione. V., in senso analogo, la sentenza n. 119/2010.
Art. 28, commi 1, 3, 4 e 5	Queste disposizioni consentono alle "amministrazioni competenti" di sovrapporre alle concessioni di distribuzione contratti di servizio con i concessionari del servizio di approvvigionamento e distribuzione di energia, ovvero di procedere direttamente all'erogazione del servizio. In tal modo risulterebbe violato il principio fondamentale secondo cui la concessione di distribuzione dell'energia elettrica ha carattere nazionale ed è unica per ciascun comune, principio espresso dalle norme interposte di cui all'art. 1, comma 2, lett. *c*), e comma 8, lett. *a*), numero 1, della l. n. 239/2004. Queste stesse disposizioni violerebbero altresì il principio fondamentale secondo cui spetta all'Autorità per l'energia elettrica e il gas determinare i livelli di qualità della prestazione garantita all'utente, principio espresso dalla norma interposta di cui all'art. 2, comma 12, lett. *h*), della l. n. 481/1995 (Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità).	FONDATA (limitatamente all'attività di distribuzione)
Art. 29	La norma consente di incidere sul regime delle concessioni di distribuzione di energia in vigore, integrandone o sostituendone i "disciplinari", ovvero formulando indicazioni vincolanti per il concessionario, così violando il principio	FONDATA

	fondamentale espresso dalle norme interposte di cui all'art. 1, comma 2, lett. *i*), e comma 8, lett. *a*), numero 1, della l. n. 239/2004, secondo il quale la concessione di distribuzione dell'energia elettrica ha carattere nazionale.	
Art. 30, comma 1	L'articolo consente di attribuire la qualifica di "cliente idoneo" ad ogni cliente finale, a partire dal 1° gennaio 2006, invece che dal 1° luglio 2007, come previsto dalla normativa statale.	FONDATA
Art. 33	Disposizione censurata nella parte in cui prevede una competenza regionale e locale in punto di reclami dei consumatori.	NON FONDATA L'assenza di ogni elemento da cui possa derivare una riduzione delle attribuzioni dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, o addirittura l'alterazione del sistema energetico e del suo mercato, rendono palesemente infondati i profili di censura.
Art. 38	La disposizione è impugnata, nella parte in cui attribuisce alla Giunta regionale il potere di rilasciare l'autorizzazione in sanatoria su linee ed impianti elettrici aventi tensione compresa tra 30.000 e 150.000 *volts* già realizzati al momento di entrata in vigore della legge regionale impugnata, senza distinguere tra impianti nazionali e locali.	NON FONDATA La disposizione impugnata, infatti, può interpretarsi come riferita esclusivamente agli elettrodotti non appartenenti alla rete nazionale.

Una serie di questioni di legittimità costituzionale ha, poi, riguardato il regime autorizzatorio previsto per gli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili.

Cominciando dai casi in cui la veste di ricorrente è stata assunta dal Presidente del Consiglio dei ministri, con la sentenza n. 364/2006, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima una disposizione legislativa pugliese, nella parte in cui sospende fino alla approvazione del piano energetico ambientale regionale (ma, comunque, non oltre un certo limite temporale) le procedure autorizzative presentate prima di una certa data. La normativa regionale contrasta all'evidenza con il principio fondamentale, dettato dalla legislazione statale, secondo cui il procedimento di autorizzazione unica rilasciata dalla regione deve concludersi in 180 giorni al massimo. Tale norma statale va considerata principio fondamentale della materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", in quanto ispirata alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità (in questo stesso senso, v. anche le sentenze nn. 282/2009 e 124/2010, *infra* commentate per altri profili, in cui si accolgono analoghe censure statali).

Può essere, inoltre menzionata la sentenza n. 282/2009, che risolve diverse q.l.c. costituzionale sollevate avverso la legge della Regione Molise n. 15/2008. Le censure riguardavano (1) disposizioni della legge che individuavano aree ritenute non idonee all'installazione di impianti eolici o fotovoltaici, le quali evidentemente esorbitano la competenza regionale, in quanto la mancata emanazione delle linee-guida (per un corretto inserimento degli impianti nel paesaggio) di cui all'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387/2003 non consente, comunque, alle regioni di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa. (2) Altresì fondata è la q.l.c. mossa avverso la disposizione che disciplina l'installazione di impianti *off-shore*, essendo prescritto dalla disciplina statale che l'autorizzazione per tali impianti è rilasciata dal Ministero dei trasporti, previa concessione d'uso del demanio marittimo.
Si segnalano, infine, i seguenti casi in cui la Corte ha analizzato il contrasto fra normative regionali ed il d.lgs. n. 387/2003 su ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri: sentenze nn. 119, 124, 194, 313, 332, 344 e 366 del 2010, anch'esse rivolte – tendenzialmente – all'affermazione secondo cui le norme del predetto decreto costituiscano principi fondamentali della materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia".
Risultano, invece, essere stati i promossi dalle regioni i seguenti giudizi.
In primo luogo, viene in rilievo la sentenza n. 88/2009, con cui la Corte dichiara che le modifiche intervenute sull'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387/2003 non ledono le competenze regionali. Rileva la Corte che "nel testo originario tale art. 12 stabiliva che l'autorizzazione unica ivi prevista in relazione agli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili fosse rilasciata, oltre che dalla regione, da 'altro soggetto istituzionale delegato dalla regione'. A seguito dell'impugnata modifica normativa, l'autorizzazione viene ora rilasciata 'dalla regione o dalle province delegate dalla regione'; in altri termini, la disposizione oggetto di censura restringe alla sola provincia competente il novero degli enti che la regione, titolare della competenza autorizzatoria, può delegare all'esercizio della stessa".
"La ricorrente postula invece, a sostegno delle proprie censure di illegittimità costituzionale, che la norma impugnata abbia stabilito "che d'ora in poi spetti alla provincia il compito di rilasciare l'autorizzazione unica", anziché alla regione. (…) Tuttavia, è evidente l'erroneità del presupposto

interpretativo da cui muove la ricorrente, posto che il tenore letterale della disposizione censurata non può lasciare alcun margine di dubbio circa la persistenza della titolarità della competenza amministrativa in questione in capo alla regione, la quale dispone della mera facoltà, e non certo dell'obbligo, di delegarne l'esercizio alle province: tale erroneità determina la non fondatezza della questione proposta".
Pure con la sentenza n. 339/2009, la Corte dichiara infondate le censure regionali. Veniva, in particolare, impugnata la normativa statale che dispone che il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, definisce la strategia energetica nazionale. Tale funzione di indirizzo "preliminare" non è, infatti, in grado di ledere le competenze regionali, salva restando, per le stesse regioni, la facoltà di impugnativa degli atti con cui essa si estrinseca, qualora questi eccedano la competenza statale.

12.2. Altre questioni

(1) LA "PROGRAMMAZIONE ENERGETICA TERRITORIALE". Con la sentenza n. 246/2006, la Corte ritiene che la legge della Regione Emilia-Romagna, recante disposizioni della programmazione energetica territoriale ed altre disposizioni in materia di energia, nel richiamare gli "indirizzi di sviluppo del sistema elettrico regionale volti a garantire, anche nel medio termine, il raggiungimento ed il mantenimento di condizioni di sicurezza, continuità ed economicità degli approvvigionamenti in quantità commisurata al fabbisogno interno", definiti dalla Giunta, non viola i principi fondamentali di cui alla legge 23 agosto 2004, n. 239.
La censura principale, mossa dal ricorrente, è che, "nel fare riferimento al 'fabbisogno interno regionale' senza considerare quello nazionale, (la disciplina) presupporrebbe che la rete regionale operi autonomamente, non tenendo conto del quadro nazionale e delle esigenze della rete unica". Tuttavia, "in realtà, la disposizione censurata richiama (un'altra disposizione) della medesima legge regionale, (la) quale prevede espressamente che la Giunta regionale, nel predisporre gli indirizzi di sviluppo del sistema elettrico regionale, tenga conto, tra l'altro, proprio dello sviluppo della rete nazionale". La disposizione regionale impugnata, pertanto, costituisce specifica attuazione di quanto previsto dalla norma statale.

(2) CONCESSIONI DI DERIVAZIONI IDROELETTRICHE. E' costituzionalmente illegittima, secondo quanto asserito dalla Corte nella sentenza n. 1/2008, la proroga di dieci anni operata dalla legislazione statale per le grandi concessioni idroelettriche. La disposizione non può essere ricondotta alla materia "tutela della concorrenza", bensì alla materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", e la sua natura di norma di dettaglio è lesiva delle competenze regionali.

12.3. L'operare congiunto delle materie "governo del territorio" e "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia"

In un passaggio della sentenza n. 278/2010, le materie "governo del territorio" e "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" operano congiuntamente e conducono la Corte a ritenere legittima la normativa statale che prevede che la riconversione di impianti industriali alimentati da oli combustibili verso l'utilizzo del carbon fossile o altro combustibile meno inquinante, possa avvenire in deroga alle vigenti disposizioni di legge nazionali e regionali che prevedono limiti di localizzazione territoriale.

Precisa, tuttavia, la Corte che la disposizione impugnata, "anziché indicare criteri di localizzazione favorevoli alla realizzazione degli impianti in questione, si è spinto fino all'adozione di una generale clausola derogatoria della legislazione regionale, per quanto in un settore ove non emerge la necessità di costruire una rete di impianti collegati gli uni agli altri, e dunque in assenza di un imperativo di carattere tecnico che imponesse un'incondizionata subordinazione dell'interesse urbanistico ad esigenze di funzionalità della rete. Tale tecnica legislativa, proprio in ragione per un verso dell'ampiezza e per altro verso della indeterminatezza dell'intervento operato (con esso, infatti, si deroga indiscriminatamente all'intera legislazione regionale indicata), necessita di venire ricondotta a proporzionalità in via interpretativa, ciò che la formulazione letterale della norma consente".

Può, a tal fine, ritenersi che "non veng(a)no coinvolte dalla deroga (…) né la generale normativa regionale di carattere urbanistico, che non abbia ad oggetto gli impianti in questione, o che comunque non si prefigga di impedirne la realizzazione, né tanto meno le discipline regionali attinenti alle

materie di competenza legislativa residuale o concorrente, che siano estranee al governo del territorio".
Così interpretata, la normativa statale si sottrae a censura.

13. Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario

Numerose ed importanti sono le decisioni che hanno riguardato, nel quinquennio 2006-2010, la materia "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario". Di esse si cercherà di rendere sistematicamente conto nel prosieguo, pur scontandosi la difficoltà dovuta alla circostanza che una materia del genere, per sua natura, incide sui più disparati ambiti, rendendone frammentaria la trattazione. Può subito anticiparsi, peraltro, che tale materia sta assumendo sempre maggiore rilievo negli ultimi anni, atteso che il contenzioso che la riguarda sta crescendo considerevolmente nel tempo. Non solo, infatti, aumentano i casi di invocazione, da parte dei ricorrenti, della materia in parola, ma, soprattutto, aumentano le pronunce della Corte in cui essa ritiene che il coordinamento della finanza pubblica costituisca il parametro dirimente della questione.
Il contenzioso in materia influisce notevolmente sul contenzioso generale fra Stato e regioni. Sembra, infatti, un andamento consolidato quello secondo cui il secondo aumenta quanto più le leggi finanziarie statali (o le manovre correttive) risultino "sgradite" alle regioni. I ricorsi regionali, tuttavia, si scontrano con una applicazione di questa materia, da parte della Corte, piuttosto "benevola" nei confronti dello Stato.

13.1. Le impugnative avverso le leggi finanziarie statali

Buona parte delle pronunce che la Corte ha emesso con riguardo a questa materia ha avuto ad oggetto le leggi finanziarie statali. Le principali verranno esposte nella tabella che segue, da cui emerge l'alto tasso di soccombenza regionale.

IMPUGNATIVE REGIONALI DELLA LEGGE FINANZIARIA 2006 (23 DICEMBRE 2005, N. 266)			
Numero della decisione	**Disposizione impugnata**	**Motivi**	**Esito**
82/2007	Art. 1, comma 148	La Regione Friuli-Venezia Giulia esprime doglianze circa la previsione secondo cui, per gli anni 2006-2008, le regioni a statuto speciale e le province autonome concordano con il Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 31 marzo, il livello delle spese correnti ed in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, stabilendo che, in caso di mancato accordo, si applicano le disposizioni vigenti per le regioni a statuto ordinario.	NON FONDATEZZA La disposizione impugnata si inserisce nel contesto delle norme sul c.d. patto di stabilità interno per gli enti territoriali per il rispetto dei vincoli comunitari. In tale quadro, non è contestabile "il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti".
169/2007	Art. 1, comma 198	Le regioni a statuto speciale e le province autonome ricorrenti assumono che il comma 198 si applica anche nei loro confronti e censurano tale comma per violazione, oltre che degli artt. 117, comma 3, e 119 Cost., anche delle norme statutarie che attribuiscono loro potestà legislativa in materia di ordinamento finanziario, di organizzazione degli uffici, di ordinamento degli enti locali. Le medesime ricorrenti prospettano un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale del comma 198, perché questo, nel fissare limiti alla spesa per il personale svincolati da qualsiasi accordo con lo Stato, si porrebbe in insanabile contrasto con il comma 148 dello stesso art. 1, il quale dispone, invece, che – per le regioni a statuto speciale e le province autonome – la determinazione del livello delle spese correnti, ivi comprese quelle per il personale, è oggetto, per lo stesso triennio suindicato, di specifici accordi con il Ministero dell'economia e delle finanze. Tale dedotta incompatibilità tra le due norme si risolverebbe, pertanto, in vizio di irragionevolezza del comma 198.	NON FONDATEZZA Non vi è alcuna violazione dei parametri di cui agli artt. 117, comma 3, e 119 Cost. Per quanto riguarda il principio di ragionevolezza, la Corte osserva che "derivando il limite di spesa per gli enti ad autonomia speciale dagli accordi di cui al comma 148 e non dalla diretta applicazione del comma 198, la denunciata antinomia fra le due norme non sussiste".

IMPUGNATIVE REGIONALI DELLA LEGGE FINANZIARIA 2006 (23 DICEMBRE 2005, N. 266)			
Numero della decisione	**Disposizione impugnata**	**Motivi**	**Esito**
121/2007	Art. 1, comma 291	Le regioni esprimono doglianze circa la previsione secondo cui con decreto del Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, sono definiti i criteri e le modalità di certificazione dei bilanci delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, degli istituti di ricovero e cura, degli istituti zooprofilattici e delle aziende ospedaliere universitarie.	NON FONDATEZZA La certificazione dei bilanci trova il suo fondamento giuridico nell'esigenza di garantire la chiarezza, la veridicità e la correttezza dei bilanci medesimi e, più in generale, della contabilità di un soggetto economico. Tali aspetti costituiscono principi fondamentali della materia.
179/2007	Art. 1, commi 166 e 168	Le disposizioni indicate sarebbero lesive dell'art. 60 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, in quanto introducono un nuovo tipo di controllo della Corte dei Conti gravante sulle regioni e gli enti locali.	NON FONDATEZZA Tale controllo risulta dettato da esigenze di tutela dell'unità economica della Repubblica e di coordinamento della finanza pubblica.
179/2007	Art. 1, comma 167	Si contesta la legittimità costituzionale dell'obbligo degli organi di controllo interno di presentare una relazione sulla base delle linee guida dettate dalla Corte dei conti.	NON FONDATEZZA E' un obbligo che discende direttamente da norme di principio ed è volto al fine di attivare processi di autocorrezione.
120/2008	Art. 1, comma 565	La disposizione prevede misure per il contenimento delle spese per il personale nel Servizio sanitario nazionale. Si contesta la natura di norma di principio e si invocano, altresì, i principi di ragionevolezza e di leale collaborazione.	NON FONDATEZZA Con riguardo alla prima censura, la Corte osserva che il legislatore nazionale ha perseguito generali obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, incidendo temporaneamente su una complessiva voce di spesa. Con riguardo a principi di ragionevolezza e di leale collaborazione, la Corte sottolinea che le regioni non possono vantare per il futuro legittime aspettative della invariabilità della misura dei vincoli di spesa, perché questi hanno l'obiettivo di garantire il rispetto degli obblighi comunitari e presuppongono, perciò, la possibilità, per il legislatore statale, di una loro revisione periodica, in relazione all'andamento dei conti pubblici.

IMPUGNATIVE REGIONALI DELLA LEGGE FINANZIARIA 2006 (23 DICEMBRE 2005, N. 266)			
Numero della decisione	**Disposizione impugnata**	**Motivi**	**Esito**
159/2008	Art. 1, commi 721 e 722	Le disposizioni violerebbero l'autonomia finanziaria regionale, in quanto prevedono che le regioni, entro un certo periodo di tempo, debbano provvedere alla riduzione degli oneri degli organismi politici e degli apparati amministrativi.	NON FONDATEZZA La normativa censurata non va oltre la individuazione di obiettivi finanziari globali e la indicazione che le regioni intervengano per ridurre le spese nell'area dell'organizzazione regionale.
94/2009	Art. 1, comma 796, lett. *o)*	La disposizione lederebbe l'autonomia finanziaria regionale, in quanto prevede delle limitazioni alle prestazioni rese per conto del Servizio sanitario nazionale dalle strutture private accreditate.	NON FONDATEZZA Le norme statali che fissano limiti alla spesa delle regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi ed incidano temporaneamente su una complessiva e non trascurabile voce di spesa. Nel quadro di detti principi, va osservato anzitutto che la norma statale censurata stabilisce lo sconto da operare sulle tariffe più volte richiamate, ma non ha escluso il potere delle regioni di stabilire tariffe superiori, che restano a carico dei bilanci regionali.
139/2009	Art. 2, comma 35	Analoghi a quelli della sentenza n. 159/2008 (nella tabella che precede).	NON FONDATEZZA
237/2009	Art. 2, comma 17	La norma lede l'autonomia regionale perché prevede l'adozione di leggi regionali per il riordino delle comunità montane al fine di concorrere agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica.	NON FONDATEZZA Trattasi di disposizione di principio che si limita a porre un obiettivo.

IMPUGNATIVE REGIONALI DELLA LEGGE FINANZIARIA 2006 (23 DICEMBRE 2005, N. 266)			
Numero della decisione	**Disposizione impugnata**	**Motivi**	**Esito**
237/2009	Art. 2, comma 18	La norma lede l'autonomia regionale, perché prevede la riduzione delle comunità montane.	NON FONDATEZZA Trattasi di disposizione di principio che si limita a porre un obiettivo.
237/2009	Art. 2, comma 20	La norma lede l'autonomia regionale, perché determina gli effetti che si produrrebbero in caso di mancato riordino delle comunità montane	FONDATEZZA La disciplina è autoapplicativa e di dettaglio.
237/2009	Art. 2, comma 21, ult. periodo	Analoghi alla precedente impugnativa.	FONDATEZZA
237/2009	Art. 2, comma 22	Analoghi alla precedente impugnativa	FONDATEZZA
297/2009	Art. 2, comma 600	L'estremo dettaglio delle previsioni con cui si vuol perseguire l'obiettivo del contenimento della spesa pubblica (riduzione della cilindrata media delle autovetture di servizio, uso della posta elettronica al posto della cartacea, ecc…) lede l'autonomia finanziaria regionale.	FONDATEZZA
236/2009	Art. 2, comma 434	La scarsa ricaduta della previsione (visto il limitativissimo ambito di applicazione) sulla finanza pubblica complessiva rende irragionevole il sacrificio imposto ai docenti universitari nello stato di fuori ruolo.	FONDATEZZA
11/2010	Art. 2, commi 17 e 18	V. quanto rilevato *supra* in questa tabella, con riguardo alle medesime disposizioni.	MANIFESTA INFONDATEZZA

13.2. Altre questioni

(1) DIVIETO DI NUOVE ASSUNZIONI, TRATTAMENTO ACCESSORIO PER I DIRIGENTI. Con la sentenza n. 412/2007, la Corte ritiene costituzionalmente legittima la normativa statale (d.l. n. 223/2006) che prevede il divieto di nuove assunzioni in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi di risparmio di spesa previsti dalla legge finanziaria 2006. Chiarisce, inoltre, che la disposizione del medesimo decreto, secondo cui i trattamenti accessori per gli incarichi di uffici dirigenziali di livello generale sono stabiliti con d.p.c.m., si applica solo alle amministrazioni statali (con riferimento allo stesso decreto-legge, si segnalano anche le impugnative regionali – perdenti – risolte con la sentenza n. 289/2008).

(2) PATTO DI STABILITÀ INTERNO. Hanno avuto ad oggetto il patto di stabilità interno e le misure previste dal d.l. n. 112/2008 le sentenze nn. 284, 340 e 341 del 2009; 16, 27, 40 e 57 del 2010. Le censure regionali, mosse sulla base della materia di potestà concorrente qui in analisi, sono state per lo più rigettate.

(3) COMUNITÀ MONTANE. Come già osservato nel precedente paragrafo, lo Stato, nel quinquennio 2006-2010, ha "colpito" con più provvedimenti le comunità montane, al fine di determinarne una diminuzione numerica. A questo scopo è stato, altresì, funzionale l'art. 187 della l. n. 191/2009, oggetto di numerose impugnative risolte con la sentenza n. 326/2010.

(4) IMPUGNATIVE GOVERNATIVE DI LEGGI REGIONALI. Si segnalano le sentenze nn. 100, 141, 149, 179, 243, 267, 289 e 333 del 2010, che hanno chiuso procedimenti apertisi su ricorso del Presidente del Consigli dei ministri. La soccombenza, in questi casi, è, per lo più, regionale.

(5) PROCEDURA DI SPESA. Con la sentenza n. 156/2010, la Corte dichiara costituzionalmente illegittima la disciplina statale recata dal d.l. n. 78/2009 sul pagamento di somme da parte della P.A., in quanto recante norme di dettaglio.

(5) SISTEMA DI CONTROLLO SULLA FINANZA DI REGIONI ED ENTI LOCALI. Ci si limita a segnalare le sentenze nn. 128 e 370 del 2010.

13.3. L'operare congiunto della competenza in materia di "coordinamento della finanza pubblica" assieme ad altre

L'operare congiunto di più titoli competenziali non muove il quadro concettuale di fondo che la giurisprudenza costituzionale ha fondato sulla materia qui in discorso, pertanto ci si limita semplicemente a segnalare le pronunce che tale operare congiunto hanno applicato.

(1) "COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA" E "TUTELA DELLA SALUTE": sentenze nn. 98, 116, 162, 193, 257 del 2007.

(2) "COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA", "TUTELA DELLA SALUTE" E "COORDINAMENTO INFORMATIVO STATISTICO E INFORMATICO DEI DATI DELL'AMMINISTRAZIONE STATALE, REGIONALE E LOCALE": sentenze nn. 169 e 240 del 2007.

14. Valorizzazione dei beni ambientali

Con riguardo al titolo competenziale della "valorizzazione dei beni ambientali", vengono in rilievo le sentenze nn. 212/2006 e 167/2009.
Con la prima, la difesa erariale censura l'art. 2 della legge della Regione Umbria n. 8/2004, in tema di raccolta di tartufi. Premette la Corte che la riconduzione del settore della raccolta dei tartufi alla materia della "valorizzazione dei beni ambientali" è motivata dal fatto che il patrimonio tartuficolo costituisce una risorsa ambientale della regione, suscettibile di razionale sfruttamento, la cui valorizzazione compete perciò alla regione medesima.
Ciò posto, la disposizione impugnata viene dichiarata costituzionalmente illegittima, laddove estende gli ambiti territoriali in cui la raccolta è libera al di là dei confini tracciati dalla normativa statale, essendo principio fondamentale di quest'ultima quello secondo cui "la raccolta dei tartufi è libera nei boschi e nei terreni non coltivati".
Immune da censure deve, invece, essere considerata la definizione regionale delle "tartufaie controllate" (contenuta all'art. 4), posto che la genericità di quella statale la rende di per sé in suscettibile di pratica applicazione. Quest'ultima asserzione viene ripetuta nella seconda sentenza citata, in cui si dichiara non fondata un'analoga censura mossa alla stessa legge della Regione Umbria.

15. Altri casi di operare congiunto di una competenza concorrente, assieme ad altre esclusive statali

15.1. Il nucleare: la compenetrazione delle materie "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" e "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia"

La compenetrazione delle materie "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" e "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" si è verificata con la sentenza n. 331/2010, contenente importanti affermazioni di principi. La Corte ha ivi dichiarato l'illegittimità costituzionale di tre disposizioni legislative regionali, con cui le regioni intendevano sottrarsi all'implementazione dell'energia nucleare in Italia.
I Giudici costituzionali hanno ricordato che "con la sentenza n. 278 del 2010, (si è) già chiarito a quali titoli di competenza vadano ascritte disposizioni normative concernenti il settore dell'energia nucleare e dei

rifiuti radioattivi. Quanto a questi ultimi, in particolare, si è ribadito (…) che si verte nella materia, di competenza esclusiva statale, "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" (art. 117, comma 2, lett. *s*, Cost.), mentre, con riguardo agli impianti di produzione, un giudizio di prevalenza ha condotto ad indicare come prioritaria la materia, a riparto concorrente, della 'produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia', di cui all'art. 117, comma 3, Cost. (sentenza n. 278 del 2010, punto 12 del Considerato in diritto)".
Continua la Corte, osservando che "non è immaginabile che ciascuna regione, a fronte di determinazioni di carattere evidentemente ultraregionale, assunte per un efficace sviluppo della produzione di energia elettrica nucleare, possa sottrarsi in modo unilaterale al sacrificio che da esse possa derivare, in evidente violazione dei doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale".
"Pertanto, le disposizioni impugnate contrastano con l'art. 117, comma 2, lett. *s*), Cost. nella parte in cui disciplinano i depositi di materiali e rifiuti radioattivi, e con l'art. 117, comma 3, Cost., nella parte relativa agli impianti di produzione, fabbricazione, stoccaggio dell'energia nucleare e del combustibile, e vanno conseguentemente dichiarate costituzionalmente illegittime".

15.2. La compenetrazione delle materie "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" e "governo del territorio"

La compenetrazione delle materie "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" e "governo del territorio" è stata riscontrata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 166/2008, con cui l'art. 3, comma 1, della l. n. 9/2007 viene ritenuto immune da vizi di costituzionalità.
La normativa statale mira a predisporre interventi per alleviare il disagio abitativo di categorie di soggetti particolarmente deboli, sia mediante la facilitazione del passaggio "da casa a casa", sia mediante una programmazione nazionale di edilizia residenziale pubblica.
La Corte ricorda di aver già affermato che "anche dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, continua a spettare allo Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *m*), 'la determinazione dell'offerta minima di

alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti' (sentenza n. 94 del 2007). Del pari, (…) ha statuito che la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, in quanto ricadenti nella materia 'governo del territorio', appartiene alla competenza legislativa concorrente di cui al comma 3 dell'art. 117 Cost. (sentenza n. 451 del 2006)".

"L'una e l'altra competenza (la prima ricadente nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, la seconda in quella concorrente) si integrano e si completano a vicenda, giacché la determinazione dei livelli minimi di offerta abitativa per specifiche categorie di soggetti deboli non può essere disgiunta dalla fissazione su scala nazionale degli interventi, allo scopo di evitare squilibri e disparità nel godimento del diritto alla casa da parte delle categorie sociali disagiate".

Osserva, infine, la Corte che "la norma censurata rispetta i suddetti confini di intervento della legislazione statale", in quanto "si limita a richiedere alle regioni la predisposizione, in base alle proposte dei comuni interessati, di un piano straordinario, articolato in tre annualità, destinato a soddisfare il fabbisogno di edilizia residenziale pubblica".

CAPITOLO VII

Profili sostanziali. La ripartizione delle competenze normative. L'art. 117, comma 4, Cost. e la potestà legislativa residuale delle regioni

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Servizi e politiche sociali. Ancora un cenno sulle cc.dd. ronde. - 3. Formazione professionale. - 3.1. Formazione dei dipendenti pubblici regionali. - 3.2. Apprendistato. - 3.3. Altre questioni in materia di formazione professionale. - 4. Turismo. - 4.1. L'operare congiunto delle competenze in materia di agricoltura e di turismo. La disciplina degli agriturismo. - 5. Servizi pubblici locali. - 6. Commercio. - 7. Pesca. - 8. Edilizia residenziale pubblica. - 9. Organizzazione amministrativa interna della regione e degli enti pubblici regionali e dello stato giuridico ed economico del relativo personale. - 9.1. Il regime dei controlli. - 9.2. Nomine e incarichi dirigenziali conferiti dagli organi di indirizzo politico della regione. *Spoil system.* - 9.3. Altre questioni. - 10. Caccia. - 11. La compenetrazione delle materie "tutela dell'ambiente" ed "agricoltura". Gli OGM

1. Premessa

In questo capitolo, vengono riportati i casi di maggiore interesse in cui la Corte costituzionale si è pronunciata in merito alle competenze legislative regionali di cui al comma 4 dell'art. 117 Cost. Le decisioni verranno raggruppate in paragrafi, a seconda della materia che ha assunto rilevanza dirimente in ogni pronuncia citata. Per questo capitolo non è, però, possibile – come, invece, si è fatto per i due precedenti – seguire alcun ordine di materie costituzionalmente stabilito, in quanto le competenze regionali residuali sono "innominate".

2. Servizi e politiche sociali. Ancora un cenno sulle cc.dd. ronde

Con la sentenza n. 50/2008, la Corte ritiene costituzionalmente illegittima la disposizione della finanziaria 2007, che prevede la istituzione di un Fondo destinato all'erogazione di contributi ai gestori di attività commerciali per l'eliminazione delle barriere architettoniche nei locali aperti al pubblico. Motiva la Corte che "il legislatore ha perseguito la finalità di tutelare le persone diversamente abili che si trovino, in quanto tali, in una situazione di bisogno e di difficoltà", pertanto, "il contenuto della norma impugnata deve essere ricondotto alla materia dei servizi sociali". Da ciò consegue che, prevedendo la norma in questione "un finanziamento vincolato in una materia di spettanza residuale delle regioni, (essa) viola l'autonomia finanziaria e legislativa regionale".

Nella stessa pronuncia, vi è un'analoga decisione circa l'illegittimità costituzionale di un'altra norma della finanziaria 2007, che prevede l'istituzione di un Fondo sociale degli immigrati, finalizzandolo alla realizzazione di un piano per l'accoglienza degli alunni stranieri.
Ancora in senso analogo, si veda la sentenza n. 168/2008, che censura una ulteriore disposizione della finanziaria 2007, istitutiva di un Fondo per interventi di carattere sociale, relativi alla riduzione dei costi delle forniture di energia per usi civili a favore di clienti economicamente disagiati, anziani e disabili (sempre in riferimento all'istituzione di fondi statali vincolati, come tali lesivi della competenza regionale, v. Cap. 5, par. 12.3.).
Infine, può citarsi la sentenza n. 166/2008, con cui la Corte ritiene che violi l'art. 117, comma 4, della Costituzione la normativa statale che, nel prevedere interventi per la riduzione del disagio abitativo, riconosce ai comuni la possibilità di istituire apposite commissioni, per l'eventuale graduazione delle azioni di rilascio, finalizzate a favorire il passaggio da casa a casa, nonché per le famiglie collocate utilmente nelle graduatorie comunali per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica. La Corte ritiene, infatti, a questo proposito che "attribuire ai comuni la possibilità di istituire tali commissioni lede la competenza residuale delle regioni in materia di politiche sociali. Né si può ritenere che la norma censurata si limiti a conferire ai comuni una semplice facoltà, giacché ciò non è consentito in materie riservate alla competenza regionale. La possibilità di istituire queste commissioni, qualora esercitata dai comuni, si risolverebbe in una sottrazione di funzioni costituzionalmente spettanti alle regioni. In altre parole, con la norma censurata, si attribuisce ai comuni la facoltà, ove lo ritengano, di ledere la sfera di competenza costituzionalmente garantita delle regioni. Il fatto che gli stessi comuni non siano obbligati a farlo non elimina l'illegittimità di tale previsione".
Vi è poi un'ulteriore pronuncia rilevante in materia di servizi sociali ed è la sentenza n. 226/2010 (v. anche Cap. 5, par. 9.2.). Nella decisione, il Giudice delle leggi condivide le doglianze regionali avverso il comma 40 dell'art. 3 della legge 15 luglio 2009, n. 94, dove si prevede che "i sindaci, previa intesa con il prefetto, possono avvalersi della collaborazione di cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale", per quanto attiene al riferimento alle situazioni di disagio sociale: "una espressione in rapporto alla quale non risulta (…) praticabile una

lettura conforme al dettato costituzionale" (al contrario di quanto la Corte riusciva, invece, a fare per l'altra q.l.c. sollevata in riferimento allo stesso comma, v. Cap. 5, par. 9.2.).
Motiva la Corte che "il rilievo letterale, anche alla luce del generale canone ermeneutico del 'legislatore non ridondante', impedisce di interpretare la formula in questione (che s'aggiunge a quella di 'sicurezza urbana') in senso fortemente limitativo, tale da ridurne l'inquadramento nell'ambito dell'attività di prevenzione dei reati: ossia di ritenerla riferita a quelle sole 'situazioni di disagio sociale' che, traducendosi in fattori criminogeni, determinino un concreto pericolo di commissione di fatti penalmente rilevanti. In questa accezione, essa risulterebbe, infatti, già interamente inclusa nel preliminare richiamo agli eventi pericolosi per la sicurezza urbana".
"Nella sua genericità, la formula 'disagio sociale' si presta, dunque, ad abbracciare una vasta platea di ipotesi di emarginazione o di difficoltà di inserimento dell'individuo nel tessuto sociale, derivanti dalle più varie cause (condizioni economiche, di salute, età, rapporti familiari e altre): situazioni, che reclamano interventi ispirati a finalità di politica sociale, riconducibili segnatamente alla materia dei servizi sociali", che è materia di competenza regionale residuale. Conclude la Corte che, quindi, "il riferimento alle 'situazioni di disagio sociale' si presenta come un elemento spurio ed eccentrico rispetto alla *ratio* ispiratrice delle norme impugnate (…), finendo per rendere incongrua la stessa disciplina da esse dettata. Gli interventi del prefetto e del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, la preferenza accordata alle associazioni fra appartenenti in congedo alle Forze dell'ordine, la circostanza che le segnalazioni dei volontari siano dirette alle sole Forze di polizia (e non, invece, agli organi preposti ai servizi sociali) – previsioni tutte pienamente coerenti in una prospettiva di tutela della 'sicurezza urbana', intesa come attività di prevenzione e repressione dei reati in ambito cittadino – perdono tale carattere quando venga in rilievo il diverso obiettivo di porre rimedio a condizioni di disagio ed emarginazione sociale".
Infine, può essere fatta menzione della sentenza n. 299/2010, in cui la Corte ritiene non invasiva della competenza statale in materia di ordinamento penale l'art. 15, comma 3, della legge della Regione Puglia n. 32/2009 ["d'intesa con il Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria, la regione programma interventi diretti a rimuovere gli ostacoli che limitano

l'accesso agli istituti previsti dall'ordinamento in alternativa o in sostituzione della pena detentiva, nonché ai permessi premio ex articolo 30-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), come inserito dall'articolo 9 della legge 10 ottobre 1986, n. 663 e da ultimo modificato dall'articolo 2, comma 27, lett. *b*), della legge 15 luglio 2009, n. 94"], in quanto attiene piuttosto a politiche di inclusione sociale.

3. Formazione professionale

3.1. Formazione dei dipendenti pubblici regionali

In tema di formazione dei dipendenti pubblici regionali, viene in rilievo la sentenza n. 75/2008, che è riconducibile alla categoria delle pronunce interpretative di rigetto.
Oggetto di impugnativa erano le norme della legge finanziaria 2007, volte a riformare il sistema di formazione dei dipendenti delle P.A., imponendo di servirsi, per la formazione del proprio personale, di organismi accreditati dall'Agenzia nazionale.
Ritiene, a tal proposito, la Corte che "le censure prospettate dalle regioni ricorrenti si basano sul presupposto che le disposizioni impugnate si applichino anche alle amministrazioni regionali e locali. Esse, invece, possono essere interpretate in modo conforme a Costituzione, intendendo in senso meno ampio l'espressione 'pubbliche amministrazioni', contenuta nei due commi impugnati. (…) Si può dunque ritenere che il legislatore statale non abbia voluto estendere il sistema di accreditamento all'attività di formazione assicurata dalle regioni e dagli enti locali".

3.2. Apprendistato

Con riferimento al settore dell'apprendistato, la Consulta si è pronunciata con le sentenze nn. 176 e 334 del 2010.

La prima decisione ha ad oggetto alcune q.l.c. di iniziativa regionale mosse avverso alcune disposizioni del d.l. n. 112/2008. Le censure sono le seguenti:

(1) Si dubita della legittimità costituzionale della norma del decreto, che, modificando una disposizione del d.lgs. n. 276/2003, elimina la previsione della durata minima dell'apprendistato professionalizzante (due anni). La Corte non accoglie la doglianza e motiva, sostenendo che "non è (…) lesa la competenza delle regioni, le quali possono, come prima, contribuire alla disciplina della formazione professionale, dettando norme che prevedano, per il conseguimento di determinate qualifiche professionali, una durata del rapporto non inferiore a due anni".

(2) Al contrario, sono ritenute costituzionalmente illegittime le disposizioni del decreto-legge che, per alcune ipotesi di formazione esclusivamente aziendale, rimettono solo ai contratti collettivi di lavoro i profili formativi dell'apprendistato professionalizzante, escludendo le regioni e le province autonome.

(3) Da ultimo, in quanto norma cedevole, la disposizione del decreto-legge, secondo cui "in assenza di regolamentazioni regionali l'attivazione dell'apprendistato di alta formazione e rimessa ad apposite convenzioni stipulate dai datori di lavoro con le Università e le altre istituzioni formative", non viola le competenze regionali.

La sentenza n. 334/2010, sulla scorta dei principi già esposti nella pronuncia che precede, ritiene che la legge della Regione Abruzzo n. 30/2009 (Disciplina regionale dell'apprendistato), nella parte in cui regola la formazione interna all'azienda, non viola la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, poiché il settore è piuttosto da ricondurre alla materia della "formazione professionale", di competenza regionale.

Ancora, in tema di apprendistato, si vedano pure le sentenze nn. 406 e 425 del 2006.

3.3. Altre questioni in materia di formazione professionale

La materia "formazione professionale", di competenza residuale delle regioni, viene, altresì in rilievo nelle sentenze nn. 253 del 2006; 250 e 271 del 2009.

Partendo dalla n. 250, si può osservare come, nell'occasione, la Corte affronti alcune doglianze regionali mosse avverso il d.lgs. n. 152/2006, il cui art. 287, disponendo che il personale addetto alla conduzione di impianti termici civili di potenza superiore ad una certa soglia debba munirsi di un patentino di abilitazione rilasciato dall'Ispettorato provinciale del lavoro, al

termine di un corso e previo superamento dell'esame finale, viola la competenza regionale in materia di formazione professionale. Motiva la Corte che "l'addestramento del lavoratore, per iniziativa di un soggetto pubblico e fuori dall'ordinamento universitario, finalizzato precipuamente all'acquisizione delle cognizioni necessarie all'esercizio di una particolare attività lavorativa, rientra nella materia, oggetto di potestà legislativa residuale della regione, concernente la formazione professionale".
Sulla base di un'analoga considerazione, la Corte, con la sentenza n. 271/2009, ritiene infondate le censure statali mosse ad una legge regionale dell'Emilia-Romagna, attributiva di funzioni concernenti la programmazione ed autorizzazione di eventuali attività formative relative alle professioni turistiche alle province.
Infine, per quel che concerne la sentenza n. 253/2006, la Corte ritiene costituzionalmente legittime le norme della Regione Toscana che sono volte ad assicurare pari opportunità nell'accesso ai percorsi di formazione e riqualificazione alle persone che risultino discriminate e esposte al rischio di esclusione sociale per motivi derivanti dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere. Si rinvia, inoltre, al Cap. 5, par. 11.2.3., in cui sono state analizzate altre q.l.c. risolte con la medesima sentenza.

4. Turismo

Con riferimento alla materia "turismo", di competenza residuale regionale, possono citarsi le sentenze nn. 90 del 2006; 255 del 2007; 94 e 412 del 2008; 13 e 76 del 2009.
Le sentenze nn. 90/2006, 255/2007 e 412/2008 risolvono tre conflitti intersoggettivi ed hanno avuto ad oggetto note ministeriali tendenti all'attribuzione allo Stato delle competenze in materia di concessioni demaniali marittime. In tutti e tre i casi è stata dichiarata lesa la competenza regionale in materia di turismo e, pertanto, le note sono state annullate.
Per quanto riguarda la sentenza n. 94/2008, essa si pronuncia su diverse doglianze regionali proposte avverso alcune disposizioni della legge finanziaria 2007 (l. n. 296/2006). Tali q.l.c. sono riassunte nella tabella che segue.

Disposizione impugnata	Motivi	Esito
Art. 1, comma 251	La normativa statale, nel fissare i criteri per la determinazione dei canoni annui per le concessioni di aree e pertinenze demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, violerebbe la competenza regionale in materia di turismo, nonché il principio di leale collaborazione.	NON FONDATA La disposizione riconosce alle regioni la competenza esclusiva in ordine all'accertamento dei requisiti di alta e normale valenza turistica. Non è, pertanto, ravvisabile alcuna violazione del principio di leale collaborazione. Il legislatore ha tenuto ben distinte le due competenze, statale e regionale. Allo Stato – quale titolare dei beni demaniali – ha demandato la fissazione e la riscossione dei relativi canoni, nonché la facoltà di destinarne parte alle regioni. Alle regioni ha riservato, in piena autonomia, e senza alcuna interferenza statale, la classificazione turistica dei terreni.
Art. 1, comma 1228	La disposizione viola il principio di leale collaborazione, perché prevede una spesa straordinaria di 48 milioni di euro annui per finalità di sviluppo del settore del turismo, da attuarsi mediante d.p.c.m., "sentita" la Conferenza Stato-Regioni.	FONDATA È necessario che sia garantita una partecipazione delle regioni conforme ai canoni dettati dall'art. 117 Cost.; risultato, questo, che può ottenersi solo attraverso una declaratoria di illegittimità costituzionale del comma 1228, limitata alla parte in cui non prevede una "intesa" con la Conferenza permanente Stato-Regioni.
Art. 1, comma 1227	Analoghi alla precedente casella.	FONDATA

Per quanto riguarda, poi, la sentenza n. 13/2009, è possibile rinviare alla seconda q.l.c. esposta in tabella, in quanto trattasi di conflitto intersoggettivo, che ha preso le mosse da un atto applicativo della disposizione ivi indicata.

Stesso rinvio può essere svolto con riferimento alla sentenza n. 76/2009. Ciò in quanto, pure in questo caso, una normativa statale incidente in materia di turismo viene impugnata per violazione del principio di leale collaborazione, con conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale, nella parte in cui la disposizione prevede che, per l'emanazione di alcuni regolamenti, la Conferenza Stato-Regioni sia solo "sentita" e non, invece, che con quest'ultima sia necessario raggiungere un' "intesa".

4.1. L'operare congiunto delle competenze in materia di agricoltura e di turismo. La disciplina degli agriturismo

L'operare congiunto delle competenze in materia di agricoltura e di turismo si verifica nella sentenza n. 339/2007, dove la Corte giudica delle impugnative regionali alla legge n. 96/2006, disciplinante l'attività agrituristica.
I Giudici costituzionali dichiarano l'illegittimità costituzionale di una serie di disposizioni della legge, perché esse sono dirette a disciplinare esclusivamente aspetti inerenti l'attività agrituristica, incidendo sulle materie dell'agricoltura e dell'agriturismo, e non, invece, su altri aspetti che possano ricondursi a competenze (concorrenti o esclusive) statali.
E', al contrario, infondata la q.l.c. di un'altra norma della stessa legge, che assimila alle attività agrituristiche quelle svolte dai pescatori relativamente all'ospitalità e alla somministrazione dei pasti costituiti prevalentemente dai prodotti della attività di pesca. Motiva la Corte che "la norma censurata, nel rendere applicabile la disciplina contenuta nella legge n. 96/2006 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".

5. Servizi pubblici locali

In relazione alla materia "servizi pubblici locali", vengono in rilievo le sentenze nn. 246 e 307 del 2009. In realtà, abbiamo già incontrato questa materia in più occasioni, e soprattutto quando si è affrontata la materia della tutela della concorrenza (v. Cap. 5, par. 6.1.1.), che, rispetto a quella dei "servizi pubblici locali", è stata ritenuta prevalente. In questo paragrafo, verranno, quindi, analizzate le sole pronunce in cui tale prevalenza non è stata riscontrata.
Con la sentenza n. 246/2009, il comma 3 dell'art. 148 del d.lgs. n. 152/2006, il quale stabilisce che "i bilanci preventivi e consuntivi dell'Autorità d'ambito e le loro variazioni sono pubblicati mediante affissione ad apposito albo, istituito presso la sede dell'ente" viene dichiarato costituzionalmente illegittimo, in quanto si tratta di una disciplina – peraltro di minuto dettaglio

– che regola una specifica modalità di pubblicità, incidente sulla materia dei servizi pubblici locali, senza che possano essere invocati titoli competenziali statali quali la tutela della concorrenza o la tutela dell'ambiente.
Con la sentenza n. 307/2009 viene, poi, ritenuta non lesiva della competenza statale in materia di tutela della concorrenza la normativa lombarda che prevede che l'affidamento della gestione dell'erogazione del servizio idrico integrato debba avvenire con la modalità della gara pubblica prevista dalla lett. a) del comma 5 dell'articolo 113 del d.lgs. n. 267/2000. Motiva la Corte che "la disciplina statale vigente al momento della proposizione del ricorso (art. 113 del d.lgs. n. 267/2000) prevedeva, al riguardo, più forme di affidamento, consentendo che esso avvenisse, oltre che a favore di società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica, anche, a determinate condizioni, a favore di società a capitale misto pubblico–privato ovvero di società a capitale interamente pubblico".
Ciò posto, "deve considerarsi che la Costituzione pone il principio, insieme oggettivo e finalistico, della tutela della concorrenza, e si deve, pertanto, ritenere che le norme impugnate, in quanto più rigorose delle norme interposte statali, ed in quanto emanate nell'esercizio di una competenza residuale propria delle regioni, quella relativa ai 'servizi pubblici locali', non possono essere ritenute in contrasto con la Costituzione". Per altre pronunce, che hanno ritenuto conformi alla Costituzione normative regionali incidenti sui servizi pubblici locali, in quanto pro-concorrenziali, v. Cap. 5, par. 6.1.2.).

6. Commercio

La materia del commercio, nell'ambito del contenzioso Stato-Regioni degli anni 2006-2010, viene in specifico rilievo nelle decisioni nn. 89 e 199 del 2006, nonché nella sentenza n. 64/2007.
La sentenza n. 89/2006 risolve un conflitto intersoggettivo, avente ad oggetto delle note del Ministero delle infrastrutture. La Corte annulla i predetti atti, in quanto lo Stato non può attribuire alle autorità marittime statali la competenza amministrativa relativa al rilascio di concessioni demaniali nell'ambito del porto di Viareggio, in quanto trattasi di porto destinato precipuamente al commercio.

L'ordinanza n. 199/2006 non rinviene, poi, alcuna lesione delle competenze statali nel fatto che la normativa regionale aggravi la sanzione amministrativa prevista dalla legge nazionale per l'inosservanza del divieto di apertura domenicale degli esercizi commerciali di vendita al dettaglio, in quanto aspetto rientrante nella materia del "commercio", di competenza legislativa residuale regionale. Per tali competenze – ribadisce la Corte – è data alle regioni la possibilità di irrogare sanzioni.
Infine, con la sentenza n. 64/2007, la Corte ha precisato che non lede la competenza statale in materia di tutela della concorrenza una normativa regionale che disponga che una certa quota della superficie di una grande struttura di vendita debba essere riservata in favore delle piccole e medie strutture. La disposizione incide, invero, sulla materia del commercio, di competenza regionale, e, comunque, essa "non determina una lesione ingiustificata e irragionevole del principio della libera concorrenza e/o di eguaglianza, in quanto, pur derogando, peraltro in misura limitata, al criterio della parità che deve caratterizzare l'assetto competitivo di un mercato, ha lo scopo di ridurre i possibili effetti negativi a breve, sotto il profilo socio-economico, dell'intervento regolatorio".
E', invece, illegittima un'altra disposizione regionale che, in ordine al rilascio dell'autorizzazione all'esercizio o all'ampliamento dell'attività commerciale, attribuisce titoli di priorità ai soggetti già esercenti l'attività commerciale nel territorio regionale. La norma lede, all'evidenza, il principio di eguaglianza ed il dettato dell'art. 41 della Costituzione.

7. Pesca

Con riguardo alla materia "pesca", di competenza residuale regionale, possono essere evidenziate le sentenze nn. 213/2006 e 94/2007.
Cominciando dalla seconda, può osservarsi che essa – preliminarmente – ricostruisce teoricamente l'operare della materia in discorso. Essa ha statuito che "la pesca costituisce materia oggetto della potestà legislativa residuale delle regioni, ai sensi dell'art. 117, comma 4, Cost., sulla quale, tuttavia, per la complessità e la polivalenza delle attività in cui essa si estrinseca, possono interferire più interessi eterogenei, tanto statali, quanto regionali. Per loro stessa natura, infatti, talune attività e taluni aspetti riconducibili all'attività di pesca non possono che essere disciplinati dallo Stato, atteso il carattere

unitario con cui si presentano e la conseguente esigenza di una loro regolamentazione uniforme. (…) assume, in definitiva, peculiare rilievo, nell'esame delle concrete fattispecie sottoposte al suo giudizio, l'applicazione del principio di prevalenza tra le materie interessate e di quello, fondamentale, di leale collaborazione, che 'si deve sostanziare in momenti di reciproco coinvolgimento istituzionale e di necessario coordinamento dei livelli di governo statale e regionale' (sentenza n. 213 del 2006)". Tanto premesso, non è lesiva della competenza statale la normativa toscana recante disposizioni che regolano il contingentamento delle licenze di pesca e pongono misure di sostenibilità dello "sforzo di pesca", poiché il complesso della legge regionale soddisfa le esigenze di unitarietà e non invade le competenze che in materia spettano allo Stato.
La sentenza n. 213/2006 si pronuncia su diversi ricorsi regionali e su due ricorsi statali formulati nei confronti di due leggi regionali (Abruzzo e Marche).
Per quanto riguarda la censura avverso la normativa statale, la Corte dichiara la disposizione impugnata (che prevedeva degli interventi a favore del settore ittico) costituzionalmente illegittima, nella parte in cui non prevede, in violazione del principio di leale collaborazione, l'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome nella fase di ripartizione delle risorse finanziarie.
Sono, invece, costituzionalmente legittime le normative regionali. Quella della Regione Marche disciplina i distretti di pesca, mentre, per la q.l.c. della legge abruzzese, si rinvia al Cap. 5, par. 6.1.6., dove è già stata menzionata.

8. Edilizia residenziale pubblica

La materia dell' "edilizia residenziale pubblica" è stata al centro delle sentenze nn. 94/2007 e 121/2010 (laddove su di essa abbia prevalso un'altra competenza, concorrente o esclusiva dello Stato, la pronuncia è citata nel paragrafo ad essa relativo).
Con la prima, la Corte dichiara costituzionalmente illegittima una serie di disposizioni statali che rinviano ad un d.p.c.m. la regolazione di taluni aspetti dell'edilizia residenziale pubblica (in particolare, della gestione del relativo patrimonio). Aspetti che non possono dirsi collegati ad alcun titolo

competenziale statale. Non dissimile è il tenore della seconda sentenza citata in epigrafe, la quale, peraltro, richiama quella appena commentata.

9. Organizzazione amministrativa interna della regione e degli enti pubblici regionali e dello stato giuridico ed economico del relativo personale

La Corte costituzionale ha avuto più volte modo di pronunciarsi in questa materia di competenza residuale regionale e le relative decisioni saranno tratte per affinità di questioni nei sotto-paragrafi che seguono.

9.1. Il regime dei controlli

Con la sentenza n. 172/2010, la Corte ritiene inammissibile la q.l.c. proposta avverso la normativa statale modificativa dei controlli operati, per taluni contratti per il conferimento degli incarichi individuali, dalla Corte dei conti. Motiva la Corte che una lettura organica delle disposizioni non riesce a fondare l'assunto sulla base del quale la regione ricorrente giustifica la proposizione del suo ricorso, dovendo, invece, affermarsi la inapplicabilità delle norme censurate agli atti delle regioni e degli enti locali.

9.2. Nomine e incarichi dirigenziali conferiti dagli organi di indirizzo politico della regione. Spoil system

Con due leggi regionali, l'Abruzzo e la Calabria hanno regolato la materia delle nomine e degli incarichi dirigenziali conferiti dagli organi di indirizzo politico della regione, approntando una normativa articolata ed organica. Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha proposto ricorso avverso numerose disposizioni di entrambe le normative, le quali sono state riunite dalla Corte e decise con la sentenza n. 233/2006.
Premesso che l'organizzazione degli uffici regionali e degli enti regionali rientra nella competenza legislativa residuale delle regioni, nel rispetto dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento fissati negli statuti regionali, tutte le censure vengono rigettate, in quanto le disposizioni disciplinavano aspetti riservati alla competenza residuale delle regioni stesse

in materia di organizzazione dell'ente. Solo in due casi la Consulta accoglie le censure erariali e di uno di essi si dà conto appresso.
Si trattava, in particolare, di una norma della legge della Regione Calabria, secondo cui "in concomitanza con la nomina dei Direttori Generali delle Aziende ospedaliere e delle Aziende Sanitarie locali, decadono tutte le nomine fiduciarie ed in particolare i direttori amministrativi e sanitari delle stesse Aziende. La decadenza è estesa ai responsabili dei dipartimenti sanitari e amministrativi e ai responsabili dei distretti sanitari territoriali. Entro trenta giorni dalla nomina, i Direttori Generali devono provvedere al conferimento dei suddetti incarichi". Infatti, "così disponendo, la norma comporta l'azzeramento automatico dell'intera dirigenza in carica, pregiudicando il buon andamento dell'amministrazione e violando l'art. 97 Cost". La disposizione "deve quindi essere dichiarat(a) costituzionalmente illegittim(a), limitatamente al suo secondo periodo, ossia alle parole: 'La decadenza è estesa ai responsabili dei dipartimenti sanitari e amministrativi e ai responsabili dei distretti sanitari territoriali'".

9.3. Altre questioni

In questo paragrafo, saranno succintamente esposte tutte le altre pronunce (con le relative questioni), che, nel loro nucleo essenziale, hanno riguardato l'organizzazione amministrativa regionale.
(1) Sentenza n. 95/2007. Poiché il rapporto di impiego alle dipendenze delle regioni è stato privatizzato, costituisce un limite alla competenza residuale la legislazione statale che intervenga a conformare gli istituti del rapporto di impiego attraverso norme che si impongono in modo inderogabile all'autonomia privata.
(2) Sentenza n. 387/2007. Viola la competenze residuale regionale la prescrizione statale che abilita le regioni a ricevere erogazioni liberali, ma che prescrive che i criteri per la ripartizione devono essere predeterminati dalle rispettive assemblee, in quanto quest'ultima norma è di dettaglio.
(3) Sentenza n. 95/2008. E' illegittima la norma statale che prescrive che almeno una certa quota di neo-assunti (a tempo determinato) delle amministrazioni soggette al patto di stabilità (fra cui le regioni e le province autonome) debba essere costituito da persone che abbiano già intrattenuto

con l'amministrazione un contratto di collaborazione coordinata e continuativa.
(4) Infine, ci si limita ad indicare le sentenze nn. 159 e 200 del 2008.

10. Caccia

Anche quando si è trattato della materia della tutela dell'ambiente si è intitolato un sotto-paragrafo allo stesso modo del presente. Ciò, in quanto è spesso accaduto che vi sia stata una compenetrazione fra le due materie, peraltro con prevalenza della materia di competenza statale esclusiva. E' per tale ragione che, in questa sede, vi è solo una pronuncia da menzionare, peraltro di minima importanza.
Si tratta della sentenza n. 332/2006, con cui la Corte dichiara che la normativa regionale dettante regole per l'annotazione sul tesserino di caccia dei capi abbattuti è costituzionalmente legittima.

11. La compenetrazione delle materie "tutela dell'ambiente" ed "agricoltura". Gli OGM

La compenetrazione delle materie "tutela dell'ambiente" ed "agricoltura" si è verificata con la sentenza n. 116/2006, con cui la Corte si è pronunciata in materia di OGM.
Le q.l.c. regionali investivano diverse disposizioni del d.l. n. 279/ 2004, nel testo convertito, con modificazioni, dalla legge n. 5/2005.
Secondo la Corte, "per la parte (…) che si riferisce al principio di coesistenza e che implicitamente ribadisce la liceità dell'utilizzazione in agricoltura degli OGM autorizzati a livello comunitario, il legislatore statale con l'adozione del d.l. n. 279/2004 ha esercitato la competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di tutela, nonché quella concorrente in tema di tutela della salute, con ciò anche determinando l'abrogazione per incompatibilità dei divieti e delle limitazioni in tema di coltivazione di OGM che erano contenuti in alcune legislazioni regionali".
"Infatti, la formulazione e specificazione del principio di coesistenza tra colture transgeniche, biologiche e convenzionali, rappresenta il punto di sintesi fra i divergenti interessi, di rilievo costituzionale, costituiti da un lato dalla libertà di iniziativa economica dell'imprenditore agricolo e dall'altro

lato dall' esigenza che tale libertà non sia esercitata in contrasto con l'utilità sociale, ed in particolare recando danni sproporzionati all'ambiente e alla salute", la cui elaborazione non può che spettare alla legge dello Stato.

CAPITOLO VIII

Considerazioni conclusive

Si ritiene utile, a questo punto, tentare di trarre delle conclusioni dall'analisi sin qui svolta, soprattutto grazie all'ausilio dei dati quantitativi forniti.

Anzitutto, non ci si può esimere dal fare una considerazione preliminare di ordine generale. Il contenzioso costituzionale fra Stato e Regioni occupa una parte significativa dell'attività della Corte costituzionale, con una tendenza all'aumento nell'ultima parte del quinquennio considerato.

In questo contesto, assume un ruolo importante la c.d. contrattazione fra Stato e Regioni, che porta in molti casi all'emissione di capi di dispositivo di cessazione della materia del contendere o di estinzione del giudizio.

In ordine agli altri tipi di decisioni con cui la Corte costituzionale chiude i procedimenti, occorre svolgere considerazioni di diverso genere a seconda che la veste di ricorrente sia assunta dal Governo ovvero dalle regioni e province autonome.

Nei casi in cui è il Governo a promuovere il giudizio (in via principale o per conflitto intersoggettivo), può rilevarsi che è relativamente esiguo il numero di questioni di legittimità costituzionale che la Corte "sanziona" con una pronuncia di inammissibilità ed il dato è in diminuzione continua dal 2007 al 2010. I punti percentuali così guadagnati dal Governo vengono compensati mediante un innalzamento percentuale dei capi di dispositivo di merito, sia (*rectius*: soprattutto) di accoglimento che di rigetto.

Al contrario, se è una regione o una provincia autonoma a sollevare la questione di legittimità costituzionale, le osservazioni appena fatte vanno ribaltate: crescono, infatti, le pronunce di inammissibilità a loro carico. Esse arrivano ormai a coprire (anni 2008-2009-2010) circa 1/3 dei capi di dispositivo che risolvono questioni di legittimità costituzionale di provenienza regionale o provinciale. Anche qui i punti percentuali persi dalle regioni vengono compensati con le pronunce di merito. Nell'ambito di quest'ultime, va, però, rilevato che le regioni tendono sempre di più a "perdere", se sol si osserva che negli ultimi due anni considerati i dispositivi di rigetto di q.l.c. di provenienza regionale arrivano a rappresentare circa i 4/5 del totale dei dispositivi che risolvono q.l.c. sollevate dalle regioni.

Ciò consente di trarre una prima conclusione: se è vero che i dispositivi di inammissibilità e quelli di rigetto sono pur sempre "negativi", dalla tendenza della Corte ad adottare di più i primi, quando è la regione ad assumere il

ruolo di ricorrente, non può che dedursi una maggiore "rigidità" del Giudice delle leggi nel valutare la ritualità delle q.l.c. proposte, rispetto all'atteggiamento tenuto nei confronti del Governo.
Per quanto riguarda, invece, la possibilità di dare una chiave di lettura dei dati relativi ai dispositivi "negativi" (inammissibilità e rigetto) e "positivi" (accoglimento) per le regioni e per il Governo, bisogna andare più a fondo e richiamare i criteri maggiormente tenuti in considerazione dalla Corte costituzionale nel dirimere le controversie fra Stato e Regioni.
Anzitutto, un primo ausilio è fornito dai dati relativi all'invocazione dei parametri costituzionali. Cominciando da quelli di cui all'art. 117, comma 2, Cost., la preponderante deduzione (spesso vittoriosa), da parte del Governo, delle lettere *e)*, *l)* e *s)* costituisce un indice del fatto che, grazie alla natura trasversale delle materie ivi elencate, lo Stato è in grado di occupare anche spazi di competenza residuale regionale.
In riferimento alle materie di competenza concorrente fra Stato e Regioni, può, invece, osservarsi che, quando esse vengono in rilievo, giova allo Stato l'interpretazione estensiva con cui la Corte individua i principi fondamentali della materia. Nell'ambito di questo tipo di competenza, sta, inoltre, assumendo sempre maggiore importanza la materia del coordinamento della finanza pubblica. L'esigenza dello Stato di conseguire un risparmio di spesa si riversa sempre più intensamente sulle competenze delle regioni, con un effetto a cascata sull'autonomia finanziaria (e, quindi, anche legislativa) delle stesse.
Infine, negli ultimi anni, si è consolidato l'utilizzo del criterio della prevalenza della materia, il quale, in via astratta, potrebbe essere applicabile tanto a favore dello Stato quanto a favore delle regioni, ma che nella prassi della giurisprudenza costituzionale, confluisce in esiti sempre favorevoli al primo soggetto.
E', quindi, innegabile un atteggiamento della Corte costituzionale più favorevole alle istanze centralistiche, sia in punto di valutazione della ritualità delle questioni proposte, sia nel merito. Conclusione, questa, che appare ampiamente comprovata dalle indagini condotte nel presente studio in riferimento agli anni 2006-2010 e che induce a ritenere che le riforme costituzionali del 1999 e del 2001, cui inizialmente aveva fatto seguito un orientamento della giurisprudenza della Corte conforme alla *ratio* autonomistica delle novelle, siano state poi ridimensionate nella loro portata dalle applicazioni successive.