

Dossier  
informativo  
per i  
Consiglieri  
regionali

*VIII Legislatura*

*Rassegna*  
*sulla giurisprudenza costituzionale*  
*delle regioni a statuto ordinario*

*Anno 2008*

Trentaquattro

*Marzo 2009*

*Direzione Segreteria dell'Assemblea regionale  
Adriana Garabello*

*Settore studi, documentazione e supporto giuridico legale  
Aurelia Jannelli*

*A cura di:  
Antonella Boffano, Alberto Crosio, Claudia Parola*

*Con la collaborazione di:  
Federica Moi, Loredana Renda*

*Realizzazione grafica a cura di:  
Francesca Mezzapesa, Simonetta Morreale, Roberto Ozella*

*Torino, marzo 2009*

<i>Premessa</i>	5
<b>SEZIONE I</b>	<b>8</b>
<b>Capitolo I</b>	<b>8</b>
<b>Tra il contrarsi del contenzioso Stato/Regioni e la crisi del modello distributivo della competenza legislativa per materie</b>	<b>8</b>
<b>Bibliografia</b>	<b>31</b>
<b>SEZIONE II</b>	<b>33</b>
<b>La definizione delle materie nel riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni</b>	<b>33</b>
<b>Capitolo I</b>	<b>33</b>
<b>Le materie di competenza esclusiva dello Stato</b>	<b>33</b>
<b>AMBIENTE</b>	<b>33</b>
Sentenza n. 105 del 18/04/2008	35
Sentenza n. 142 del 16/05/ 2008	35
Sentenza n. 180 del 19/05/2008	36
Sentenza n. 214 del 18/06/2008	39
Sentenza n. 232 del 27/06/2008	41
Sentenza n. 250 del 04/07/2008	42
Sentenza n. 277 del 16/07/2008	43
Sentenza n. 437 del 15/12/2008	45
<b>LIVELLI ESSENZIALI</b>	<b>46</b>
Sentenza n. 166 del 23/05/2008	47
Sentenza n. 271 del 11/07/2008	48
<b>ORDINAMENTO CIVILE</b>	<b>49</b>
Sentenza n. 369 del 14/11/2008	50
Sentenza n. 370 del 14/11/2008	50
<b>ORDINAMENTO E ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA DELLO STATO</b>	<b>52</b>
Sentenza n. 10 del 25/01/2008	52
Sentenza n. 133 del 14/05/2008	54
Sentenza n. 311 del 29/07/2008	56
<b>RAPPORTI INTERNAZIONALI E UNIONE EUROPEA</b>	<b>56</b>
Ordinanza n. 103 del 15/04/2008	58
Sentenza n. 131 del 14/05/2008	60

<b>TUTELA DELLA CONCORRENZA</b>	<b>61</b>
Sentenza n. 320 del 30/07/2008	62
Sentenza n. 322 del 01/08/2008	63
Sentenza n. 326 del 01/08/2008	64
Sentenza n. 350 del 24/10/2008	65
<b>Capitolo II</b>	<b>67</b>
<b>Le materie di competenza concorrente</b>	<b>67</b>
<b>COORDINAMENTO FINANZA PUBBLICA</b>	<b>72</b>
Sentenza n. 159 del 20/05/2008	72
Sentenza n. 386 del 25/11/2008	74
Sentenza n. 391 del 28/11/2008	75
<b>GOVERNO DEL TERRITORIO</b>	<b>76</b>
Sentenza n. 9 del 25/01/2008	76
Ordinanza n. 100 del 11/04/08	78
<b>PRODUZIONE, TRASPORTO, DISTRIBUZIONE NAZIONALE DELL'ENERGIA</b>	<b>78</b>
Sentenza n. 1 del 18/01/2008	79
<b>PROFESSIONI</b>	<b>83</b>
Sentenza n. 93 del 11/04/2008	83
Sentenza n. 179 del 30/05/2008	85
Sentenza n. 222 del 20/06/2008	86
<b>TUTELA DELLA SALUTE</b>	<b>87</b>
Sentenza n. 45 del 03/03/2008	87
Sentenza n. 86 del 04/04/2008	91
Sentenza n. 203 del 13/06/2008	93
Sentenza n. 337 del 10/10/2008	94
Sentenza n. 361 del 7/11/2008	95
Sentenza n. 342 del 23/10/2008	97
Sentenza n. 371 del 14/11/2008	99
Sentenza n. 438 del 23/12/2008	102
<b>Capitolo III</b>	<b>103</b>
Le materie di competenza residuale delle Regioni	103
<b>CACCIA E PESCA</b>	<b>104</b>
Sentenza n. 405 del 12/12/2008	104

<b>COMMERCIO</b>	<b>105</b>
Sentenza n. 372 del 14/11/2008	<b>105</b>
<b>FORMAZIONE PROFESSIONALE</b>	<b>105</b>
Sentenza n. 75 del 28/03/2008	<b>105</b>
<b>TURISMO</b>	<b>106</b>
Sentenza n. 94 del 11/04/2008	<b>106</b>
<b>Capitolo IV</b>	<b>108</b>
<b>La “concorrenza di competenze”</b>	<b>108</b>
Sentenza n. 168 del 23/05/2008	<b>108</b>
<b>SEZIONE III</b>	<b>111</b>
<b>Le pronunce della Corte relative alle autonomie territoriali</b>	<b>111</b>
<b>Capitolo I</b>	<b>111</b>
<b>L’organizzazione delle Regioni</b>	<b>111</b>
1.1. La disciplina della forma di governo (art. 123 Cost.)	<b>111</b>
Sentenza n. 201 del 13/06/2008	<b>111</b>
1.2. La funzione di garanzia statutaria	<b>112</b>
Sentenza n. 200 del 13/06/2008	<b>113</b>
<b>SEZIONE IV</b>	<b>116</b>
<b>Le pronunce della Corte relative all’articolo 119 della Costituzione</b>	<b>116</b>
<b>Capitolo I</b>	<b>116</b>
<b>Le pronunce della Corte costituzionale relative all’autonomia finanziaria</b>	<b>116</b>
1.1. L’istituzione di fondi speciali statali a destinazione vincolata	<b>117</b>
Sentenza n. 50 del 7/03/2008	<b>117</b>
Sentenza n. 63 del 10/03/2008	<b>119</b>
1.2. Tributi speciali istituiti con legge statale	<b>122</b>
Ordinanza n. 24 dell’8/02/ 2008	<b>122</b>
<b>SEZIONE V</b>	<b>124</b>
<b>Le pronunce della Corte relative all’articolo 97 della Costituzione</b>	<b>124</b>
<b>Capitolo I</b>	<b>124</b>
<b>Le pronunce della Corte costituzionale relative al principio di buon andamento</b>	<b>124</b>
1.1. Violazione dell’art. 97 della Costituzione	<b>125</b>
Sentenza n. 27 del 21/02/2008	<b>125</b>
Sentenza n. 146 del 16/05/2008	<b>127</b>
Sentenza n. 288 del 18/07/2008	<b>128</b>

<b>Capitolo II</b>	<b>129</b>
<b>Spoils system</b>	<b>129</b>
Sentenza n. 161 del 20/05/2008	<b>129</b>
Ordinanza n. 340 del 10/10/2008	<b>131</b>
Sentenza n. 351 del 24/10/2008	<b>132</b>
Sentenza n. 390 del 28/11/2008	<b>134</b>
<b>SEZIONE VI</b>	<b>136</b>
<b>Il giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e regioni</b>	<b>136</b>
<b>Capitolo I</b>	<b>136</b>
<b>La Corte interviene sul procedimento per la dichiarazione di insindacabilità del Consigliere</b>	<b>136</b>
Sentenza n. 279 del 16/07/2008	<b>136</b>

## Premessa

La presente pubblicazione intende analizzare le pronunce d'interesse regionale relativamente alle Regioni a statuto ordinario, rese dalla Corte Costituzionale nel corso dell'anno 2008.

Dette pronunce si inseriscono in un contesto in cui emerge che l'andamento del contenzioso costituzionale si pone sulla stessa linea degli ultimi anni per quanto attiene il totale delle decisioni che risulta, infatti, di poco inferiore rispetto al 2006 e al 2007.

Come rileva la relazione del Presidente della Corte,<sup>1</sup> sono intervenute, complessivamente, 449 pronunce e, in tale ambito, si conferma una riduzione dell'incidenza del contenzioso tra Stato e regioni, già delineatasi nel corso dell'ultimo biennio.<sup>2</sup>

**Tale calo pare una conseguenza del graduale adeguamento sia da parte dello Stato che delle Regioni ai principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale e, in particolare, al canone della leale collaborazione.**

**Per quanto attiene al tipo di giudizio, si osserva una diminuzione delle decisioni rese in via principale: si nota, infatti, una preponderanza numerica del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, che, per la prima volta dal 2003, torna al di sopra del 70%.<sup>3</sup>**

Riguardo al contenzioso che oppone lo Stato alle Regioni, il giudizio per conflitto di attribuzione ha avuto un ruolo decisamente meno rilevante di quello che ha avuto il giudizio di legittimità costituzionale in via principale (tredici decisioni).

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

Non mancano, tuttavia, i casi in cui la Corte è stata chiamata a giudicare di supposte lesioni di parametri riconducibili al Titolo V della Parte seconda della Costituzione insieme a quelle di altri parametri (*ex plurimis*, sentenze numeri 27, 102, 200 e 342, 437, 438; ordinanza n. 42). Infatti, in diversi casi in cui il giudizio segue al ricorso statale, le questioni di legittimità costituzionale non sono state necessariamente costruite come conflitti che attengono il riparto di competenza, potendo avere ad oggetto anche la violazione di parametri costituzionali estranei a quelli che regolano i rapporti tra Stato e regioni.

---

<sup>1</sup> I dati evidenziati sono ricavati dalla "Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2008" e dalle "Considerazioni finali del Presidente della Corte costituzionale", in occasione dell'Udienza straordinaria del 28 gennaio 2009, pubblicate, rispettivamente, ai seguenti indirizzi:

[http://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/Conferenza\\_stamp\\_a\\_2008.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/Conferenza_stamp_a_2008.pdf);

[http://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/considerazioni\\_finali\\_Flick.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/considerazioni_finali_Flick.pdf).

<sup>2</sup> Per un ulteriore approfondimento si segnala che il Servizio Studi del Senato della Repubblica ha prodotto un dossier dal titolo "Il contenzioso Stato-Regioni: dati quantitativi" che esamina le questioni sollevate dallo Stato o dalle Regioni di fronte alla Corte Costituzionale nel periodo gennaio-giugno 2008. Dallo studio emerge una crescita del contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni successiva alla novella del Titolo V e un calo non significativo nell'ultimo biennio.

Il dossier è reperibile alla pagina: [http://www.senato.it/documenti/repository/studi/Dossier\\_017.pdf](http://www.senato.it/documenti/repository/studi/Dossier_017.pdf).

<sup>3</sup> Per quanto attiene la suddivisione delle pronunce per tipo di giudizio, la relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2008 rileva la seguente ripartizione: 333 decisioni nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale; 64 nel giudizio in via principale; 13 nel giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni; 35 in quello per conflitto tra poteri dello Stato; 3 sentenze relative all'ammissibilità di quesiti referendari e, infine, 1 ordinanza di correzione di errori materiali.

La Consulta, anche nel 2008, è intervenuta chiarendo la competenza legislativa in relazione a diverse fattispecie per le quali appare più difficile stabilire confini precisi di competenza, quali: la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, la tutela della concorrenza, le professioni, la tutela della salute, il governo del territorio.

Per quanto riguarda i criteri seguiti nella redazione del presente lavoro, si precisa che sono state prese in considerazione tutte le pronunce della Corte di interesse regionale (regioni a statuto ordinario) intervenute nel corso del 2008 e, per ogni sentenza, è stata effettuata un'analisi puntuale, evidenziando i principi ricavabili e segnalando i riferimenti alla giurisprudenza precedente sull'argomento.

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

Per quanto concerne la struttura la pubblicazione, al fine di renderne più agevole la consultazione, è stata realizzata una suddivisione in Sezioni, ulteriormente ripartite in Capitoli in cui le pronunce sono raggruppate per settori organici nel modo di seguito descritto.

Nella **Sezione I** è stata inserita una analisi della crisi del modello distributivo della competenza legislativa per materie all'interno della giurisprudenza costituzionale relativa all'anno 2008: "Tra il contrarsi del contenzioso Stato/Regioni e la crisi del modello distributivo della competenza legislativa per materie".

Nella **Sezione II**, dedicata alla definizione delle materie nel riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, sono state commentate le pronunce inerenti le questioni che hanno come parametro di riferimento normativo l'art. 117 della Costituzione, suddividendole in relazione alla potestà legislativa e, in tale ambito, ordinandole alfabeticamente in base alla materia a cui il giudice delle leggi ha ricondotto la disciplina oggetto di impugnativa.

Tale Sezione, dopo il Capitolo I "Tra il contrarsi del contenzioso Stato/Regioni e la crisi del modello distributivo della competenza legislativa per materie" è stata suddivisa nei seguenti Capitoli:

- ✓ le materie di competenza esclusiva dello Stato;
- ✓ le materie di competenza concorrente tra Stato e Regione;
- ✓ le materie di competenza residuale delle Regioni;
- ✓ la concorrenza di competenze.

Molte decisioni rese dalla Corte relativamente al Titolo V della Parte seconda della Costituzione riaffermano i principi già definiti nella recente giurisprudenza costituzionale. In tale ambito, si ricordano, a mero titolo esemplificativo, le sentenze in materia di tutela dell'ambiente e tutela della concorrenza, che, anche sulla base della giurisprudenza pregressa, si confermano come materie di tipo "trasversale". In tema di rapporti con l'Unione europea, assume portata "storica" l'ordinanza n. 103 del 2008, con cui la Corte Costituzionale, per la prima volta nella sua storia, ha operato come giudice di rinvio alla Corte di Giustizia ai sensi dell'art. 234 TCE, promuovendo, nell'ambito di un giudizio in via principale, una questione pregiudiziale comunitaria.

All'interno della legislazione concorrente le materie principali sulle quali si concentrano le decisioni della Consulta sono rispettivamente : la disciplina delle professioni, la tutela della salute, il coordinamento della finanza pubblica e la contabilità pubblica. Le singole decisioni della Corte ripropongono sostanzialmente



i propri precedenti orientamenti giurisprudenziali, che acquisiscono pertanto nel 2008 natura sempre più consolidata.

Per quanto attiene le materie di competenza residuale delle Regioni, si constata che, in continuità con la precedente giurisprudenza, anche nel corso dell'anno 2008, la Corte ha individuato la sussistenza di materie annoverabili tra quelle di cui al quarto comma dell'art. 117 della Costituzione. In particolare è stata affermata tale qualifica in relazione alle seguenti materie: caccia, commercio, formazione professionale, turismo.

Nel Capitolo IV relativo alla concorrenza di competenze è stata inserita la sentenza n. 168 rappresentativa dei casi in cui non è possibile individuare un titolo competenziale unico, in modo da ascrivere la pronuncia a singole discipline poiché nessuna materia può considerarsi prevalente sulle altre <sup>4</sup>.

In alcuni casi, infatti, si viene a creare una situazione di "concorrenza di competenze" di natura diversa: in tali ipotesi è la stessa Corte ad affermare l'impossibilità di ascrivere le disposizioni impugnate ad un solo tipo di competenza e, di conseguenza, è il giudice delle leggi a dettare i criteri per la composizione delle interferenze causate da detta concorrenza.

La trattazione prosegue con altre decisioni che, pur non attenendo a questioni inerenti al riparto di competenza, sono d'interesse regionale.

Nella **Sezione III** - dedicata a "Le autonomie territoriali" - sono state ricomprese le decisioni concernenti l'organizzazione interna delle regioni, riguardo alle quali il giudice delle leggi è intervenuto per esaminare la disciplina della forma di governo, le garanzie organiche approntate nei confronti della fonte statutaria, l'esercizio e la titolarità delle funzioni elettive regionali e le prerogative dei consigli regionali.

Nella **Sezione IV** in materia di "autonomia finanziaria", sono state raggruppate le sentenze relative all'art. 119 Cost. inerenti la disciplina degli stanziamenti di risorse, con particolare riferimento a due ambiti fondamentali corrispondenti ai fondi statali a destinazione vincolata (sentenze n. 50 e 63) e ai tributi speciali istituiti con legge statale (ordinanza n. 24).

Nella **Sezione V** sono state analizzate le pronunce in cui la Corte ha risolto le questioni di legittimità costituzionali alla luce del principio di buon andamento (art. 97 della Costituzione), con particolare riferimento al tema del c.d. spoils system nelle quali il giudice delle leggi, proseguendo l'orientamento già espresso, è intervenuto sull'individuazione dei limiti della potestà legislativa, sia statale, sia regionale nella disciplina delle diverse forme di spoils system.

Nella **Sezione VI** con riguardo ai giudizi per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni, è stata segnalata la sentenza n. 279 in cui la Corte si è espressa sul tema dell'impossibilità di estendere ai consiglieri regionali l'efficacia inibitoria delle delibere di insindacabilità per le opinioni espresse dai parlamentari nell'esercizio delle loro funzioni, garantita dal primo comma dell'art. 68 della Costituzione.

Va infine segnalato che il principio di **leale collaborazione** è evocato in numerose pronunce (*ex plurimis* sentenze nn. 45, 51, 94, 142, 168, 222), in particolare nei casi in cui l'unica soluzione possibile dei dubbi interpretativi pare essere quella di coordinare le funzioni statali con quelle regionali.

---

<sup>4</sup> Anche nella sentenze nn. 1, 45, 50, 51, 250 e 350 si ravvisano situazione di "concorrenza di competenze" di natura diversa, tuttavia si è ritenuto di ricondurle ad un ambito di competenza unico, in base al criterio di prevalenza.

# SEZIONE I

## Capitolo I

### TRA IL CONTRARSI DEL CONTENZIOSO STATO/REGIONI E LA CRISI DEL MODELLO DISTRIBUTIVO DELLA COMPETENZA LEGISLATIVA PER MATERIE<sup>5</sup>.

#### 1. Considerazioni introduttive

**L' esame della giurisprudenza costituzionale 2008 in materia di titolo V si articolerà nel seguente modo:**

◇ una ricognizione introduttiva di natura quantitativa e statistica sull'andamento del contenzioso Stato/Regioni in questa materia;

◇ l'individuazione di un elenco delle materie sulle quali la Corte si è pronunciata l'anno scorso;

◇ una breve esemplificazione delle materie al cui interno il progressivo consolidamento degli orientamenti della Consulta contribuisce sempre di più ad anticipare l'esito delle sue decisioni sulle singole questioni sottoposte al suo giudizio;

◇ l'identificazioni di alcuni temi ricorrenti all'interno delle sentenze commentate, che mettono in crisi il modello di riparto della competenza legislativa per materie di cui all'art.117 Cost:

◇ alcuni cenni sul tema delle "materie trasversali", il cui esame ci porterà a introdurre una breve riflessione, a distanza di 8 anni dall'entrata in vigore della legge costituzionale 3/01, sull'efficacia di un modello di riparto delle potestà legislative dello

---

<sup>5</sup> **Relazione tenuta presso l'Osservatorio Legislativo nazionale (OLI) Roma 2-3 aprile 2009.**

Stato e delle Regioni basato sulle materie e ad esaminare un altro particolare modello allocativo della potestà legislativa, la cosiddetta “chiamata in sussidiarietà”.

## **2. Il Contenzioso Stato/Regioni continua a ridursi anche nel 2008.**

Il contenzioso Stato/Regioni è stato in straordinaria crescita tra il 2002 ed il 2006.

Negli ultimi due anni invece tale contenzioso presenta segni di rallentamento.

L’impatto della legge costituzionale 3/2001 sul contenzioso Stato/Regioni, ovviamente, inizia a manifestarsi nel 2002 e si rafforza nel 2003.

Nel 2004 per la prima volta in 50 anni di vita della Consulta il contenzioso diretto tra Stato e Regioni (giudizi in via diretta) supera per numero di sentenze il contenzioso sollevato dai giudici (giudizio in via incidentale)<sup>6</sup>.

Nel 2005 il giudizio in via principale supera la quota simbolica delle 100 decisioni (sentenze più ordinanze).

Nel 2006 si registra “un certo rallentamento”, il numero dei ricorsi definiti con pronunce di estinzione per rinuncia, o per cessazione raddoppia passando da 16 nel 2005 a 31 nel 2006.

Nel 2007 i segnali di depotenziamento, di riduzione della consistenza numerico del contenzioso Stato/Regioni afferente il titolo V, si consolidano e tale trend (ovvero un progressivo e lieve raffreddamento di questo contenzioso) prosegue all’interno del 2008.

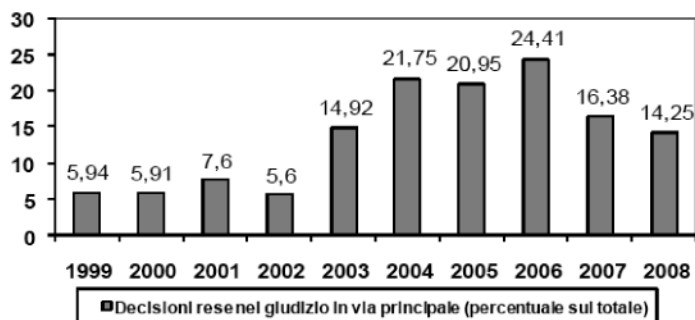
Come è possibile leggere all’interno della relazione sulla Giurisprudenza Costituzionale del 2008 (Udienza straordinaria 28 gennaio 2009):

---

<sup>6</sup> I dati forniti nel paragrafo sono stati rinvenuti nel Dossier del Servizio Studi del Senato “Il Contenzioso Stato-Regioni: dati quantitativi.

L'insieme di questi dati potrebbe suggerire una certa stabilizzazione del contenzioso tra Stato e Regioni derivante dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione, stabilizzazione che si attesta, comunque, su valori decisamente più alti rispetto a quelli constatati prima della riforma costituzionale (sul punto, tuttavia, si dovrà tornare tra breve, in sede di esame dei rapporti tra giudizi definiti e giudizi pervenuti).

Il grafico che segue mostra l'andamento del giudizio in via principale negli ultimi dieci anni:



Per quanto attiene al conflitto tra Stato e Regioni e tra Regioni, il dato del 2008 segna una chiara interruzione del *trend* di crescita cui si era assistito nei due anni precedenti: le 13 decisioni (-14 rispetto al 2007) ed il 2,90% del totale (-2,92%) si sostanziano in un dimezzamento del peso di questo giudizio in rapporto allo scorso anno.

All'interno della relazione annuale relativa al 2007 Franco Bile, Presidente della Corte Costituzionale, segnalava già che la diminuzione dei ricorsi in via principale confermava quanto rilevato già nel 2006.

Lo Stato e le Regioni si stanno progressivamente adeguando ai principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale e in particolare al canone della leale collaborazione. D'altra parte si sta affermando una tendenza a ricercare la soluzione dei problemi di competenza in quella sede politica/istituzionale nelle quale trovano più appaganti modalità di composizione. Tale tendenza si manifesta anche dopo la proposizione del giudizio in via principale con frequenti rinunzie delle parti a seguito della definizione della controversia in altra sede.

Questo progressivo adeguamento ai principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale si è accompagnato al progressivo delinarsi all'interno delle singole materie di orientamenti giurisprudenziali della Consulta di natura sempre più consolidata.

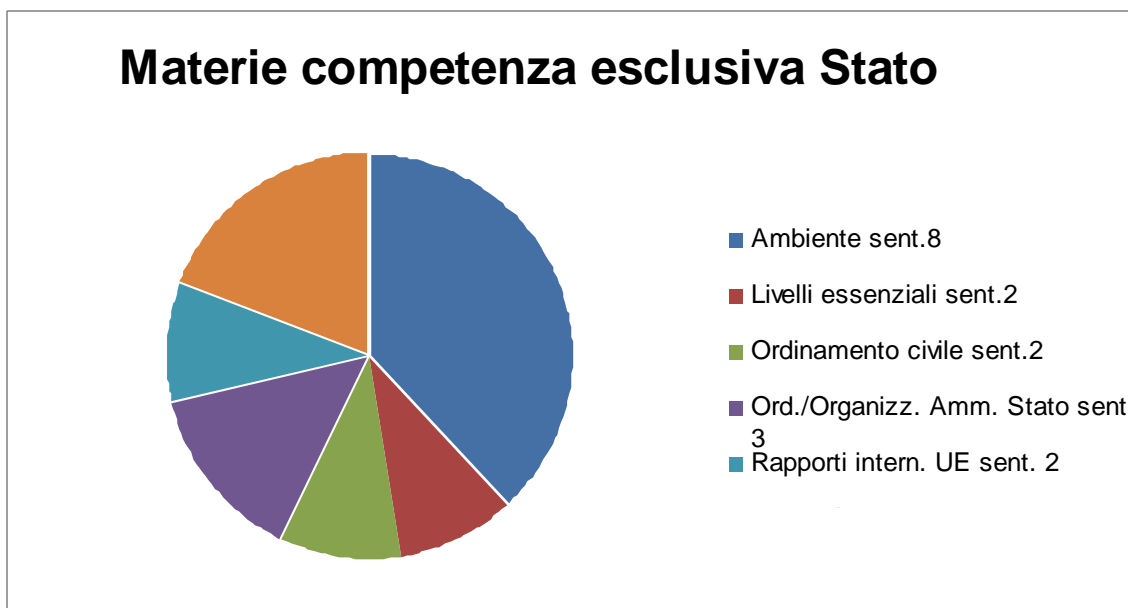
Tale consolidamento degli orientamenti giurisprudenziali si pone come un elemento di depotenziamento dei conflitti di competenza Stato/Regioni, dissuadendo i due soggetti dall'intraprendere la strada del ricorso, o dal permanere all'interno del procedimento avviato.

L'univocità degli orientamenti giurisprudenziali della Corte sui singoli temi dispiega i suoi effetti su un duplice piano:

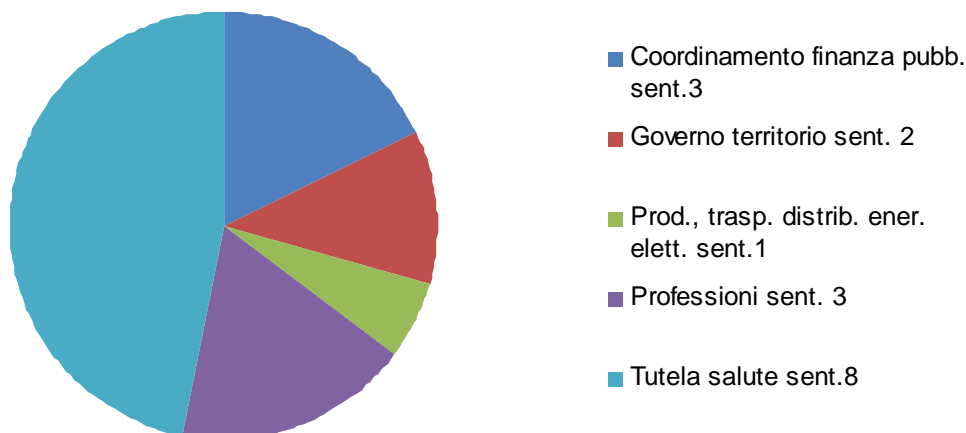
- dissuade Stato e Regioni dalla presentazione dei ricorsi;
- dopo la presentazione del ricorso preconstituisce l'esito del giudizio della Corte medesima.

Volendo esemplificare al massimo, ad una riduzione del contenzioso Stato/Regioni corrisponderebbe una maggiore prevedibilità dell'esito dei singoli giudizi.

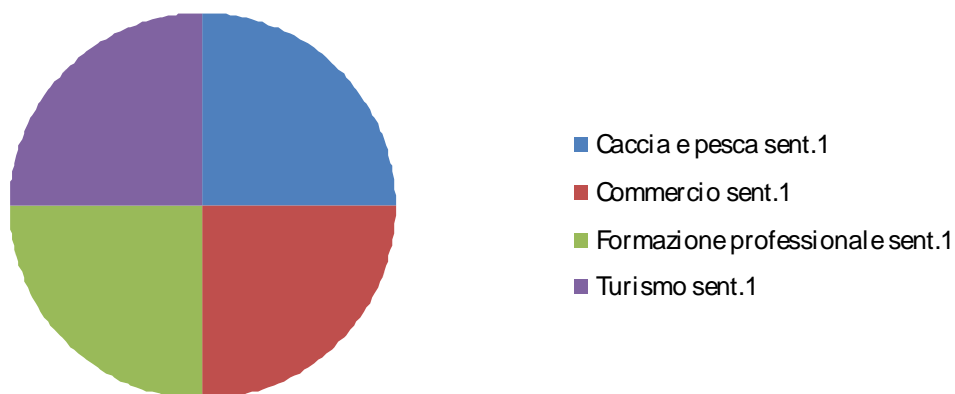
Prima di affrontare questo tema, andando a verificare in quali sentenze del 2008 la Corte si è limitata a operare un richiamo alla propria precedente giurisprudenza per risolvere le questioni sottoposte al suo giudizio, passiamo in breve rassegna gli ambiti di legislazione (in questa prima fase facciamo ancora riferimento alle materie) sui quali si è concentrata durante il 2008 l'attività giurisprudenziale della Corte sul titolo V.



## Materie competenza concorrente



## Materie competenza residuale Regioni



L'esiguità del numero delle sentenze afferenti la competenza residuale delle Regioni ha una sua rilevanza e verrà ripreso all'interno di una argomentazione sviluppata in seguito.

Le altre sentenze esaminate all'interno della rassegna<sup>7</sup> sulla giurisprudenza 2008 della Consulta curata dal settore studi del Consiglio Regionale del Piemonte appartengono alle seguenti materie:

<sup>7</sup> La relazione è consultabile al seguente indirizzo:  
[http://www.consiglioregionale.piemonte.it/labgiuridico/dossier\\_info/dossier\\_info\\_34.pdf](http://www.consiglioregionale.piemonte.it/labgiuridico/dossier_info/dossier_info_34.pdf)

<b>Materie</b>	<b>Num. sentenze</b>
Chiamata in sussidiarietà”da parte dello Stato	1
Autonomie territoriali ( 1 sent. relativa a Forma di governo regionale, 1 sent. relativa a Funzione di garanzia statutaria, 1 sent. relativa a Titolarità e esercizio funzioni elettive)	3
Autonomia finanziaria ex 119 Cost. ( 2 sent. relative a Fondi speciali statali a destinazione vincolata, 1 sent. relative a Tributi speciali	3
Principio buon andamento ex art.97 Cost.( 3 sent. relative a violazione art.97 Cost. , 4 sent. relative allo Spoils System	7
Conflitto di attribuzione Stato/Regioni	1

### **3. Gli orientamenti consolidati della Consulta**

Abbiamo già evidenziato il rapporto tra il consolidarsi degli orientamenti della Consulta su alcuni temi e il contrarsi del livello, della consistenza del contenzioso Stato/Regioni sul titolo V; procediamo ora ad una breve esemplificazione all'interno della giurisprudenza costituzionale 2008 del manifestarsi di questo processo.

#### **3.1 Professioni**

In materia di professioni l'analisi degli esiti delle decisioni assunte dalla Corte nel 2008 assume connotati di trasparente univocità.

- All'interno della **sent. 93/08** viene dichiarata costituzionalmente illegittima la definizione di un percorso professionale per l'esercizio delle discipline bio-naturali in Piemonte (l.r.32/06).

La Consulta richiamando una precedente giurisprudenza<sup>8</sup>: in materia afferma infatti che *“la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle professioni deve*

<sup>8</sup> Sent.C.C 300/07, sent.C.C.57/07, sent.C..C. 153/06, sent.C.C.424/06, sent.C.C.355/05.

*rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è **riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato**, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale. Tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale [...]. Da ciò deriva che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali”.*

Dalla configurazione fin qui operata dalla Corte emerge che dalla materia "professioni" sono esclusi:

- 1) l'individuazione di una professione non prevista a livello statale (sent. 319 e sent. 353/2003);
- 2) l'istituzione di un ordine, o albo non previsto a livello statale (sent. 353/2003 e sent. 424/2005 con riferimento alle professioni sanitarie e ausiliarie);
- 3) l'istituzione di un albo "regionale" concernente una qualunque professione già individuata a livello statale con il relativo albo (sent. 355/2005);
- 4) la disciplina "regionale" di sezioni di ordini e collegi nazionali (di qualunque professione) (sent. 405/2005);
- 5) la disciplina del profilo e dell'ordinamento di una professione non prevista a livello statale (319/2005 con riferimento alle professioni sanitarie e ausiliarie).

D'altra parte il decreto legislativo 30/06 "Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'art. 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131" ha, attribuito allo Stato la individuazione delle professioni e alle Regioni la potestà legislativa "sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale" (art. 1, comma 2). Lo stesso d.lgs. ha poi ulteriormente specificato che è la legge statale a definire "i requisiti tecnico-professionali e i titoli professionali necessari per l'esercizio delle attività professionali

---

*Elena Bindi e Marco Mancini, La Corte alla ricerca di una precisa delineazione dei confini della materia 'professioni' (nota a margine delle sentt. nn. 319, 355, 405 e 424 del 2005 della Corte costituzionale), in Federalismi.it.*

*Giovanni D'Alessandro, Competenza legislativa statale e istituzione di nuovi albi professionali, (per gentile concessione del sito dell'AIC – Associazione Italiana dei Costituzionalisti.*

*Tania Groppi, Nota alla sentenza n. 353 del 2003 della Corte costituzionale, in Forum di Quaderni Costituzionali.*

<sup>9</sup> *Annamaria Poggi, Disciplina "necessariamente unitaria" per le professioni: ma l'interesse nazionale è davvero scomparso?, in Forum di Quaderni Costituzionali.*



che richiedono una specifica preparazione a garanzia di interessi pubblici generali la cui tutela compete allo Stato"(art. 4, comma 2).

- All'interno della **sent. 179/08** la dichiarazione di illegittimità costituzionale colpisce invece l'istituzione di una nuova figura professionale in Liguria, ovvero quella del massaggiatore sportivo (l.r. 6/02).

La natura inequivoca della spettanza al legislatore statale della definizione dei requisiti per l'esercizio di una attività professionale viene confermata anche in un caso inverso nel quale ad essere impugnata non è più una legge regionale, ma una legge statale.

- All'interno della **sent. 222/08** la Corte dichiara infondata una questione di legittimità costituzionale proposta dalla Regione Veneto nei confronti di una disposizione di fonte statale<sup>10</sup> avente per oggetto l'individuazione dei requisiti di professionalità necessari per lo svolgimento dell'attività di guida e accompagnatore turistico.

### **3.2 Fondi statali a destinazione vincolata**

In materia di fondi statali a destinazione vincolata risulta agevole la ricostruzione dell'orientamento della Corte:

- **la sent. 45/08** dichiara l'illegittimità costituzionale di una disposizione della legge 296/06 (legge finanziaria 2007)<sup>11</sup> per l'introduzione di vincoli puntuali di destinazione di fondi in ambiti materiali appartenenti alla potestà legislativa concorrente richiamando precedenti pronunce<sup>12</sup> (sent.C.C. 105/07, sent.C.C. 118/07,

---

<sup>10</sup> Art. 10, comma 4, del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7 (Misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 aprile 2007, n. 40.

<sup>11</sup> Art. 1, comma 796, lettera n), della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007) avente ad oggetto il trasferimento di risorse finanziarie statali afferenti la riqualificazione strutturale e tecnologica dei servizi di radiodiagnostica e di radioterapia di interesse oncologico.

<sup>12</sup> Nello stesso senso la sent. C.C. 118/06 dichiara che risulta preclusa all'interno di materie riservate alla competenza esclusiva, o concorrente delle Regioni, l'istituzione di fondi speciali, o comunque la destinazione, in modo vincolato di risorse finanziarie senza lasciare alle regioni e agli enti locali un qualsiasi margine di manovra.

sent.C.C. 423/04) per violazione del terzo comma dell'art.119 Cost e del terzo comma dell'art.117 Cost..

Mi limito a segnalare che all'interno della sua decisione la Corte riconduce gli interventi di edilizia sanitaria oggetto della **sua decisione a due materie distinte dell'art.117 Cost. “la tutela della salute” e “il governo del territorio”**, entrambe appartenenti alla potestà legislativa concorrente.

L'argomentazione verrà sviluppata in seguito, ma mi preme richiamare l'attenzione sul fatto che un **determinato intervento normativo viene ricondotto a due materie distinte dell'art.117 Cost; non è stato dunque possibile collocarlo integralmente all'interno di una sola di tali materie.**

- nella **sent. 50/08**, che ha per oggetto altre disposizioni<sup>13</sup> della legge 296/06 (legge finanziaria 2007), la Corte ha modo di ribadire che **non sono, infatti consentiti finanziamenti a destinazione vincolata in materie di competenza regionale, concorrente o residuale**, in quanto ciò si risolverebbe in uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché in una sovrapposizione di politiche e indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle regioni negli ambiti materiali di propria competenza (sent. C.C. 423/04, sent. C.C. 51/05, sent. C.C. 77/05).

La Corte, nel ritenere infondate le argomentazioni dell' Avvocatura generale dello Stato, fa notare che l'attribuzione allo Stato di una competenza esclusiva e trasversale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art.117, secondo comma, lett. m), Cost.) non può essere invocata per legittimare costituzionalmente la previsione dei fondi statali a destinazione vincolata con una loro riconduzione all'interno della competenza esclusiva dello Stato, in quanto la disposizione di cui alla lett.m) del secondo comma dell'art.117 Cost si riferisce alla determinazione di standard strutturali e qualitativi di prestazioni da garantire con carattere di genericità, mentre le norme impugnate prevedono meri finanziamenti di spesa e non determinano alcun livello di prestazione.

---

<sup>13</sup>Art. 1, commi 389, 635, 1250, 1251, 1252, 1261, 1267 e 1290 legge 296/06 (legge finanziaria 2007).

La **sent. 50/08** dichiara pertanto:

- l'illegittimità costituzionale di un fondo destinato all'erogazione di contributi ai gestori di attività commerciali<sup>14</sup> in quanto il finanziamento vincolato in una materia di spettanza residuale delle Regioni (commercio) viola l'autonomia finanziaria e legislativa regionale;
- l'illegittimità costituzionale di un finanziamento statale di natura vincolata in materia di istruzione<sup>15</sup>, ovvero all'interno di una potestà legislativa di natura concorrente delle Regioni.

Alla dichiarazione dell'illegittimità costituzionale di una ripartizione del fondo per le politiche per la famiglia con decreto ministeriale in assenza di una intesa con la Conferenza Unificata la Corte perviene invece osservando che “Dall'analisi del contenuto complessivo *delle disposizioni censurate risulta, pertanto, come la **relativa normativa si trovi all'incrocio di materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e regionale, senza che sia individuabile un ambito materiale che possa considerarsi nettamente prevalente sugli altri.*** E in ipotesi di tal genere, secondo la giurisprudenza costante di questa Corte, la concorrenza di competenze, in assenza di criteri contemplati in Costituzione e avendo riguardo alla natura unitaria e indivisa del Fondo in esame, **giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione** (sentenze nn. 201, 24 del 2007; nn. 234 e 50 del 2005), che deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie.

*La natura degli interessi implicati impone, nella specie, che tale principio si concretizzi nella previsione dello strumento dell'intesa con la Conferenza unificata.*

Utilizzando lo stesso procedimento argomentativo la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di un'altra destinazione ministeriale vincolata di risorse afferenti il fondo nazionale contro la violenza sessuale<sup>16</sup> per il convergere su questa disposizione di competenze esclusive dello Stato (ordine pubblico e sicurezza, ordinamento penale) e della competenza regionale in materia di servizi sociali: **non potendo comporsi il concorso delle competenze statali e regionali mediante l'applicazione del principio della prevalenza**, la Corte ricorre all'applicazione del **principio della leale collaborazione** che nel singolo caso concreto impone **l'acquisizione del**

---

<sup>14</sup> Art.1, comma 389 legge 06/296 (legge finanziaria 2007).

<sup>15</sup> Art,1, comma 635 legge 06/296 (legge finanziaria 2007).

<sup>16</sup> Art.1 comma 126 legge 06/296 (legge finanziaria 2007).

**parere della Conferenza Unificata** in sede di individuazione ministeriale dei criteri di individuazione dei criteri per individuare la consistenza delle risorse finanziarie da allocare sul fondo medesimo.

• **Nella sent. 63/08** la Corte, confermando la sussistenza di un orientamento ormai consolidato, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione<sup>17</sup> della legge 296/06 (legge finanziaria 2007), *nella parte in cui non prevede che i poteri del CIPE di determinazione dei criteri e delle modalità di attuazione degli interventi di cui al Fondo per il finanziamento degli interventi consentiti dagli Orientamenti UE sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà siano esercitati d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.*

*il Fondo in esame risulta diretto a perseguire finalità di politica economica costituite dal sostegno alle imprese in difficoltà, la cui scomparsa dal mercato potrebbe danneggiare il sistema economico produttivo nazionale – che, almeno in parte, sfuggono alla sola dimensione regionale e sono, perciò, tali da **giustificare la deroga al normale riparto di competenze fra lo Stato e le Regioni e la conseguente «attrazione in sussidiarietà» allo Stato della relativa disciplina, in base ai principi di sussidiarietà.***

*Tuttavia, «l'attrazione in sussidiarietà» allo Stato di funzioni spettanti alle Regioni, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, comporta la necessità che lo Stato coinvolga le Regioni stesse «poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenza n.303 del 2003)<sup>18</sup>.*

---

<sup>17</sup> Art.1, comma 853 legge 296/06 (legge finanziaria 2007).

<sup>18</sup> Antonio Ruggeri, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...)* in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia in *Forum di Quaderni Costituzionali*.

Andrea Morrone, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?* in *Forum di Quaderni Costituzionali*.  
Quirino Camerlengo, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale* in *Forum di Quaderni Costituzionali*.

Enrico d'Arpe, *La Consulta censura le norme statali "cedevoli" ponendo in crisi il sistema: un nuovo aspetto della sentenza 303/2003* in *Forum di Quaderni Costituzionali*.

• **Nella sent. 142/08** la previsione<sup>19</sup> di un fondo statale vincolato che produce anche effetti sull'esercizio delle attribuzioni regionali in materia di trasporto pubblico in assenza di un coinvolgimento viene giudicata costituzionalmente illegittima per la mancata previsione del parere della Conferenza Unificata per l'adozione del decreto ministeriale di individuazione delle destinazioni e delle risorse del fondo medesimo.

#### **4. La giurisprudenza costituzionale 2008 e la crisi del modello di riparto della potestà legislativa per materie.**

La crisi del modello attributivo della potestà legislativa tra Stato e Regioni basata sulla rigida separazione per materie denuncia i suoi limiti anche all'interno di altre sentenze pronunciate dalla Corte nel 2008.

Senza entrare nel merito delle singole sentenze, mi limiterò a estrapolare dalle singole decisioni quei passaggi che denotano la difficoltà di utilizzo di un riparto della potestà legislativa che utilizzi esclusivamente gli elenchi di materie di cui all'art.117 Cost..

• **Nella sent. 94/2008** il trasferimento in materia di turismo<sup>20</sup> di risorse finanziarie con decreto del presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, viene dichiarato incostituzionale, in quanto la Corte impone che l'adozione del decreto statale venga preceduta da una intesa in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni.

*Anche se la Corte ha avuto modo di precisare che l'ascrivibilità della materia "turismo" alla competenza regionale residuale (art. 117, quarto comma, Cost.) non*

---

*Fabio Cintioli, Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003 in Forum di Quaderni Costituzionali.*

*Sergio Bartole, Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale in Forum di Quaderni Costituzionali.*

*Antonio d'Atena, L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale in Forum di Quaderni Costituzionali.*

*Adele Anzon, Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni in Forum di Quaderni Costituzionali.*

*Renzo Dickmann, La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V in Federalismi.it.*

*Anna Moscarini, Titolo V e prove di sussidiarietà: la sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale in Federalismi.it.*

*Lorenza Violini, I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny in Forum di Quaderni Costituzionali.*

*Mariangela Di Paola, Sussidiarietà e intese nella riforma del Titolo V della Costituzione e nella giurisprudenza costituzionale: la sentenza della Corte costituzionale 1° ottobre 2003, n. 303 in Lexitalia.it.*

<sup>19</sup> Art.1, commi 1121-1122-1123 legge 296/06 (legge finanziaria 2007).

<sup>20</sup> Art.1, commi 1227 e 1228 legge 296/06 (legge finanziaria 2007).

*esclude di per sé la legittimità di un intervento legislativo di carattere finanziario ed aggiuntivo dello Stato giustificato dall'obiettivo di rafforzare le capacità competitive delle strutture turistiche nazionali, l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, «sentita» la Conferenza permanente Stato-Regioni, recante l'individuazione dei criteri, delle procedure e delle modalità di attuazione, viene giudicato nel caso concreto insufficiente: a giudizio della Corte risulta necessaria la previa intesa da conseguire in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni.*

Esiste pertanto la possibilità di legittimare interventi legislativi, o meglio incursioni da parte di uno dei due soggetti titolari di potestà legislativa, all'interno di ambiti di competenza legislativa altrui, nei casi in cui l'intervento sia giustificato dal perseguimento di determinati obiettivi.

• All'interno della **sent. 168/08**, avente ad oggetto ancora la previsione<sup>21</sup> di fondi statali vincolati individuati all'interno della legge 296/06 (legge finanziaria 2007), la Corte ha avuto modo di precisare che, *nel caso in cui un fondo istituito con legge statale incida su ambiti non riconducibili ad un'unica materia, devono distinguersi due ipotesi. **Se una materia è nettamente prevalente sulle altre**, essa determina la competenza legislativa e, qualora questa sia statale, determina anche la legittimità del fondo con vincolo di destinazione. **Se, invece, non vi è una materia sicuramente prevalente**, riconducibile alla competenza dello Stato, **si applica il principio di leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze** (sentenze n. 63 e n. 50 del 2008; n. 201 del 2007; n. 211 e n. 133 del 2006); strumenti che possono assumere, rispettivamente, la forma di intese o pareri, a seconda del maggiore o minore impatto dell'intervento finanziario statale sulle competenze regionali (sentenza n. 6 del 2004).*

**Esistono pertanto, per diretta ammissione della Corte, casi in cui la legge incide su ambiti non riconducibili ad un'unica materia.**

Nel dichiarare l'illegittimità costituzionale del comma 1284 dell'art.1 della legge 296/06<sup>22</sup> per la mancata previsione di una acquisizione della Conferenza unifica

---

<sup>21</sup> Art. 1, commi da 362 a 365 e 1284, della legge 296/06 (legge finanziaria 2007).

<sup>22</sup> La versione della disposizione dopo l'intervento della sentenza 168/08 è la seguente : 1284. È istituito un fondo di solidarietà, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, finalizzato a promuovere il finanziamento esclusivo di progetti e interventi, in ambito nazionale e internazionale, atti a garantire il maggior accesso possibile alle risorse idriche secondo il principio della garanzia dell'accesso all'acqua a livello universale. Il fondo è alimentato dalle risorse di cui al comma 1284-ter. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro degli affari esteri, sentito il parere delle

nell’emanazione del decreto ministeriale di individuazione delle modalità di funzionamento e di erogazione del fondo la Corte afferma che:

*le disposizioni censurate, dunque, istituiscono un fondo di natura unitaria ed indivisa, la cui disciplina si pone all’incrocio di materie<sup>23</sup> attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e regionale, senza che nessuna di tali materie possa considerarsi nettamente prevalente sulle altre.*

Poiché, secondo la richiamata giurisprudenza di questa Corte, in tale ipotesi la concorrenza di competenze giustifica l’applicazione del principio di leale collaborazione, diventa necessaria la previsione di una acquisizione del parere della Conferenza Unificata.

Nella già citata **sent. 45/08** la Corte, dichiarando l’illegittimità della previsione di un fondo<sup>24</sup> statale a destinazione vincolata introdotto sempre dalla legge 296/06 per *l’impossibilità di introdurre vincoli puntuali di destinazione di fondi in ambiti materiali appartenenti alla potestà legislativa concorrente, senza violare l’art. 119, terzo comma Cost., e l’art. 117, terzo comma Cost., ha anche modo di affermare che “le materie di pertinenza delle disposizioni impugnate – riguardanti l’edilizia sanitaria – sono la «tutela della salute» ed il «governo del territorio», entrambe appartenenti alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni”.*

• **Nella sent. 166/08** la Corte dichiara che *si può ritenere che sussistano tutte le condizioni ritenute necessarie (sentenze n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004) perché possa verificarsi la «attrazione in sussidiarietà» da parte dello Stato della competenza legislativa in tema di «programmi di edilizia residenziale pubblica aventi interesse a livello nazionale». Esiste infatti l’interesse unitario, stante la necessità del coordinamento, allo scopo di individuare le linee generali della programmazione regionale e di evitare forti squilibri territoriali nella politica sociale*

---

competenti Commissioni parlamentari e della Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, sono indicate le modalità di funzionamento e di erogazione delle risorse del fondo.

<sup>23</sup> Il fondo in esame, invece, ha un ambito di intervento complesso, riguardando una pluralità di materie, tra le quali, in particolare, quelle: a) della «tutela dell’ambiente», di competenza esclusiva statale b) della «cooperazione internazionale», ricompresa – come ribadito da questa Corte con la sentenza n. 211 del 2006 – nella materia «politica estera nazionale», di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera a, Cost.), in quanto è diretto a finanziare progetti destinati a offrire vantaggi socio-economici alle popolazioni e agli Stati beneficiari e, quindi, anche in ambito internazionale; c) della «tutela della salute», dell’«alimentazione» e del «governo del territorio», tutte di competenza regionale concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.), in quanto finanzia progetti che incidono sia sulla qualità e quantità delle acque destinate al consumo umano, al fine di proteggere la salute e di consentire un’adeguata alimentazione delle popolazioni, sia sulla corretta programmazione degli insediamenti nel territorio e di opere finalizzate alla fruizione delle risorse idriche.

<sup>24</sup> Art. 1, comma 796, lettera n), della legge n. 296/06 (legge finanziaria 2007).

della casa. **La deroga al riparto delle competenze legislative risulta proporzionata<sup>25</sup>**, giacché lo Stato non interferisce nella predisposizione dei programmi regionali, ma si limita a fissare le linee generali indispensabili per l'armonizzazione dei programmi su scala nazionale.

- Nella sent. 371/08 la Corte dichiara che il «nuovo quadro costituzionale», delineato dalla legge di riforma del titolo V della parte II della Costituzione, recepisce, come si è sopra precisato, una nozione della materia “tutela della salute” «assai più ampia rispetto alla precedente materia “assistenza sanitaria e ospedaliera”», con la conseguenza che le norme attinenti allo svolgimento dell'attività professionale intramuraria<sup>26</sup>, «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”», vanno «comunque ascritte, con prevalenza, a quella della “tutela della salute”».

- **Nella sent. 326/08** in materia di tutela della concorrenza<sup>27</sup> la Corte precisa che “l'esercizio della potestà legislativa statale in una materia «finalistica» è subordinato all'esigenza di curare un interesse «unitario e infrazionabile».

- Nella sent. 2008/105 la previsione di un programma quadro in materia forestale da parte del legislatore nazionale<sup>28</sup>, in assenza di un coinvolgimento regionale, viene giudicata costituzionalmente legittima, in quanto la Corte non ritiene sussistente la violazione di quel principio di leale collaborazione il cui rispetto la Regione Veneto nella sua veste di ricorrente invoca sulla base di una giurisprudenza della Corte che non considera la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema una materia in senso tecnico.

---

<sup>25</sup> Art. 4, comma 2, della legge 9/07.

<sup>26</sup> Art.1 legge 120/07 (Disposizioni in materia di attività libero-professionale intramuraria e altre norme in materia sanitaria).

<sup>27</sup> Art.13 decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, recante «Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale», convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, recante «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale»

<sup>28</sup> Art. 1, comma 1082 della legge 06/296 (legge finanziaria 2007).



## 5. Crisi di un modello distributivo per materie della potestà legislativa tra Stato e Regioni.

All'interno della giurisprudenza costituzionale del 2008 sul titolo V abbiamo isolato:

- una serie di nozioni (le materie trasversali);
- un procedimento (l'attrazione in sussidiarietà);
- l'esistenza di "zone" in cui converge un concorso di competenze da risolvere di volta con il criterio della prevalenza, o della leale collaborazione:

- casi in cui si verifica l'impossibilità di ricondurre un intervento normativo ad una sola delle materie di cui all'art.117 Cost.

Emerge nitidamente la crisi di un sistema attributivo delle competenze legislative, formalmente rigido e predeterminato, ispirato al meccanismo della suddivisione per materia.

Tale modello, che aveva già rivelato la sua inadeguatezza prima della riforma del titolo V della Costituzione nel 2001, viene riproposto all'interno della legge costituzionale 3/01.

Già prima del 2001 ci si era resi conto che un rigido riparto per materie della competenza legislativa era inidoneo a soddisfare le esigenze di coordinamento proprie di un ordinamento giuridico a struttura complessa, in quanto la definizione del reale contenuto di ciascuna singola materia comporta e introduce una serie di rilevanti problemi interpretativi dovuti alle ricorrenti "zone grigie" che si collocano tra i singoli ambiti materiali.

Alla difficoltà di individuare i singoli confini delle diverse materie si accompagna la frequente impossibilità di ricondurre un determinato intervento normativo all'interno di singole e ben individuate materie.

L'inadeguatezza del modello tende ad aggravare i propri effetti all'interno dell'attuale sistema costituzionale, che tradisce una assenza di meccanismi di raccordo tra enti<sup>29</sup>.

Già negli anni '50 la dottrina, analizzando questo modello distributivo, parlava di "un'alchimia delle materie legislative"<sup>30</sup>.

Più recentemente Bin, prendendo atto che i termini e le locuzioni presenti all'interno dell'art.117 ci dicono ben poco sul concreto contenuto e sull'esatta delimitazione delle singole materie, dichiara che tali nomina diventano *una pagina bianca che ha necessità*

<sup>29</sup> Filippo Benelli "La smaterializzazione delle materie", pag.23 Giuffrè.

<sup>30</sup> M.S. Giannini Nota a Corte Costituzionale, n,7 del 1957 in Giur.cost. 1957, n.50.

di essere scritta con l'utilizzo di una scrittura di cui non conosciamo modalità e procedure<sup>31</sup>.

Rimanendo peraltro all'interno di una prospettiva puramente descrittiva e di semplice analisi del linguaggio del legislatore segnaliamo che le modalità utilizzate dal legislatore del 2001 per definire le materie sono diverse:

talvolta il legislatore fa riferimento alla realtà fisica delle cose, ad es. la moneta, i porti e gli aeroporti civili, in altri casi ad attività come accade per il commercio con l'estero, la produzione e distribuzione di energia, in altri casi ancora ad interessi quali la difesa e la sicurezza Stato.

I limiti del mantenimento, dopo la riforma del 2001, di un sistema distributivo della competenza legislativa per materie tendono ad accentuarsi in quanto:

- prima della riforma del titolo V esisteva il principio del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative<sup>32</sup>, ma con un capovolgimento logico-giuridico<sup>33</sup> che si è verificato in concreto, l'individuazione delle materie sulle quali le Regioni si sono viste riconosciute potestà legislativa (art.117 Cost) è stata condizionata e "favorita" dal processo di trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni;

- si sarebbe dovuto procedere a individuare gli spazi della potestà amministrativa regionale attraverso l'estensione della potestà legislativa e invece nella prassi si è verificato un processo inverso, la potestà legislativa è stata identificata partendo dall'esercizio delle funzioni amministrative trasferite.

Dopo la riforma del titolo V, invece, non è più possibile attribuire un contenuto agli elenchi di materie dell'art.117 Cost. partendo dall'attività amministrativa di strutture burocratiche preesistenti, perché l'attribuzione delle nuove competenze legislative regionali si è perfezionata prescindendo da un contestuale trasferimento di funzioni amministrative.

L'attività di individuazione dei confini tra le materie diventa sempre più urgente, tanto che il legislatore decide di rivolgersi al governo affidandogli tale compito. Come osservare Bin<sup>34</sup>, infatti l'oggetto della stessa legge delega 131/03 ("La Loggia") non è

---

<sup>31</sup> R. Bin "Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie".

<sup>32</sup> L'art.118 Cost. prima della riforma del titolo V Cost. recitava: "Spettano alla Regioni le funzioni amministrative per le materie elencate nell'articolo precedente". ovvero per le materie sulle quali le Regioni esercitavano la propria potestà legislativa.

<sup>33</sup> A. Amorth *L'attività amministrativa delle Regioni-Atti del primo convegno di studi giuridici sulle regioni, Padova, 1955.*

<sup>34</sup> R. Bin *La delega relativa ai principi della legislazione statale in G. Falcon "Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n131", Bologna, 2003.*

tanto la ricognizione di principi fondamentali, quanto piuttosto la ridefinizione delle materie, come risulta attestato all'interno della sent.C.C. 280/04<sup>35</sup> all'interno della quale si dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art.1, comma 5 della legge delega 131/03<sup>36</sup>. Tale disposizione infatti *“estende l'oggetto della delega anche all'asserita ricognizione, nell'ambito delle materie riservate al legislatore statale, della disciplina di quelle funzioni che hanno "natura di valore trasversale, idoneo ad incidere anche su materie di competenza di altri enti" (sentenza n. 536 del 2002). Il Governo delegato non può però in questa ipotesi limitarsi ad una mera attività ricognitiva, giacché, dovendo identificare le disposizioni che incidono su materie o submaterie di competenza regionale concorrente, contemporaneamente riservate alla competenza esclusiva statale, deve necessariamente fare opera di interpretazione del contenuto delle materie in questione”*. Si tratta quindi di un'attività interpretativa, largamente discrezionale, che potrebbe finire con l'estendersi anche a tutte le altre tipologie di competenza legislativa previste dall'art. 117 della Costituzione, attraverso la individuazione e definizione delle materie e delle varie funzioni ad esse attinenti... Sotto questi profili risulta quindi chiara la violazione dell'art. 76 della Costituzione.

### **5.1 Una variabile elastica: la valutazione degli interessi per attenuare la rigidità del modello distributivo per materie.**

L'attenuazione e lo stemperamento della natura rigida e predeterminata del modello distributivo della potestà legislativa per materie impone l'introduzione di una variabile elastica, ovvero la valutazione degli interessi.

D'altra parte, se è una valutazione degli interessi ad ispirare l'individuazione delle materie di cui all'art.117 Cost., tale operazione non può non influenzarne l'interpretazione.

---

<sup>35</sup> **I. Matteo Barbero, La Corte costituzionale interviene sulla legge "La Loggia" in Forum di Quaderni costituzionali.**

*Nadia Maccabiani, I decreti legislativi "meramente ricognitivi" dei principi fondamentali come atti senza forza di legge"? in Forum di Quaderni costituzionali.*

*Francesco Drago, Luci (poche) ed ombre (molte) della sentenza della Corte costituzionale sulla delega per la ricognizione dei principi fondamentali in Federalismi.it..Giovanni Di Cosimo, Deleghe e argomenti in Forum di Quaderni costituzionali.*

<sup>36</sup> Il comma 5 dell'art.1 della legge 131/03 recita:

5. Nei decreti legislativi di cui al comma 4, sempre a titolo di mera ricognizione, possono essere individuate le disposizioni che riguardano le stesse materie ma che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato a norma dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione.

All'interno di questa prospettiva, le materie, da limite preconstituito all'autonomia legislativa del legislatore statale e di quello regionale, vengono concretamente definite sulla base di un giudizio successivo, effettuato dopo l'esercizio in concreto di una potestà legislativa, i cui confini vengono individuati sulla base di una valutazione di interessi.

Una valutazione per interessi non identifica ovviamente un punto di equilibrio assoluto e permanente, ma un confine da ricercare di volta contestualmente all'esercizio della potestà legislativa.

L'individuazione di materie trasversali e il principio della sussidiarietà legislativa rispondono a questa esigenza di attenuazione della rigidità degli elenchi di cui all'art.117 Cost. innescando dinamiche attributive di competenza connotate da un rilevante grado di elasticità.

## 6. Cenni sulle materie trasversali.

In un ordinamento giuridico complesso i meccanismi e le procedure di coordinamento rappresentano una necessità ineludibile tale da prevalere su un sistema di separazione come quello della distribuzione della potestà legislativa per materie.

Già nel 2002 la Corte<sup>37</sup> affermava che non tutti gli ambiti materiali di cui al secondo comma dell'art.117 Cost. possono configurarsi come materie in senso tecnico.

Le materie trasversali sono delle materie "non materie" che integrano un titolo legittimante di esercizio del potere legislativo (prevalentemente anche se non esclusivamente statale).

*La smaterializzazione delle materie*, che trova espressione nella elaborazione della nozione di materie trasversali, è una diretta conseguenza del fatto che molti settori della normazione non sono individuabili come ambiti di intervento legislativo oggettivamente delimitati, ma sono espressione di competenze normative di natura funzionale.

Come osserva la dottrina<sup>38</sup> queste **materie sono definite secondo un criterio finalistico** configurandosi come **settori di attività non per l'oggetto ma per fine da perseguire o il valore da proteggere.**

L'ambito della materia trasversale pertanto non può essere individuato a priori con l'utilizzo di criteri oggettivi perché non è definito da qualificazioni linguistiche

---

<sup>37</sup> Sent. C.C. 407/02.

<sup>38</sup> A.Anzon *Il Difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo titolo V della Costituzione, in giur. Cost. 2003, 1149.*

preesistenti, in questi casi invece è **il concreto esercizio della potestà legislativa statale che ne definisce l'oggetto, delimitando conseguentemente l'estensione della potestà legislativa regionale.**

Gli spazi delle potestà legislative dello Stato e delle Regioni si definiscono in concreto caso per caso.

Quando la Corte dichiara che l'ambiente non è una materia in senso tecnico ma un valore trasversale, imputa contestualmente in capo ad uno Stato, attualmente privo una competenza legislativa di natura generale e che dovrebbe pertanto legiferare solo all'interno di singole materie, la titolarità di una funzione legislativa slegata dal concetto di materia.

Come afferma Bin<sup>39</sup>, con una immagine sintetica, le materie dell'art.117 Cost. si sfaldano nel fascio di interessi che in esse si incrociano.

La Corte, individuando tali materie trasversali, elabora un criterio distributivo della competenza legislativa di natura dinamica, al cui interno l'esercizio della potestà legislativa si sposta a livello centrale quando ne ricorrono i presupposti ovvero l'esigenza di una tutela uniforme.

L'esercizio della potestà legislativa su una materia trasversale autorizza abitualmente a legiferare, ad appropriarsi di settori legislativi, che diversamente apparterebbero alla competenza concorrente, o residuale delle Regioni.

Il fatto che lo Stato possa interferire in materie di competenza regionale, perseguendo la cura di valori trasversali, non significa che resti sempre esclusa la competenza regionale per la cura di interessi funzionalmente collegati.

### **6.1 Un ritaglio di competenze non necessariamente a discapito delle Regioni**

Il venir meno delle materie non si manifesta sempre a senso unico a discapito della potestà legislativa regionale.

All'interno della **sent. 307/03** la Corte ricorda che *“la “tutela dell'ambiente”, più che una “materia” in senso stretto, rappresenta un compito nell'esercizio del quale lo Stato conserva il potere di dettare standard di protezione uniformi validi in tutte le Regioni e non derogabili da queste; e che ciò non esclude affatto la possibilità che leggi regionali, emanate nell'esercizio della potestà concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, o di quella “residuale” di cui all'art. 117, quarto comma,*

---

<sup>39</sup> R. Bin *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale, Scritti in memoria di Livio Paladin, 2004.*

possano assumere fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale (cfr. sentenze n. 407 del 2002 e n. 222 del 2003).

*E nella stessa direzione la sent. 407/02 afferma che si può quindi ritenere che riguardo alla protezione dell'ambiente non si sia sostanzialmente inteso eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato.*

Come afferma Bin<sup>40</sup> *“le materie trasversali portano lo Stato ad invadere ambiti materiali regionali, ma consentono altresì alle Regioni, muovendo dalle attribuzioni loro riconosciute dalla Costituzione, di emanare leggi che oltrepassano la membrana che avvolge le competenze statali, anche se esse sono definite esclusive. Il che vuol semplicemente dire che quelle competenze non sono più esclusive”.*

L'autore si chiede che cosa siano diventate quelle materie e conclude sostenendo che siamo di fronte a qualcosa che assomiglia molto alla competenza concorrente che si allargherebbe a buona parte delle materie.

D'altra parte se dalle materie del secondo comma dell'art.117 togliamo le materie trasversali individuate dalla Corte e quelle che hanno per oggetto funzioni riferibili soltanto allo Stato ( “politica estera e rapporti internazionali dello Stato” “rapporti dello Stato con l'Unione europea, “sicurezza dello Stato”, “sistema tributario e contabile dello Stato”, organi dello Stato e relative leggi elettorali”, “ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato”) resta ben poco.

Siamo di fronte pertanto ad un allargamento a dismisura dei confini della concorrenza tra legge statale e regionale.

## **6.2 Limiti e garanzie su gli interventi legislativi statali.**

Di fatto però, ciò che succede abitualmente quando lo Stato esercita una potestà legislativa in una materia trasversale, è una sua invasione all'interno di spazi di intervento legislativo che competerebbero alle Regioni, si tratta pertanto di individuare, i limiti e le garanzie che le Regioni possono invocare per contenere tali interventi del legislatore statale:

- essenzialmente il rispetto del criterio della proporzionalità e dell'adeguatezza, che il principio di sussidiarietà impone allorquando l'esercizio in concreto della potestà

---

<sup>40</sup> R.Bin, *Materie e interessi: tecniche di individuazione delle competenze dopo la riforma del titolo V. Relazione tenuta al Convegno dell'IDAIC, Siena 25/26 novembre 2005.*

legislativa statale individua contestualmente il punto di confine, il bilanciamento degli interessi al cui rispetto deve attenersi il legislatore regionale.

All'interno della **sent.272/04** la Corte ha modo di affermare che *il criterio della proporzionalità e dell'adeguatezza appare quindi essenziale per definire l'ambito di operatività della competenza legislativa statale attinente alla "tutela della concorrenza" e conseguentemente la legittimità dei relativi interventi statali. Trattandosi infatti di **una cosiddetta materia-funzione**, riservata alla competenza esclusiva dello Stato, la quale non ha **un'estensione rigorosamente circoscritta e determinata, ma, per così dire, "trasversale"** (cfr. sentenza n. 407 del 2002), poiché si intreccia inestricabilmente con una pluralità di altri interessi – alcuni dei quali rientranti nella sfera di competenza concorrente o residuale delle Regioni – connessi allo sviluppo economico-produttivo del Paese, è evidente la necessità di basarsi sul criterio di proporzionalità-adequazione al fine di valutare, nelle diverse ipotesi, se la tutela della concorrenza legittimi o meno determinati interventi legislativi dello Stato.*

L'individuazione di materie trasversali suscettibile di sacrificare le competenze regionali, introducendo una allocazione fluida delle competenze tra Stato e Regioni trova una sua disciplina e un suo limite nella necessità del rispetto dei principi di proporzionalità e adeguatezza, che precludono allo Stato di occupare spazi riservati al legislatore regionale prescindendo dal rispetto di limiti le cui violazioni possano essere accertate sulla base di criteri sufficientemente attendibili e verificabili.

La sussunzione tra categorie preventivamente definite, ovvero le materie, cede il posto ad una valutazione, caso per caso, sulla base di standards, quali la proporzionalità e l'adeguatezza.

E' la valutazione del fine perseguito dell'intervento legislativo, di volta in volta preso in esame, a consentire di individuare la compatibilità con il riparto di competenze Stato-Regioni.

Parallelamente, ogniqualvolta la tutela dell'ambiente sia lo scopo perseguito in via primaria la competenza sarà statale; nei casi in cui gli interessi tutelati direttamente non siano ambientali e la legge regionale persegua indirettamente finalità di tutela ambientale, la competenza sarà riconosciuta in capo alla Regione.

Siamo di fronte ad un giudizio di prevalenza: non si tratterà però di una prevalenza per materia, ma di una prevalenza degli scopi perseguiti nel rispetto di quella valutazione di ordine teleologico che deve essere effettuata allorquando siamo in presenza di una materia trasversale.

## 7. Sussidiarietà legislativa

L'art.118 Cost. ripartisce l'esercizio delle funzioni amministrative in maniera dinamica introducendo il principio di sussidiarietà verticale.

Quando, in applicazione di tale principio, viene trasferito allo Stato l'esercizio di una funzione amministrativa in una materia di potestà regionale il principio di legalità impone una acquisizione da parte dello Stato di una potestà legislativa anche in ordine all'organizzazione e alla disciplina delle funzioni amministrative oggetto del trasferimento.

Come risulta affermato all'interno della **sent. 303/03**<sup>41</sup> :

*Ciò non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto.*

Il principio di legalità impone che le funzioni assunte per sussidiarietà dallo Stato siano disciplinate dalla legge statale per evitare l'introduzione di discipline differenziate in ogni singola Regione.

Nel parlare di sussidiarietà legislativa la dottrina richiama sovente l'art.74 della Costituzione federale tedesca.

I Länder hanno potestà legislativa di principio e di dettaglio, ma tale attribuzioni divengono concorrenti ogniqualvolta lo Stato ne avochi a sé l'esercizio per rispondere alle esigenze di introduzione di una disciplina comune.

Risulta chiaro a tutti che nel nostro sistema l'applicazione del principio di sussidiarietà legislativa legittima a un esercizio delle funzioni legislative in deroga agli elenchi di cui art.117 Cost..

Possono essere attratte a livello statale competenze rientranti non solo nelle materie concorrenti ma anche in quelle residuali<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Vedi nota n.14.

<sup>42</sup> Dopo alcune esitazioni espresse nella sent.C.C 303/03 la Corte ha ammesso questa possibilità all'interno della sent. C.C. 6/04.



## 7.1 Garanzie della traslazione di competenze

Quali garanzie assistono questa traslazione di potestà legislative in capo allo Stato?

- Il rispetto dei presupposti dell'attrazione in sussidiarietà delle funzioni amministrative, che autorizzano sulla base dei principi di sussidiarietà differenziazione e adeguatezza, un trasferimento di funzioni amministrative per assicurarne l'esercizio unitario.

*Il trasferimento di funzioni amministrative deve essere proporzionato e limitato a quanto strettamente indispensabile a garantirne l'esercizio unitario<sup>43</sup>.*

- L'adozione di un procedimento all'interno del quale possa esprimersi la volontà degli enti che si vedono sottratte competenze.

*L'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri **un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà<sup>44</sup>.***

Il problema è che l'introduzione di un raccordo collaborativo tra Stato e Regioni nella fase di approvazione della legge statale potrebbe essere introdotto solo attraverso una modifica costituzionale del procedimento di produzione delle fonti primarie.

Il momento partecipativo coesistente all'operatività del principio di sussidiarietà non può essere anticipato alla fase di formazione della legge.

**La Conferenza Stato Regioni assume un ruolo nei procedimenti in cui è prevista l'acquisizione di un suo parere, o di una sua intesa, ma il Parlamento resta giuridicamente autonomo di disattendere l'intesa politica raggiunta in tale sede.**

## [Bibliografia](#)

Elena Bindi, e Marco Mancini, *La Corte alla ricerca di una precisa delineazione dei confini della materia 'professioni' (nota a margine delle sentt. nn. 319, 355, 405 e 424 del 2005 della Corte costituzionale)*, in *Federalismi.it*.

---

<sup>43</sup> Sent.C.C. 6/04.

<sup>44</sup> Sent.C.C 303/03.

Giovanni D'Alessandro, *Competenza legislativa statale e istituzione di nuovi albi professionali, (per gentile concessione del sito dell'AIC – Associazione Italiana dei Costituzionalisti.*

Annamaria Poggi, *Disciplina "necessariamente unitaria" per le professioni: ma l'interesse nazionale è davvero scomparso?, in Forum di Quaderni Costituzionali*

Antonio Ruggeri, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia in Forum di Quaderni Costituzionali.*

Andrea Morrone, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V? in Forum di Quaderni Costituzionali.*

Quirino Camerlengo, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale in Forum di Quaderni Costituzionali.*

Enrico d'Arpe, *La Consulta censura le norme statali "cedevoli" ponendo in crisi il sistema: un nuovo aspetto della sentenza 303/2003 in Forum di Quaderni Costituzionali.*

Fabio Cintioli, *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003 in Forum di Quaderni Costituzionali.*

Sergio Bartole, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale in Forum di Quaderni Costituzionali.*

Antonio d'Atena, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale in Forum di Quaderni Costituzionali.*

A.Anzon, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni in Forum di Quaderni Costituzionali.*

A.Anzon, *Il Difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo titolo V della Costituzione, in giur. Cost. 2003, 1149.*

Renzo Dickmann, *La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V in Federalismi.it.*

Anna Moscarini, *Titolo V e prove di sussidiarietà: la sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale in Federalismi.it.*

Lorenza Violini, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny in Forum di Quaderni Costituzionali.*

Mariangela Di Paola, *Sussidiarietà e intese nella riforma del Titolo V della Costituzione e nella giurisprudenza costituzionale: la sentenza della Corte costituzionale 1° ottobre 2003, n. 303 in Lexitalia.it.*

Filippo Benelli, *"La smaterializzazione delle materie", pag.23 Giuffrè.*

M.S. Giannini, *Nota a Corte Costituzionale, n,7 del 1957 in Giur.cost. 1957, n.50.*

R.Bin, *"Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie".*

R.Bin, *La delega relativa ai principi della legislazione statale in G.Falcon "Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n131", Bologna, 2003.*

R.Bin *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale, Scritti in memoria di Livio Paladin, 2004.*

R.Bin, *Materie e interessi: tecniche di individuazione delle competenze dopo la riforma del titolo V. Relazione tenuta al Convegno dell'IDAIC, Siena 25/26 novembre 2005.*

A.Amorth, *L'attività amministrativa delle Regioni-Atti del primo convegno di studi giuridici sulle regioni, Padova, 1955.*

Matteo Barbero, *La Corte costituzionale interviene sulla legge "La Loggia" in Forum di Quaderni costituzionali.*

Nadia Maccabiani, *I decreti legislativi "meramente ricognitivi" dei principi fondamentali come atti senza forza di legge"? in Forum di Quaderni costituzionali.*

Francesco Drago, *Luci (poche) ed ombre (molte) della sentenza della Corte costituzionale sulla delega per la ricognizione dei principi fondamentali in Federalismi.it..Giovanni Di Cosimo, Deleghe e argomenti in Forum di Quaderni costituzionali.*

## SEZIONE II

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

## Capitolo I

### Le materie di competenza esclusiva dello Stato

Con riferimento alle **materie di competenza esclusiva dello Stato**, la Corte Costituzionale si è pronunciata, con diverse sentenze, su gran parte delle materie previste dall'art. 117, comma secondo, della Costituzione.

Tuttavia, pur prestando attenzione al riparto di competenza di all'art. 117 della Costituzione, la Corte ha ribadito che alcune materie non possono definirsi tali in "senso tecnico", e quindi riconducibili ad una specifica competenza dello Stato o delle Regioni, ma costituiscono situazioni soggettive le quali possono inerire ad ambiti materiali previsti dai commi secondo, terzo e quarto dell'art. 117 della Costituzione. Rientrano quindi tra le materie di tipo "trasversale".

In tal senso si è pronunciata per quanto riguarda la tutela dell'ambiente, che la Corte, già a partire dalla sentenza n. 407 del 2002, ha elevato a "*valore costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia trasversale, in ordine alla quale 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*" e la tutela della concorrenza, intesa nella sua "accezione dinamica, che attribuisce allo Stato il titolo per disporre tutti gli interventi che abbiano rilevanza macroeconomica", così come definito già nelle sentenze n. 14 e 345 del 2004.

Le materie relative la potestà legislativa esclusiva dello Stato, inerenti le pronunce della Corte nell'anno 2008, riguardano l'ambiente, i livelli essenziali delle prestazioni, l'ordinamento civile, l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato, i rapporti internazionali e con l'Unione europea, la tutela della concorrenza.

Di seguito vengono suddivise le sentenze di interesse regionale per ambiti di competenza.

#### **AMBIENTE**

Nella materia "tutela dell'ambiente" sono stati molteplici gli interventi della Corte Costituzionale nel corso del 2008. Nella sentenza n. 105 la Corte compie un'attenta disamina sui concetti di "boschi" e "foreste", sia come bene giuridico ambientale che come giuridico patrimoniale (legato alla funzione economica produttiva del bene bosco). La tutela ad essi apprestata dallo Stato, nell'esercizio della sua competenza esclusiva costituisce un limite per la potestà legislativa delle Regioni. Ne consegue che la competenza regionale in materia di boschi e foreste

può riguardare solo la funzione economico-produttiva ed è sottoposta al limite del rispetto della “sostenibilità degli ecosistemi forestali”.

Anche nella sentenza n. 142 la Corte ricorda che le Regioni devono esercitare le proprie attribuzioni nei limiti posti dalla legislazione statale a tutela dell'ambiente; sulla base di tale presupposto conclude che il Fondo per il miglioramento della qualità dell'aria nelle aree urbane si risolve in uno strumento di aiuto offerto alle Regioni stesse perché possano svolgere la loro azione nei limiti del rispetto dell'ambiente.

Nella successiva pronuncia n. 180, in materia di pianificazione territoriale e tutela paesaggistica, la Corte precisa che una norma regionale non può alterare l'ordine di prevalenza che la normativa statale, alla quale è riservata tale competenza, detta per gli strumenti di pianificazione paesaggistica. Si tratta tuttavia di una disciplina sulla quale vengono a gravare più interessi pubblici: la cura della conservazione ambientale e paesaggistica spetta in via esclusiva allo Stato, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., mentre il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali sono affidati, in virtù del terzo comma dello stesso art. 117, alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni.

In materia di bonifica dei siti contaminati, la Consulta, con la sentenza n. 214, precisa che le regioni non possono in alcun modo derogare il livello di tutela ambientale stabilito dalla disciplina statale. Spetta infatti allo Stato tener conto degli altri interessi costituzionalmente rilevanti contrapposti alla tutela dell'ambiente. In tali casi, una eventuale diversa disciplina regionale, anche più rigorosa, rischierebbe di sacrificare gli altri interessi confliggenti considerati dalla legge statale.

Nella sentenza n. 232 la Corte ricorda che la tutela ambientale e paesaggistica attiene alla tutela di un bene complesso ed unitario, che costituisce un valore primario ed assoluto, e rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato. Al tempo stesso, non è da escludersi completamente la possibilità che le leggi regionali, emanate nell'esercizio della potestà legislativa concorrente e residuale, possano assumere anche scopi di tutela ambientale. A giudizio della Corte, non è tuttavia possibile che le stesse introducano deroghe agli istituti di protezione ambientale validi in tutto il territorio nazionale e tra i quali deve essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica.

In materia di caccia, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 250, seguendo una giurisprudenza ormai consolidata, sanziona alcune disposizioni della legge della Regione Lombardia per violazione della legge statale attuativa di prescrizioni comunitarie, in materia di tutela della fauna, allo scopo di garantire una uniforme protezione della fauna selvatica su tutto il territorio nazionale.

Con la sentenza n. 277, la Corte precisa la potestà esclusiva dello Stato di emanare ordinanze autorizzate per fronteggiare situazioni di emergenza e sull'impossibilità per il legislatore regionale di influire su tale potere. Tale legittimazione deriva dal fatto che si tratta di ordinanze espressive di un principio fondamentale nella materia della protezione civile, che assume una valenza particolarmente pregnante quando sussistono ragioni di urgenza che giustifichino un intervento unitario da parte dello Stato.

Nella successiva sentenza n. 437 la Corte dichiara la prevalenza della tutela del paesaggio rispetto a procedure autorizzatorie semplificate in aree vincolate disposte dalle Regioni. Trattandosi di elementi del territorio di particolare interesse ambientale e pertanto di interesse pubblico, la loro tutela richiede scelte progettuali di tipo complesso ed integrato.

### ***Sentenza n. 105 del 18/04/2008<sup>45</sup>***

Con sentenza n. 105 del 18 aprile 2008, la Corte Costituzionale è intervenuta nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1082, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge finanziaria 2007), promosso dalla Regione Veneto in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120, secondo comma, della Costituzione e all'art. 1 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Nel caso prospettato, la Regione Veneto ha sostenuto l'illegittimità della disposizione che prevede *“un programma quadro per il settore forestale finalizzato a favorire la gestione forestale sostenibile e a valorizzare la multifunzionalità degli ecosistemi forestali”*, nella parte in cui non contiene alcuna forma di collaborazione con le Regioni per la definizione, da parte dello Stato, del programma indicato.

La ricorrente Regione Veneto riteneva che la norma censurata fosse da ricondursi alla materia delle “foreste” di competenza legislativa residuale e non soltanto a quella statale di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema posto che, nell'ipotesi concreta, la “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema “non può considerarsi una “materia in senso tecnico”.

La Corte Costituzionale ha dichiarato l'infondatezza della questione di legittimità, affermando che **la disciplina regionale in materia di boschi e foreste** che, peraltro, si riferisce alla sola funzione economico-produttiva, **incontra dei limiti invalicabili stabiliti dallo Stato nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.**

A tale proposito, la Corte ha ravvisato la necessità di distinguere, preliminarmente, i due concetti di multifunzionalità ambientale del bosco e di funzione economico-produttiva sottoposta ai limiti della ecosostenibilità forestale, ribaditi non solo a livello nazionale, ma anche comunitario e internazionale, in contesto normativo nel quale lo Stato ha voluto garantire la conservazione e l'incremento del bosco sia come bene ambientale che come bene economico produttivo.

In conclusione, secondo la Corte, sono fatte salve le competenze della Regione Veneto in materia di funzione economico produttiva dei boschi e delle foreste mentre, per le ragioni sopra esposte, non risulta violato il principio di leale collaborazione.

### ***Sentenza n. 142 del 16/05/ 2008***

Con sentenza n. 142 del 16 maggio 2008, la Corte Costituzionale è intervenuta nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 1121, 1122 e 1123 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge finanziaria 2007), promosso con ricorso in via principale dalla Regione Lombardia per violazione degli articoli 117, 118, 119 della Costituzione, nonché dei principi costituzionali di leale collaborazione (art. 120), di buon andamento (art. 97) e di ragionevolezza (art. 3), dichiarando:

---

<sup>45</sup> Si veda nota a sentenza a cura di Filippo Benelli *“Separazione vs. collaborazione: due nuove pronunce della Corte costituzionale in tema di tutela dell'ambiente e di materie trasversali”*, all'indirizzo:

[http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti\\_forum/giurisprudenza/2008/0020\\_nota\\_104\\_105\\_2008\\_benelli.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2008/0020_nota_104_105_2008_benelli.pdf)

- ✓ l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 1122 e 1123, della legge n. 296/2006, nella parte in cui non prevedono che il decreto ministeriale sia emanato previa acquisizione del parere della Conferenza Unificata, in applicazione del principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni;
- ✓ l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1121, della legge n. 296/2006, sollevata in relazione agli artt. 117, 118, 119 e 120 della Costituzione;
- ✓ l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 1121, 1122 e 1123, della legge n. 296/2006, promossa in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Nel caso in esame, le disposizioni censurate, riguardanti **l'istituzione di un "Fondo per la mobilità sostenibile" nelle aree urbane** nell'ambito dello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nonché la determinazione delle relative destinazioni violano, ad avviso della Regione ricorrente, il riparto di competenze legislative delineato nel nuovo titolo V della Costituzione, intervenendo in materia di trasporto pubblico locale, di esclusiva spettanza delle Regioni.

In via preliminare, dopo aver compiuto un'attenta analisi delle finalità perseguite dalle norme impugnate e dunque dalla previsione del fondo in oggetto quale strumento rivolto alla "promozione e alla salvaguardia del bene giuridico ambiente nella sua completezza ed unitarietà", la Corte Costituzionale ha osservato che **la normativa in questione rientra nella materia della tutela ambientale di cui alla lettera s), comma 2, dell'art. 117 della Costituzione, di esclusiva competenza statale.**

Pertanto, il Giudice delle leggi ha argomentato nel senso di escludere la competenza residuale delle Regioni non ravvisando, nella normativa considerata, l'obiettivo di incidere sulla materia del traffico locale, bensì quello di allargare i limiti della sostenibilità ambientale posti dal legislatore statale, entro i quali le Regioni possono legittimamente esercitare le loro attribuzioni.

In conclusione, la Corte Costituzionale ha invece accertato la mancanza di qualsiasi forma di coinvolgimento della Regione Lombardia nella predisposizione delle norme di attuazione del Fondo statale, dal momento che i commi 1122 e 1123 attribuiscono al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare il potere di stabilire, di concerto con il Ministro dei trasporti, la destinazione delle risorse del Fondo stesso, nonché la previsione di una quota, non inferiore al cinque per cento, da destinare agli interventi per la valorizzazione e lo sviluppo della mobilità ciclistica, mentre i suddetti commi nulla dispongono, in violazione del principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni espresso all'articolo 120 Cost., in ordine alla preventiva acquisizione del parere della Conferenza unificata.

### ***Sentenza n. 180 del 19/05/2008***

Con la sentenza n. 180 del 2008 la Consulta dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, della legge della Regione Piemonte 19 febbraio 2007, n. 3 (Istituzione del Parco fluviale Gesso e Stura) in quanto viola l'art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004 che, al tempo stesso, è norma interposta in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. ed esprime un principio fondamentale ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Entrando nel merito del giudizio, il Presidente del Consiglio dei Ministri sollevava giudizio di illegittimità costituzionale relativamente all'art. 12, comma 2,

della legge della Regione Piemonte n. 3/2007, denunciandone il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, della Costituzione, sostenendo la violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di paesaggio, nonché della legislazione di principio dettata dal d.lgs. n. 42 del 2004, in materia di «governo del territorio» e «valorizzazione dei beni culturali».

In particolare, si osservava che la Regione Piemonte, con la legge n. 3 del 2007, ha istituito il Parco fluviale Gesso e Stura, nel cui ambito sono individuate riserve naturali orientate per la conservazione dell'ambiente naturale, aree attrezzate e zone di salvaguardia, rispetto alle quali sono dettate norme di tutela (articoli da 7 a 10), di direzione ed amministrazione (art. 5) e di vigilanza (art. 11).

Il Parco fluviale viene regolato dagli strumenti di pianificazione specifica e dal piano d'area, il quale, secondo quanto disposto dalla norma oggetto del giudizio di cui all'art. 12, comma 2, *"è efficace anche per la tutela del paesaggio ai fini e per gli effetti di cui all'articolo 143 del d.lgs. n. 42/2004 e ai sensi dell'articolo 2 della legge regionale 3 aprile 1989, n. 20 (Norme in materia di tutela di beni culturali, ambientali e paesistici)"*.

Sempre il ricorrente osserva che l'articolo 12, al comma 1, prevede che *"Il Parco fluviale Gesso e Stura è regolato dal piano d'area di cui all'articolo 23 della l.r. n. 12/1990, come modificato dall'articolo 7 della legge regionale 21 luglio 1992, n. 36 e dagli strumenti di pianificazione specifica"*, là dove il piano d'area, per le aree istituite a Parco Naturale, rappresenta, in base all'art. 25, comma 1, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), il «Piano per il Parco», il quale viene *"adottato dall'organismo di gestione del parco ed è approvato dalla regione. Esso ha valore anche di piano paesistico e di piano urbanistico e sostituisce i piani paesistici e i piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello"*.

Pertanto, si sostiene che il denunciato art. 12, comma 2, della legge regionale n. 3 del 2007, nell'assegnare al piano d'area la valenza anche di piano per la salvaguardia del paesaggio del territorio del Parco, determinerebbe *"la equiparazione degli strumenti di pianificazione territoriale, intesi a disciplinare i profili naturalistici, fino a ricomprendere in sé ogni altra esigenza pianificatoria, compresa anche quella paesaggistica"*. Verrebbe così pregiudicata *"la sovraordinazione funzionale, ovvero la prevalenza, della pianificazione paesaggistica rispetto non solo alla pianificazione territoriale ed urbanistica degli enti territoriali, ma anche agli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette, come disposto dai principi fondamentali di cui al d.lgs. n. 42 del 2004"*.

La disposizione denunciata richiamava inoltre le leggi regionali del Piemonte 22 marzo 1990, n. 12 (Nuove norme in materia di aree protette - Parchi naturali, Riserve naturali, Aree attrezzate, Zone di preparco, Zone di salvaguardia-) e 3 aprile 1989, n. 20 (Norme in materia di tutela di beni culturali, ambientali e paesistici), che, secondo il ricorrente, essendo precedenti alla riforma del Titolo V della Costituzione, dovevano essere interpretati in modo da non confliggere con il quadro di riparto delle attribuzioni tra Stato e Regioni delineato dal nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione e, comunque, alla luce del principio di continuità dell'ordinamento.

Diverso sarebbe il ragionamento da operare rispetto alla legge regionale n. 3 del 2007, entrata in vigore successivamente alla novella costituzionale e al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), la quale, dunque, non potrebbe *"che essere in armonia con i modelli di riparto di competenze ex art. 117 Cost."*.

In conclusione, la difesa erariale osservava che gli artt. 143, comma 3, e 145, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004, delineano un procedimento di formazione dei piani paesaggistici *«basato sulla possibilità della previa intesa, sull'accordo preliminare tra Stato e regione e sulla partecipazione degli organi ministeriali»*.

La Regione Piemonte, costituitasi in giudizio chiedeva che la sollevata questione venisse dichiarata non fondata.

Nel merito la Regione osservava, anzitutto, che la legge regionale n. 3 del 2007 richiama la legge regionale n. 12 del 1990, il cui art. 23, modificato dalla successiva legge regionale n. 36 del 1992, prevede per le aree istituite a parco naturale il Piano d'area, che costituisce il Piano per il Parco di cui all'art. 25, comma 1, della legge n. 394 del 1991, legge-quadro sulle aree protette, il quale è adottato dall'organismo di gestione del Parco ed approvato dalla Regione e ha *"valore anche di piano paesistico e di piano urbanistico e sostituisce i piani paesistici ed i piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello"*.

La Regione, inoltre, sosteneva che *"il Piano del parco nella disciplina regionale vigente non è una regolamentazione meramente settoriale espressa dall'ente di gestione dell'area protetta"*, ma rappresenta lo *"strumento di pianificazione regionale territoriale e paesaggistica, vincolante anche la strumentazione urbanistica locale"*, il quale tutela il territorio del parco naturale *«nella sua specificità di bene ambientale"*, provvedendo altresì ad una integrazione nel sistema di protezione e valorizzazione dei beni ambientali paesaggistici sul territorio regionale.

La Corte Costituzionale ha ritenuto fondata la questione.

Innanzitutto, la Consulta osserva che l'art. 12 della legge della Regione Piemonte n. 3 del 2007 prevede, al comma 1, che il *«Parco fluviale Gesso e Stura è regolato dal piano d'area di cui all'articolo 23 della legge regionale n. 12/90, come modificato dall'articolo 7 della legge regionale 21 luglio 1992, n. 36 e dagli strumenti di pianificazione specifica»*.

A sua volta, il citato art. 23 stabilisce, tra l'altro, che i Piani di area, aventi *«validità a tempo indeterminato»* (comma 4), presentano *«indicazioni»* che *«sono efficaci e vincolanti dalla data di entrata in vigore delle deliberazioni del Consiglio regionale di approvazione dei Piani che sostituiscono la strumentazione territoriale ed urbanistica di qualsiasi livello»* (comma 5) ed *«esplicano i loro effetti anche a norma dell'articolo 1-bis della legge 8 agosto 1985, n. 431, e della legge regionale 3 aprile 1989, n. 20»* (comma 8), costituendo, altresì, *«strumenti di previsione, guida ed indirizzo per la gestione delle aree oggetto di pianificazione e gli Enti di gestione hanno l'obbligo di rendere operative e di fare rispettare le indicazioni di piano»* (comma 10).

Secondo la Corte, il Piano di area della Regione Piemonte viene a sostituire, in forza del comma 1 del citato art. 23 della legge regionale n. 12 del 1990, il Piano per il Parco che l'art. 25, comma 1, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) definisce come *"strumento di attuazione delle finalità del parco naturale regionale"*; peraltro, in base all'art. 2, alinea, della legge regionale n. 20 del 1989, al predetto Piano di area è affidata anche la *"tutela e valorizzazione dei beni culturali, ambientali e paesistici [...] a livello regionale, provinciale, comunale"*.

In base all'art. 135 del decreto legislativo, la conoscenza, tutela e valorizzazione del paesaggio è assicurata tramite la pianificazione paesaggistica e *"a tale fine le regioni, anche in collaborazione con lo Stato, nelle forme previste dall'articolo 143, sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio, approvando piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, concernenti l'intero territorio regionale, entrambi di seguito denominati piani paesaggistici"*.



La Corte, ricordando quanto aveva già avuto modo di affermare nella recente sentenza n. 367 del 2007, afferma che sul territorio vengono a gravare più interessi pubblici:

- ✓ da un lato, quelli concernenti **la conservazione ambientale e paesaggistica**, la cui cura **spetta in via esclusiva allo Stato, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.**;
- ✓ dall'altro, quelli riguardanti **il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (fruizione del territorio)**, che sono affidati, in virtù del terzo comma dello stesso art. 117, alla **competenza concorrente dello Stato e delle Regioni**. In definitiva, si «tratta di due tipi di tutela, che ben possono essere coordinati fra loro, ma che debbono necessariamente restare distinti».

Secondo la Consulta, pertanto, il principio della "gerarchia" degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali, espresso dall'art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004 si deve collocare in questa più ampia prospettiva.

La disciplina posta dal denunciato art. 12, comma 2, della legge della Regione Piemonte n. 3 del 2007, nel sostituire, pur nel solo ambito del Parco fluviale Gesso e Stura, il piano d'area al piano paesaggistico altera l'ordine di prevalenza che la normativa statale, alla quale è riservata tale competenza, detta tra gli strumenti di pianificazione paesaggistica.

La disposizione censurata viola infatti l'art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004 che, al tempo stesso, è norma interposta in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. ed esprime un principio fondamentale ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Per questi motivi la Corte Costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, della legge della Regione Piemonte 19 febbraio 2007, n. 3 (Istituzione del Parco fluviale Gesso e Stura).

### ***Sentenza n. 214 del 18/06/2008***

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 214 del 18 giugno 2008, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Emilia-Romagna 1° giugno 2006, n. 5 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 9 dicembre 1993, n. 42 – ordinamento della professione di maestro di sci – e disposizioni in materia ambientale).

La questione è stata sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Secondo il remittente, infatti, la norma regionale censurata, disponendo che le norme abrogate di cui al d.lgs. n. 22 del 1997 (Attuazione della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio) restano applicabili ai procedimenti di bonifica ancora in corso, si poneva in contrasto con l'art. 265, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006 (Norme in materia ambientale), il quale, introducendo una nuova disciplina in tema di bonifica dei siti contaminati, stabilisce che le *“norme in materia ambientale recate da detto decreto legislativo sono applicabili a tutte le situazioni non irreversibilmente definite alla data della loro entrata in vigore”*. In tal modo la legge regionale veniva a violare la competenza statale esclusiva in tema di tutela dell'ambiente.

La Corte Costituzionale ha dichiarato fondata la questione sollevata, precisando che il d.lgs 152/2006 ha introdotto una nuova disciplina in tema di bonifica dei siti contaminati e ha disposto, all'art. 264, comma 1, lettera i) l'abrogazione espressa del d.lgs 22/1997. E' stato quindi abrogato anche l'art. 17 del medesimo decreto, relativo alla bonifica ed al ripristino dei siti inquinati e basato sui limiti massimi di concentrazione, al superamento dei quali, scattava comunque l'obbligo di bonifica.

Mentre, infatti, la previgente disciplina definiva "inquinato" il sito nel quale i livelli di contaminazione o alterazione erano "tali da determinare un pericolo per la salute pubblica o per l'ambiente naturale" (ciò che avveniva quando la concentrazione degli inquinanti risultava "superiore ai valori di concentrazione limite accettabili), con il nuovo regime di cui al d.lgs. n. 152 del 2006, i "valori limite" di concentrazione diventano "valori di attenzione" (cosiddette "concentrazioni soglia di contaminazione"), il cui superamento non determina, di per sé, l'automatica qualificazione giuridica di contaminazione del sito, ma obbliga unicamente alla caratterizzazione e all'analisi di rischio (art. 240 del d.lgs. 152/2006).

La portata delle modifiche introdotte in tema di bonifica dei siti inquinati ha indotto il legislatore statale ad agevolare la transizione dal vecchio al nuovo regime, mediante la previsione contenuta nell'art. 265, comma 4, secondo la quale, *"fatti salvi gli interventi realizzati alla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto, entro centottanta giorni da tale data, può essere presentata all'autorità competente adeguata relazione tecnica al fine di rimodulare gli obiettivi di bonifica già autorizzati sulla base dei criteri definiti dalla parte quarta del presente decreto. L'autorità competente esamina la documentazione e dispone le varianti al progetto necessarie"*.

Tale previsione esprime chiaramente il "favor" del legislatore statale per l'applicazione della disciplina sopravvenuta in riferimento non solo ai procedimenti in corso, ma anche ai procedimenti già conclusi, riconoscendo in relazione a questi ultimi, la facoltà di proporre istanza di rimodulazione degli interventi già autorizzati, ma non ancora realizzati.

Al contrario, la norma regionale censurata statuisce che "i procedimenti di bonifica dei siti contaminati già avviati alla data di entrata in vigore del d.lgs 152/2006 sono conclusi "sulla base della legislazione vigente alla data del loro avvio", in tal modo escludendo "la facoltà che gli interventi di bonifica già autorizzati in forza del regime previgente possano essere rimodulati alla luce della nuova disciplina e rivelando un "disfavore" per l'applicazione di quest'ultima".

Pertanto, in conclusione, la Corte Costituzionale, come già affermato in altre pronunce<sup>46</sup>, ha ribadito che **le Regioni, nell'esercizio di proprie competenze, possono perseguire fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale. Tuttavia, il perseguimento di finalità di tutela ambientale da parte del legislatore regionale può ammettersi solo ove esso sia un effetto indiretto e marginale della disciplina adottata dalla Regione nell'esercizio di una propria legittima competenza e comunque non si ponga in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che proteggono l'ambiente.**

Spetta, infatti, alla disciplina statale tener conto degli altri interessi costituzionalmente rilevanti contrapposti alla tutela dell'ambiente. In tali casi, infatti, una eventuale diversa disciplina regionale, anche più rigorosa in tema di tutela dell'ambiente, rischierebbe di sacrificare in maniera eccessiva e

---

<sup>46</sup> Cfr. sentenze Corte Cost. n. 182 e 246 del 2006; sentenze n. 378 e 431 del 2007; sentenza n. 62 del 2008.

sproporzionata gli altri interessi confliggenti considerati dalla legge statale nel fissare i cosiddetti valori soglia.

La norma censurata, impedendo la rimodulazione, ammessa dalla normativa statale, degli interventi già autorizzati, si pone quindi in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

### ***Sentenza n. 232 del 27/06/2008***

La Corte costituzionale con la sentenza n. 232 del 27 giugno 2008 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 4-bis dell'art. 11 della legge della Regione Puglia 23 giugno 2006, n. 17 (Disciplina della tutela e dell'uso della costa) - introdotto dall'art. 42 della legge della medesima Regione 16 aprile 2007, n. 10 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2007 e bilancio pluriennale 2007-2009 della Regione Puglia).

Nel merito, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale delle disposizioni sopra richiamate per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione all'articolo 146 del d.lgs. n. 42 del 2004.

L'art. 11 della legge regionale n. 17 del 2006 regola il rilascio delle concessioni demaniali e gli obblighi del concessionario di aree demaniali per la gestione di stabilimenti balneari e di altre strutture connesse alle attività turistiche, ricadenti nelle suddette aree.

Il comma 4 stabilisce che *«la gestione di stabilimenti balneari e di altre strutture connesse alle attività turistiche ricadenti su aree demaniali regolarmente concesse è consentita per l'intero anno, al fine di svolgere attività collaterali alla balneazione, con facoltà di mantenere le opere assentite, ancorché precarie, qualora, prima della scadenza della concessione, sia stata prodotta regolare istanza di rinnovo e, comunque, sino alle relative determinazioni dell'autorità competente»*.

Il comma 4-bis, infine, prevede che *«il mantenimento per l'intero anno delle strutture precarie e amovibili di facile rimozione, funzionali all'attività turistico-ricreativa e già autorizzate per il mantenimento stagionale, è consentito anche in deroga ai vincoli previsti dalle normative in materia di tutela territoriale, paesaggistica, ambientale e idrogeologica»*.

Secondo il ricorrente, il fatto che, in località sottoposte a tutela paesaggistica, siano indiscriminatamente realizzati o mantenuti interventi senza la necessaria autorizzazione, richiesta dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), lederebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Mentre la previsione che le opere previste dalla norma impugnata siano assentite per la sola stagione balneare o per un periodo di tempo temporalmente circoscritto sarebbe conforme alla disciplina statale in materia, la previsione del loro mantenimento, oltre detto periodo e per tutto l'anno, rappresenta una deroga ex lege, illegittima, all'autorizzazione già concessa dall'Autorità competente alla tutela dei vincoli paesaggistici e ambientali. In tal modo, si consentirebbe il mantenimento permanente di quelle opere in deroga alle disposizioni statali che ne richiedono, in via obbligatoria, la necessaria autorizzazione temporanea, la cui disciplina compete allo Stato.

La Regione Puglia si è costituita fuori termine, pertanto non è dato riscontro delle motivazioni che sono state addotte a difesa della sua legge regionale.

La Corte Costituzionale ha ritenuto la questione fondata, partendo, al fine di ricostruire le sue motivazioni, dalla disamina del contesto normativo nel quale la legge regionale si muove. Tale legge disciplina l'esercizio delle funzioni amministrative connesse alla gestione del demanio marittimo e regola gli adempimenti ed il procedimento per il rilascio, il rinnovo e la variazione delle concessioni di aree o beni del demanio medesimo.

La Consulta ricorda che la disposizione sospettata di illegittimità costituzionale viene esaminata tenendo presente il complessivo regime giuridico delle opere di nuova costruzione, tra le quali rientra, ai sensi dell'art. 3, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), «l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee», che siano realizzati su aree del demanio marittimo oggetto di concessione».

Pertanto, la disciplina amministrativa dell'uso del territorio, come delineata nei principi generali sanciti dal legislatore statale, nella materia del governo del territorio, prevede il rilascio di titoli abilitativi ad edificare.

Inoltre la Corte ricorda che l'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004 richiede che intervenga da parte dell'Amministrazione, ai fini della salvaguardia del paesaggio e dell'ambiente, la positiva valutazione della compatibilità paesaggistica, mediante il rilascio della relativa autorizzazione. Sempre l'art. 146 del d.lgs. medesimo prevede che i proprietari, possessori o detentori di immobili e aree di interesse paesaggistico, tutelati dalla legge, non possono distruggerli né introdurvi modificazioni che rechino pregiudizio. La norma sottoposta a scrutinio consente, invece, il mantenimento delle opere precarie oltre il periodo autorizzato, in mancanza della necessaria valutazione di compatibilità paesaggistica.

Alla luce di tutte queste considerazioni la Consulta ritiene che la norma oggetto di censura leda l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione al citato art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004. **La tutela ambientale e paesaggistica infatti ha ad oggetto un bene complesso ed unitario, che costituisce un valore primario ed assoluto** e rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato<sup>47</sup>.

### ***Sentenza n. 250 del 04/07/2008***

Con la sentenza n. 250, la Corte Costituzionale è intervenuta nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 2 e 3 della Legge della Regione Lombardia del 5 febbraio 2007, n. 2 (Legge quadro sul prelievo in deroga), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, per violazione dell'articolo 117, primo e secondo comma, lett. s) della Costituzione.

Nella fattispecie in esame, il ricorrente ha impugnato le disposizioni citate sostenendo che esse, nello stabilire che mediante leggi-provvedimento annuali il Consiglio regionale proceda all'approvazione dei prelievi venatori in deroga, prevedono un sistema di deroga ordinario, in contrasto con il "regime delle deroghe" introdotto dall'art. 9 della direttiva 79/409/CEE, nonché con gli standard minimi ed uniformi di tutela della fauna su tutto il territorio nazionale.

---

<sup>47</sup> Nello stesso senso anche le sentenze Corte Cost. n. 367 del 2007 e n. 182 del 2006.

Entrando nel merito del giudizio, la Consulta ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale. A tale proposito, richiamando quanto aveva già avuto modo di chiarire nella sentenza n. 168 del 1999, la Corte Costituzionale ha riaffermato che il suddetto **potere di deroga di cui all'art. 9 della direttiva comunitaria, è una misura di carattere eccezionale**, come tale utilizzabile dalla Regione *“per consentire non tanto la caccia, quanto, piuttosto, più in generale, l'abbattimento o la cattura di uccelli selvatici appartenenti alle specie protette dalla direttiva medesima”*.

Nello specifico, ponendo l'attenzione al quadro legislativo statale di riferimento, la legge 3 ottobre 2002, n. 221, recante *“Integrazioni alla legge 11 febbraio 1992, n. 157, in materia di protezione della fauna selvatica e di prelievo venatorio, in attuazione della direttiva 79/409/CEE”*, ha introdotto l'art. 19-bis che prevede, oltre alla disciplina dell'esercizio delle deroghe da parte della Regione, il potere del Presidente del Consiglio dei Ministri di annullare i provvedimenti derogatori adottati che risultino in contrasto con la normativa comunitaria e quella statale, previa delibera del Consiglio dei Ministri e dopo aver diffidato la Regione interessata.

Procedendo poi al raffronto tra la normativa statale e le norme regionali denunciate, la Corte Costituzionale ha osservato che l'autorizzazione del prelievo in deroga con legge-provvedimento, come introdotta dalla legge regionale censurata, preclude l'esercizio del suddetto potere di annullamento, *“finalizzato a garantire una uniforme ed adeguata protezione della fauna selvatica su tutto il territorio nazionale”*.

Pertanto, sulla base delle suseposte argomentazioni, la Consulta ha accolto il ricorso presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, dichiarando l'illegittimità costituzionale degli articoli 2 e 3 della Legge della Regione Lombardia 5 febbraio 2007, n. 2 che, introducendo una disciplina in contrasto con quanto previsto dal legislatore statale al citato art. 19 bis della legge 3 ottobre 2002, n. 221, consente di approvare, mediante legge-provvedimento regionale, i prelievi in deroga.

### ***Sentenza n. 277 del 16/07/2008***

La Corte costituzionale, con sentenza 16 luglio 2008 n. 277 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 28 dicembre 2007, n. 27 (Integrazione piano regionale dei rifiuti) per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Le disposizioni oggetto di censura prevedono:

- ✓ la sospensione dei lavori di realizzazione del raddoppio del termovalorizzatore di Gioia Tauro, al fine di consentire l'espletamento delle verifiche di compatibilità ambientale, economica e tecnologica dell'impianto, per la durata massima di sessanta giorni dall'insediamento della Commissione di verifica e comunque fino alla decisione di merito della stessa;
- ✓ la realizzazione dell'impianto di smaltimento e stoccaggio di rifiuti solidi urbani sito in Reggio Calabria.

Nella pronuncia in rassegna la Consulta, seguendo l'orientamento giurisprudenziale precedente, ha affermato il potere esclusivo dello Stato di emanare ordinanze autorizzate per fronteggiare situazioni di emergenza e sull'impossibilità per il legislatore regionale di influire su tale potere.

La sentenza, in primis, fornisce un inquadramento normativo sulle materie oggetto del giudizio, premettendo che l'art. 117, terzo comma, della Costituzione assegna alla competenza concorrente le materie del governo del territorio e della protezione civile, con la conseguenza che le Regioni devono disciplinare la "gestione dei rifiuti" nel rispetto dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale.

Detti principi, per quanto attiene all'ambito materiale della protezione civile, sono stati fissati dalla legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del servizio nazionale della protezione civile), che ha, tra l'altro, attribuito allo Stato una specifica competenza a disciplinare gli eventi di natura straordinaria (art. 2, comma 1, lettera c, e art. 5).

Tale competenza si concretizza nel potere del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, per sua delega, del Ministro per il coordinamento della protezione civile, di deliberare e revocare lo stato di emergenza. Inoltre, per l'attuazione dei predetti interventi di emergenza possono essere adottate ordinanze – anche da parte di Commissari delegati – in deroga ad ogni disposizione vigente, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico (art. 5, comma 2, della stessa legge n. 225 del 1992).

Per quanto attiene alla Regione Calabria, con D.P.C.M. 12 settembre 1997 è stato dichiarato, «fino al 31 dicembre 1998», lo stato di emergenza a causa della crisi socio-economico-ambientale determinatasi nel settore dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani, prorogato da ultimo al 31 ottobre 2007. Durante lo stato di emergenza, il Commissario straordinario ha disposto, con ordinanza, l'approvazione e la pubblicazione del piano regionale dei rifiuti, che prevede anche la realizzazione del raddoppio del termovalorizzatore di Gioia Tauro.

Il ricorrente rilevava principalmente che la Regione, con la legge impugnata la quale disponeva la sospensione temporanea dei lavori relativi al suddetto termovalorizzatore, avrebbe vanificato gli interventi posti in essere dal Commissario, che è stata emanata l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri 22 gennaio 2008, n. 3645, con cui sono stati protratti i poteri del Commissario delegato, e che la legge impugnata derogherebbe a quanto previsto dalla citata ordinanza, con violazione dei principi fondamentali posti dall'art. 5 della legge n. 225 del 1992 di autorizzazione all'esercizio in via provvisoria dei poteri di ordinanza del Commissario delegato.

La Regione Calabria evidenziava, invece, come, da una lettura coordinata degli articoli 108 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 e 5 del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343 convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, emergeva l'esistenza di un dovere di «istituire aree di co-governo e procedure di co-decisione delle emergenze territoriali».

La Corte, ribadendo quanto già sottolineato nella sentenza n. 284 del 2006, evidenziava che **lo Stato**, ai sensi dell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), **“ha una specifica competenza a disciplinare gli eventi di natura straordinaria di cui all'art. 2, comma 1, lettera c), della stessa legge. Più specificamente, tale competenza si sostanzia nel potere del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, per sua delega, del Ministro per il coordinamento della protezione civile, di deliberare e revocare lo stato di emergenza, determinandone durata ed estensione territoriale in stretto riferimento alla qualità ed alla natura degli eventi”**.

L'esercizio di detti poteri, come è stato specificato dalla normativa successivamente intervenuta, deve avvenire d'intesa con le Regioni interessate, sulla base di quanto disposto dall'art. 107 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n.

112 nonché dall'art. 5, comma 4-bis, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343 (convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 9 novembre 2001, n. 401).

Inoltre, per l'attuazione dei predetti interventi di emergenza, possono essere adottate ordinanze – anche da parte di Commissari delegati (art. 5, comma 4, della legge n. 225 del 1992) – in deroga ad ogni disposizione vigente, nel rispetto, tuttavia, dei principi generali dell'ordinamento giuridico (art. 5, comma 2).

La Corte ha già avuto modo di affermare che le previsioni di cui agli articoli 5 della legge n. 225 del 1992 e 107 del d.lgs. n. 112 del 1998, le quali legittimano lo Stato ad adottare specifiche ordinanze di necessità ed urgenza per ovviare a situazioni di emergenza, sono espressive di un principio fondamentale della materia della protezione civile, che assume una valenza particolarmente pregnante quando sussistano ragioni di urgenza che giustifichino un intervento unitario da parte dello Stato<sup>48</sup>.

Detto intervento rinviene, altresì, un ulteriore titolo di legittimazione nella competenza legislativa in materia di tutela dell'ambiente, nel cui ambito si colloca il settore relativo alla gestione dei rifiuti<sup>49</sup>.

Pertanto la legge regionale impugnata, disponendo la sospensione, pur essendo ancora in atto la situazione di emergenza, degli effetti prodotti dall'ordinanza emanata dal Commissario delegato, ha violato i principi fondamentali posti dall'art. 5 della legge n. 225 del 1992.

La Corte, del resto, aveva già ritenuto illegittima tale modalità di esercizio della potestà legislativa regionale, dichiarando incostituzionale, tra l'altro, l'art. 14, comma 5, della legge della stessa Regione Calabria 17 agosto 2005, n. 13, che reca «Provvedimento generale, recante norme di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di assestamento di bilancio per l'anno 2005 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8)», che aveva, in attesa dell'approvazione del nuovo «piano regionale dei rifiuti», bloccato “temporaneamente” la realizzazione del raddoppio dello stesso termovalorizzatore di Gioia Tauro.

Richiamando detta sentenza n. 284 del 2006, il giudice delle leggi ribadisce che «il legislatore regionale non può utilizzare (...) 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» e, pertanto, dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 28 dicembre 2007, n. 27 (Integrazione piano regionale dei rifiuti).

### ***Sentenza n. 437 del 15/12/2008***

Nella sentenza 437/08 la Consulta viene chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Basilicata 22 ottobre 2007, n. 17 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 12 febbraio 1990, n. 3 di approvazione dei piani territoriali paesistici di area vasta) e di una successiva modifica di tale disposizione introdotta dall'art. 1 della legge 26 novembre 2007, n. 21 (Integrazioni alla legge regionale del 22 ottobre 2007, n. 17) .

Le disposizioni impuginate, a giudizio del governo, introducevano procedure autorizzatorie semplificate in aree vincolate ai sensi della precedente legge regionale 3/1990, ponendosi pertanto in contrasto con alcune disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs.42/2004) e in particolare con l'art. 156, che obbliga la Regione a verificare la rispondenza della propria pianificazione

---

<sup>48</sup> Cfr. sentenza Corte Cost. n. 284 del 2006.

<sup>49</sup> Cfr. sentenze Corte Cost. n. 284 del 2006; n. 161 e n. 62 del 2005; n. 312 e n. 96 del 2003.

preesistente ai principi dell'art. 143 entro il 1° maggio 2008 e con l'art. 143, commi 4 e 5, in forza del quale la procedura semplificata è possibile solo qualora il piano paesaggistico sia stato elaborato d'intesa con il Ministero dei beni culturali, e limitatamente agli ambiti individuati dal piano paesaggistico medesimo.

Alle disposizioni introdotte dal legislatore regionale sarebbero pertanto imputabili le violazioni delle seguenti disposizioni e dei seguenti principi:

- ✓ principio di leale collaborazione nei rapporti fra Stato e Regioni, di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.;
- ✓ art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. «che attribuisce potestà legislativa esclusiva allo Stato in materia di tutela del paesaggio, ed in attuazione del quale è stata dettata la disciplina del Codice dei beni culturali e del paesaggio ed in particolare gli artt. 156 e 143»;
- ✓ art. 118, terzo comma, Cost., e con esso del principio di leale collaborazione, per la mancata previsione della previa intesa con il Ministero prevista dall'art. 143 del d.lgs.42/2004;
- ✓ preminenza gerarchica sussistente all'interno della Costituzione fra la tutela del paesaggio e governo del territorio», il primo da reputarsi «valore primario ed assoluto, sovraordinato, fra l'altro, anche al governo del territorio»<sup>50</sup>.

La Corte Costituzionale, ritenendo fondate le argomentazioni addotte dal Governo all'interno del proprio ricorso, perviene alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 17/07 della Regione Basilicata nel testo originario e nel testo modificato dall'art. 1 della legge 26 novembre 2007, n. 21 (Integrazioni alla legge regionale n. 17 del 22 ottobre 2007) ritenendo che le disposizioni regionali censurate, inserendosi nel quadro normativo delineato dalla precedente legge regionale 3/90 sui **“Piani paesaggistici di area vasta”, si riferiscono ad «elementi del territorio di particolare interesse ambientale e pertanto di interesse pubblico»**, tra i quali alcuni di valore eccezionale, la cui tutela richiede scelte progettuali di tipo complesso ed integrato.

Inoltre, l'introduzione nelle aree classificate di basso valore paesaggistico di procedure autorizzatorie semplificate aventi per oggetto la conformità degli interventi ai soli strumenti urbanistici degraderebbe la tutela paesaggistica, che è prevalente per la nostra Costituzione, in una mera tutela urbanistica.

## **LIVELLI ESSENZIALI**

**In materia di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” sono intervenute due sentenze che riguardano le regioni ordinarie. Con la prima, la n. 166, la Corte Costituzionale si pronuncia in materia di misure per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali ed afferma che la determinazione dell'offerta minima degli alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.**

**Anche nella sentenza n. 271, la Corte ricorda che tale materia è riservata in via esclusiva al legislatore statale (ai sensi del secondo comma, lettera m), dell'art. 117 della Costituzione), il quale è pienamente competente anche a determinare le forme tramite le quali**

---

<sup>50</sup> La stessa affermazione era stata ribadita nella sentenza n. 367 del 2007.



**la Regione può esercitare le attribuzioni riconosciute in tale ambito dalla normativa dello Stato (nel caso di specie la legge statale prevedeva l'emanazione di apposito provvedimento amministrativo regionale e non legge regionale). Pertanto, la sostituzione con un atto legislativo di disposizioni che possono essere realizzate dalla Regione mediante un provvedimento amministrativo rappresenta una violazione di quanto espressamente determinato dal legislatore statale e verrebbe a incidere negativamente anche sul piano dei diritti dei soggetti direttamente interessati.**

### ***Sentenza n. 166 del 23/05/2008***

La Corte Costituzionale, con il ricorso promosso della Regione Lombardia, è stata chiamata a giudicare la legittimità costituzionale degli articoli 3 commi 1 e 2, 4 comma 2 e 5 comma 1, della legge 8 febbraio 2007 n. 9 (Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali), in riferimento agli articoli 117 terzo, quarto, quinto e sesto comma, 118 e 119 della Costituzione.

La Regione Lombardia, nello specifico, riteneva che i commi 1 e 2 dell'articolo 3 della legge n. 9/2007 fossero illegittimi in quanto introducevano, in materia di edilizia residenziale pubblica e di politiche sociali e dell'abitazione, disposizioni puntuali sulla predisposizione del suddetto piano, sulle valutazioni concernenti la graduatoria e sui connessi requisiti per l'inserimento in essa dei soggetti interessati, in violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, dal momento che allo Stato compete unicamente la determinazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio e dei livelli essenziali delle prestazioni nel settore del servizio abitativo.

Inoltre, anche partendo da un'interpretazione estensiva della competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., se si fosse teorizzata una competenza legislativa e regolamentare statale estesa alla concreta e dettagliata disciplina dell'attività necessaria per garantire i livelli essenziali delle prestazioni, tale disciplina statale non avrebbe potuto investire i singoli e specifici profili organizzativi attinenti alle politiche sociali e dell'abitazione, di esclusiva competenza regionale.

Quanto all'art. 4, comma 2, lettera d) della l. 9/2007, riteneva che si fosse violato l'art. 119, quarto comma, Cost. nella parte in cui si stabilisce che "per tutto quanto verrà imposto in sede di programmazione alle Regioni e agli enti locali non sono previste risorse finanziarie", violando quindi il principio di certezza delle risorse finanziarie e di autonomia finanziaria regionale e locale sotteso all'art. 119 stesso.

In relazione, infine, all'art. 5 della legge 9/2007, che attribuiva al Ministero delle infrastrutture poteri regolamentari caratterizzati da elevata discrezionalità, riteneva la violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., determinando così una "pregiudizievole interferenza statale" nelle materie di potestà regionale residuale dei lavori pubblici di interesse regionale e locale e dell'edilizia residenziale pubblica.

La Corte Costituzionale dichiara fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della l. 9/2007. A tale proposito, la Corte precisa che la norma suddetta riconosce ai Comuni la possibilità di istituire "apposite commissioni", con durata di diciotto mesi, per redigere una graduatoria, allo scopo di favorire il passaggio "da casa a casa" per le particolari categorie individuate all'art. 1. La possibilità di istituire queste commissioni, qualora esercitata dai Comuni, si risolverebbe in una sottrazione di funzioni

costituzionalmente spettanti alle Regioni, che hanno competenza residuale in materia di politiche sociali. La norma censurata è pertanto illegittima per violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost..

Quanto alle altre questioni sollevate, la Corte dichiara non invasivo di competenze regionali l'art. 5 della legge n. 9 del 2007, che attribuisce al Ministro delle infrastrutture il compito di definire, di concerto con altri Ministri e d'intesa con la Conferenza unificata, 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. Osserva 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** e ricorda che «la determinazione dell'offerta minima degli alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti» appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.<sup>51</sup>

Tale determinazione ovviamente non può essere solo quantitativa, ma anche qualitativa, nel senso che, nel momento in cui si determina l'offerta minima destinata alle categorie sociali economicamente disagiate, occorre stabilire anche le caratteristiche di questi alloggi. Si deve aggiungere che, anche ai fini dell'osservanza della normativa comunitaria, la determinazione delle caratteristiche degli alloggi sociali esenti dall'obbligo di notificazione degli aiuti di Stato non può che essere uniforme su tutto il territorio nazionale.

### ***Sentenza n. 271 del 11/07/2008***

Con la sentenza n. 271, la Corte Costituzionale è intervenuta nei giudizi di legittimità costituzionale relativi all'art. 13 della legge regionale Liguria 3 aprile 2007, n. 15 recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Liguria – Legge finanziaria 2007” promossi, in via incidentale, con cinque ordinanze del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, per ritenuta violazione degli articoli 3, 24, 32, 113, nonché 117, secondo comma, lett. m) e terzo comma Cost.

La Corte Costituzionale, dopo aver constatato la sostanziale uniformità delle questioni sollevate, ha disposto la riunione dei relativi giudizi, affinché potessero essere decisi con un'unica pronuncia.

Con riguardo al quadro normativo nazionale, nel quale si inserisce la disposizione legislativa regionale oggetto delle diverse censure, il T.A.R. ricorrente richiama la norma contenuta nell'art. 6, comma 2 del decreto-legge del 18 settembre 2001, n. 347 che prevede la possibilità di disporre, anche mediante apposito provvedimento amministrativo della Regione, la totale o parziale esclusione dalla rimborsabilità dei farmaci non essenziali, al fine di consentire il contenimento della spesa farmaceutica addebitabile a carico del Servizio sanitario, rispetto al tetto di spesa programmato.

Ciò premesso, i giudici amministrativi hanno impugnato l'art. 13 della L.R. Liguria n. 15/2008 il quale, stabilendo che “per quanto concerne la categoria terapeutica degli inibitori di pompa protonica, è posto a carico del Servizio sanitario solo il costo del farmaco generico incluso in tale categoria terapeutica,

---

<sup>51</sup> Cfr. sentenza Corte Cost. n. 94 del 2007.

salvo le deroghe previste con provvedimenti amministrativi”, non rispetterebbe il citato art. 6, comma 2, D.L. n. 347/2001 che, per espressa previsione, si applica soltanto ai medicinali non essenziali tra i quali, invece, non rientrerebbero quelli collocati in fascia A del prontuario farmaceutico, fra cui gli inibitori della pompa protonica in oggetto.

Entrando nel merito del giudizio, la Corte Costituzionale ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento all’art. 117 Cost. accogliendo il relativo ricorso, con assorbimento delle altre censure sollevate.

A tale proposito, con riguardo al potere del legislatore regionale di intervenire nell’ambito della materia “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” che l’art. 117, secondo comma, lett. m) riserva, in via esclusiva, al legislatore statale, la Consulta ha ricordato che la legislazione statale assicura a tutti la totale rimborsabilità dei farmaci previsti in classe A aggiungendo, all’art. 6 del decreto-legge n. 347 del 2001 che, in questa categoria, “la comprovata equipollenza terapeutica dei farmaci consente, nelle forme ivi previste, che possa essere esclusa in modo totale o parziale la rimborsabilità dei medicinali più onerosi per le finanze pubbliche alle condizioni fissate dallo stesso legislatore statale”.

Ciò posto, nell’assicurare i livelli essenziali delle prestazioni, e nell’ottica della necessaria opera di contenimento della spesa farmaceutica, lo stesso articolo 6, comma 2 D.L. n. 347/2001 prevede l’attribuzione alle Regioni di una sfera di competenza, esercitabile mediante apposito provvedimento amministrativo, volto a stabilire l’esclusione della rimborsabilità del farmaco essenziale, terapeuticamente equipollente ad altro più economico.

Sulla base delle suesposte argomentazioni, la Corte Costituzionale ha osservato che la norma denunciata è stata approvata in luogo del suddetto provvedimento e che “ciò si pone in espresso contrasto con quanto previsto nel secondo comma dell’art. 6, nell’ambito di una materia, concernente la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie, riservata in via esclusiva al legislatore statale, che quindi è pienamente competente anche a determinare le forme tramite le quali la Regione può esercitare le attribuzioni riconosciutele in tale ambito dalla normativa dello Stato, quando esse rispondano in via immediata ad esigenze, connesse al livello di tutela garantito nella fruizione della prestazione, di cui la stessa legge statale si fa carico”.

Pertanto, facendo salva la possibilità per la Regione di adottare il provvedimento amministrativo previsto per i motivi indicati nell’art. 6, D.L. n. 347/2001, secondo le modalità indicate dal legislatore statale nell’ambito di una materia di sua esclusiva competenza, il Giudice delle leggi ha dichiarato **l’illegittimità costituzionale** dell’art. 13 della legge della Regione Liguria del 3 aprile 2007, n. 15, **in quanto atto legislativo approvato in sostituzione del provvedimento amministrativo appositamente previsto** dall’art. 6 del decreto-legge n. 347 del 2001.

## **ORDINAMENTO CIVILE**

**Per quanto riguarda la materia dell’ordinamento civile, vengono in rilievo due decisioni. Nella n. 369 la Corte afferma che, nelle materie di competenza legislativa regionale residuale o concorrente, la regolamentazione statale, in forza dell’art. 117, secondo comma, lettera l) Cost., pone un limite diretto a evitare che la norma regionale incida su un principio di ordinamento civile. Viene ribadito il principio**

**dell'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti giuridici fra privati.**

**Nella pronuncia n. 370 si afferma che la disciplina degli aspetti dominicali del demanio statale rientra nella materia dell'ordinamento civile di competenza esclusiva dello Stato. La legge regionale non può, quindi, derogare ai criteri fissati dal codice civile e dal codice della navigazione stabilendo linee di demarcazione che vengano a sottrarre il lido del mare o la spiaggia di una determinata area dai beni appartenenti al demanio marittimo.**

### ***Sentenza n. 369 del 14/11/2008***

Con la sentenza n. 369, la Corte dichiara che è illegittima la disposizione - art. 45, comma 4 - della legge regionale della Lombardia n. 15/2007 che impone, in caso di esercizio dell'attività di "bed & breakfast" in appartamenti situati in edificio condominiale, la previa approvazione dell'assemblea di condominio poiché viola l'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione.

La Consulta ritiene dunque fondata la questione, sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, in via incidentale, con riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, censurando l'art. 45 suddetto sotto due distinti profili:

- ✓ in primo luogo detto articolo, prevedendo l'obbligo dell'approvazione dell'assemblea dei condomini per l'esercizio dell'attività di bed & breakfast che non comporta il mutamento di destinazione d'uso dell'immobile, modifica la disciplina codicistica, poiché si ingerisce nella disciplina di rapporti condominiali tra privati, che costituiscono materia di ordinamento civile riservata dall'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione alla legislazione esclusiva dello Stato;
- ✓ in secondo luogo, la disposizione censurata disciplina la materia condominiale in modo difforme e più severo rispetto a quanto disposto dal codice civile e, in particolare, dagli artt. 1135 e 1138. Dette norme sanciscono che l'assemblea dei condomini non ha altri poteri rispetto a quelli fissati tassativamente dal codice e non può porre limitazioni alla sfera di proprietà dei singoli condomini, a meno che le predette limitazioni non siano specificatamente accettate o nei singoli atti d'acquisto o mediante approvazione del regolamento di condominio.

In materia di ordinamento civile, infatti, sussiste **l'esigenza di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti giuridici fra privati**, esigenza questa che deve ritenersi **esplicazione del principio costituzionale di eguaglianza**<sup>52</sup>.

### ***Sentenza n. 370 del 14/11/2008***

La Corte costituzionale, con la sentenza 370/2008, ha sancito che la titolarità di funzioni legislative e amministrative della Regione in ordine all'utilizzazione di determinati beni demaniali o patrimoniali indisponibili non può incidere sulle facoltà che spettano allo Stato in quanto proprietario dei detti beni, atteso che la

---

<sup>52</sup> Cfr. Corte Cost., sentenze n. 189, n. 95 e n. 24 del 2007.

disciplina degli aspetti dominicali del demanio statale rientra nella materia dell'ordinamento civile di competenza esclusiva dello Stato.

Le disposizioni del codice civile e del codice della navigazione risultano violate quindi sia dall'art. 3, comma 1, della legge della Regione Molise 5 maggio 2006, n. 5, nella parte in cui dispone che «le aree demaniali marittime della costiera molisana e delle antistanti zone del mare territoriale ricomprese nel comune di Termoli, litorale sud, sono individuate dalla linea di demarcazione determinata dalla Capitaneria di porto di Pescara», sia dall'art. 12, comma 6, della legge della Regione Molise 27 settembre 2006, n. 28, nella parte in cui dispone che «le disposizioni di cui al comma 1 dell'articolo 3 della legge regionale 5 maggio 2006, n. 5, si interpretano nel senso di determinare quali sono nella Regione Molise le zone di cui agli articoli 822 del codice civile e 28 del codice della navigazione».

La Corte non ha quindi condiviso la tesi secondo la quale la funzione di delimitazione del demanio marittimo rientra tra quelle delegate e conferite dallo Stato alle Regioni. A tal proposito ricorda che la prima delega di funzioni amministrative su aree del demanio marittimo, di cui all'art. 59 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), era limitata alle sole funzioni amministrative aventi finalità turistico-ricreative e, successivamente, con l'art. 105 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), la delega è stata estesa anche alle funzioni amministrative «in materia di rilascio di concessioni di beni del demanio della navigazione interna, del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia».

La natura demaniale dei beni è disciplinata dall'art. 822 cod. civ. che include tra i beni che fanno parte del demanio statale il lido del mare e la spiaggia. Inoltre, l'art. 28 cod. nav. attribuisce questa tipologia di beni al demanio marittimo. La disciplina relativa alle funzioni di delimitazione delle aree del demanio marittimo, invece, è disciplinata dal codice della navigazione che, all'art. 32, prevede un procedimento dettagliato per il loro svolgimento.

Inoltre, **il demanio marittimo è demanio cosiddetto “naturale”** derivante direttamente dalle caratteristiche del bene e il provvedimento formale di delimitazione, al contrario di quello di sdemanializzazione, ha solo natura ricognitiva e non costitutiva. Ne consegue che, **se un bene presenta le caratteristiche naturali del lido del mare o della spiaggia, deve considerarsi appartenente al demanio marittimo dello Stato anche senza alcun provvedimento formale di delimitazione**, mentre va esclusa la possibilità di una sdemanializzazione tacita, atteso che la cessazione della demanialità è possibile soltanto mediante uno specifico provvedimento di carattere costitutivo da parte dell'autorità amministrativa competente o, come si è verificato con l'art. 6, comma 2-bis, del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 80 (Disposizioni urgenti in materia di enti locali), convertito con modificazioni dalla legge n. 140 del 2004, da parte del legislatore statale.

Sulla base delle argomentazioni suesposte la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1 della legge della Regione Molise 5 maggio 2006, n. 5 (Disciplina delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone di mare territoriale) e dell'art. 12, comma 6, della legge della Regione Molise 27 settembre 2006, n. 28 (Norme in materia di opere relative a linee ed impianti elettrici fino a 150.000 volt), in quanto violano la competenza esclusiva dello Stato nella materia dell'ordinamento civile di cui all'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost., individuando le aree demaniali del litorale di Termoli in deroga a quanto

previsto dagli artt. 822 cod. civ. e 20 (recte 28) cod. nav., che individuano invece come beni appartenenti al demanio marittimo la «spiaggia» e il «lido del mare».

## **ORDINAMENTO E ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA DELLO STATO**

**Con riferimento alla materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», sono di interesse le sentenze n. 10, 133 e 311.**

**Nella sentenza n. 10, relativa a limitazioni alla circolazione di veicoli, finalizzate alla riduzione dell'accumulo degli inquinanti in atmosfera, la Corte Costituzionale afferma che le Regioni non possono porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti e attribuzioni ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale, in quanto si verrebbe a determinare una disciplina unilaterale e autoritativa da parte delle Regioni.**

**La pronuncia n. 133 riguarda la materia della realizzazione di progetti finalizzati alla "società dell'informazione" di cui alla legge finanziaria 2007. La Corte precisa che le Regioni possono far valere il contrasto con norme costituzionali diverse da quelle attributive di competenza solo ove esso si risolva in una lesione di sfere di competenza regionali, mentre nella n. 311, la Corte Costituzionale afferma che rientra nella competenza esclusiva statale la disciplina relativa all'ordine delle cariche pubbliche anche nelle manifestazioni a carattere locale.**

### ***Sentenza n. 10 del 25/01/2008***

La Corte costituzionale ha dichiarato in parte inammissibili ed in parte infondate le questioni di legittimità costituzionale di alcune norme della legge della Regione Lombardia 11 dicembre 2006, n. 24 (Norme per la prevenzione e la riduzione delle emissioni in atmosfera a tutela della salute e dell'ambiente), che prevedono la possibilità di imporre limitazioni del traffico veicolare per la riduzione dell'accumulo degli inquinanti in atmosfera.

Nel caso di specie, il Governo, nel ricorso proposto, evidenziava che l'art. 13 della citata legge prevede la possibilità di disporre limitazioni alla circolazione di veicoli, finalizzate "*alla riduzione dell'accumulo degli inquinanti in atmosfera*", e demanda alla Giunta regionale il compito di determinare le misure idonee a tal scopo e le loro modalità di attuazione (commi 1 e 2), ivi compresa l'individuazione (comma 3) degli assi stradali esclusi da tali limitazioni. L'art. 22 stabilisce una serie di "*misure prioritarie di limitazione alla circolazione e all'utilizzo dei veicoli*", e segnatamente di quelli non omologati ai sensi della direttiva 91/441/CEE del Consiglio del 26 giugno 1991 (Direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 70/220/CEE concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alle misure da adottare contro l'inquinamento atmosferico con le emissioni dei veicoli a motore).

Il ricorrente impugnava le citate disposizioni per supposta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. poiché verrebbero "*ad incidere sulle attribuzioni statali in tema di sicurezza e circolazione stradale*", riservate in via esclusiva allo Stato, essendo il settore della circolazione dei veicoli ricompreso nella

materia "ordine pubblico e sicurezza". Inoltre, ad avviso del ricorrente, le norme suddette, risultando emanate a tutela della salute, violerebbero *"anche"* il terzo comma dell'art. 117 Cost., ponendosi come principi fondamentali in una materia oggetto di potestà legislativa concorrente.

Il giudice delle leggi ha affermato quanto segue: *"la circostanza che le due censure non siano state dedotte in rapporto di subordinazione e, soprattutto, che esse siano state prospettate congiuntamente, senza alcun riferimento, né espresso né implicito, alla interferenza delle norme in contestazione su distinti ambiti materiali, rende contraddittoria e, nella sostanza, poco comprensibile l'impugnazione degli artt. 13 e 22"*.

La Corte ha quindi accolto la pregiudiziale eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione resistente, la quale lamentava la contraddittorietà delle prospettazioni dedotte, giacché nell'impugnazione del Governo si affermava che la Regione *"non avrebbe alcun potere d'intervento, poiché giuridicamente incompetente"*, ma nel contempo le si *"riconosce implicitamente"* la potestà di intervenire, *"anche se solo con norme di dettaglio"*.

Nella pronuncia, la Corte, seppur con riferimento ad una fattispecie parzialmente diversa da quella in esame, ha, in generale, ravvisato *"profili di contraddittorietà"* nella doglianza prospettata, da un lato, evocando una materia *"contemplata nel secondo comma dell'art. 117 della Costituzione"* e, dall'altro, richiamando *"implicitamente il contenuto del terzo comma dello stesso art. 117"*<sup>53</sup>.

Il Governo, inoltre, sollevava la questione di legittimità costituzionale dell'art. 27, comma 18, il quale detta la disciplina relativa alle sanzioni da irrogare nell'ipotesi di inosservanza delle prescrizioni di cui al comma 11, individuando, *"l'autorità competente, ai sensi degli articoli 17 e 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale)"*, nel *"responsabile dell'ente da cui dipende l'organo accertatore"* nonché stabilendo che i proventi della riscossione delle sanzioni irrogate spettino *"all'ente accertatore"*.

Ad avviso del ricorrente la citata disposizione violava l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., poiché 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 Corte ha dichiarato che la questione non è fondata poiché deve essere escluso che la norma impugnata rechi un vulnus a prerogative di organi dello Stato, atteso 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 e Regioni"*<sup>54</sup>.

Infatti, proprio il riferimento all'art. 17 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (*Modifiche al sistema penale*), contenuto nella censurata disposizione regionale, deve essere inteso 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, tra l'altro, il terzo comma del predetto art. 17), ferma restando in capo a quest'ultimo la responsabilità di provvedere *"ad emettere l'ordinanza-ingiunzione e a decidere sull'eventuale ricorso"*.

---

<sup>53</sup> Cfr. Corte Cost., sentenza n. 401 del 2007.

<sup>54</sup> Cfr. Corte Cost., sentenza n. 42 del 2006.

## ***Sentenza n. 133 del 14/05/2008***

La Corte Costituzionale, con il ricorso promosso della Regione Lombardia, è stata chiamata a giudicare la legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 892, 893, 894 e 895 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione e ai principi di leale collaborazione (art. 120 Cost.), buon andamento (art. 97 Cost.) e ragionevolezza (art. 3 Cost.).

In particolare, i commi 892, 893, 894 e 895 dell'art. 1 della legge 296/2006 prevedono misure per la realizzazione di progetti per la "Società dell'informazione" (comma 892), istituiscono un Fondo per il sostegno agli investimenti per l'innovazione negli enti locali (comma 893), ne stabiliscono criteri di distribuzione (comma 894) nonché le priorità dei progetti da finanziare (comma 895)".

La Regione Lombardia, nello specifico, affermava che l'attribuzione al Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali di un potere concertativo nell'emanazione del decreto di cui al comma 892 e l'estensione a tutto il territorio nazionale dell'ambito di sperimentazione, con la specifica indicazione delle modalità operative e di gestione di questi progetti, veniva a violare le competenze regionali poiché tra i destinatari della previsione della disposizione rientrano le Regioni e gli enti locali.

Quanto, poi, al comma 893, che istituisce presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il "Fondo per il sostegno agli investimenti per l'innovazione negli enti locali", di 15 milioni di euro, la Regione ricorrente affermava che il Fondo di cui trattasi, avendo come obiettivo quello di finanziare progetti che investono l'organizzazione amministrativa degli enti locali, avesse travalicato l'ambito delle materie di competenza esclusiva dello Stato, debordando in quello della competenza residuale regionale.

La Regione lamentava, altresì, che le violazioni sono aggravate dalla assenza della "benché minima forma di collaborazione con i soggetti destinatari degli interventi" e che, pertanto, appare troppo debole, il coinvolgimento delle Regioni, consistente nella semplice consultazione non vincolante con la Conferenza unificata, prevista dal comma 894, nel momento della definizione dei criteri di distribuzione ed erogazione del Fondo.

Inoltre, la ricorrente richiamava la sentenza della Corte Costituzionale n. 31 del 2005 - che pur avendo attribuito alla competenza esclusiva dello Stato, in quanto rientrante nell'ambito dell'art. 117, secondo comma, lettera r) della Costituzione, la materia oggetto della disposizione impugnata, fa presente che, quando l'esercizio della potestà legislativa statale presenti "un contenuto precettivo idoneo a determinare una forte incidenza sull'esercizio concreto delle funzioni" in materia di organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti locali, "la previsione del mero parere della Conferenza unificata non costituisce una misura adeguata a garantire il rispetto del principio di leale collaborazione".

Infine, denunciava l'illegittimità costituzionale anche del comma 895, nella parte in cui stabilisce "norme tecniche e di dettaglio sulle caratteristiche da privilegiare nella valutazione dei progetti da finanziare idonee ad avere sicure ripercussioni sulle modalità di organizzazione delle amministrazioni che le adotteranno", senza prevedere neanche la semplice consultazione con la Conferenza unificata.

La Corte, pronunciandosi sulle questioni sollevate con la sentenza n. 133 dichiara:

- ✓ inammissibili le questioni prospettate in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione. Secondo il costante orientamento della Corte, infatti, le Regioni



possono far valere il contrasto con norme costituzionali diverse da quelle attributive di competenza solo ove esso si risolva in una lesione di sfere di competenza regionali, mentre nel caso specifico, le censure dedotte, oltre ad essere generiche, non sono prospettate in maniera da far derivare dalla pretesa violazione dei richiamati parametri costituzionali una compressione dei poteri delle Regioni;

- ✓ non fondate le questioni sollevate nei confronti dell'art. 1, commi 892, 893, 894 e 895, della legge n. 296 del 2006.

In particolare con riferimento alle disposizioni contenute nei commi 892 e 895, la Corte precisa che:

- ✓ le disposizioni si riferiscono, innanzitutto, all'amministrazione dello Stato e degli enti pubblici nazionali e, quindi, rinvergono la loro legittimazione nell'art. 117, secondo comma, lettere g) e r), della Costituzione, che assegnano alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, rispettivamente, le materie "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali" e "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale";
- ✓ le norme in questione sono suscettibili di trovare applicazione anche nei confronti delle Regioni e degli enti locali, ma come la Corte in proposito ha già avuto modo di sottolineare nella sentenza n. 31 del 2005, richiamata anche dalla Regione Lombardia, le disposizioni che attengono a questo genere di questioni devono essere interpretate nel senso che le stesse, nella parte riguardante le Regioni e gli enti territoriali, costituiscono espressione della potestà legislativa esclusiva statale nella materia del "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale", ex art. 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione;
- ✓ anche l'art. 14 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale), ha affrontato la questione dell'esatta identificazione, in questa materia, dei rapporti, tra Stato e Regioni, ed in particolare, del confine e dei limiti del potere di coordinamento. Ne consegue che la citata disposizione deve essere intesa nel senso che lo Stato disciplina il coordinamento informatico, oltre che per mezzo di regole tecniche, anche quando sussistano esigenze di omogeneità ovvero anche "profili di qualità dei servizi" e di "razionalizzazione della stessa", funzionali a realizzare l'intercomunicabilità tra i sistemi informatici delle amministrazioni.

Con riferimento, invece, alle disposizioni contenute nei commi 893 e 894, la Corte precisa che i commi sopra richiamati, oltre a rientrare nella competenza esclusiva dello Stato, di cui alla lettera r), secondo comma, dell'art. 117 della Costituzione, trovano fondamento nella lettera p) dello stesso secondo comma che attribuisce alla legislazione esclusiva dello Stato la materia delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane. **Il Fondo, infatti, ha la finalità di finanziare "progetti degli enti locali relativi agli interventi di digitalizzazione dell'attività amministrativa, in particolare per quanto riguarda i procedimenti di diretto interesse dei cittadini e delle imprese" e vi è la necessità che sia assicurato un esercizio unitario della sperimentazione.** Da ciò la giustificazione dell'intervento in sussidiarietà da parte dello Stato che viene, in questa fattispecie, effettuato con riferimento a materie rientranti nella sua competenza legislativa esclusiva.

## ***Sentenza n. 311 del 29/07/2008***

Il conflitto di attribuzione su cui si è pronunciata la Corte Costituzionale con la sentenza n. 311 è stato sollevato dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti della Regione Marche e ha ad oggetto il regolamento regionale 15 novembre 2007 recante la disciplina delle precedenze tra le cariche pubbliche nelle cerimonie a carattere locale, del quale viene chiesto l'annullamento.

Ad avviso del ricorrente, l'atto impugnato era invasivo della competenza statale riguardo alla determinazione dell'ordine delle precedenze tra le varie cariche pubbliche e pertanto si porrebbe in contrasto con gli artt. 117, secondo comma, lettere a), c), f), g), p), e 118 della Costituzione, nonché con il principio di leale collaborazione. La difesa erariale, infatti, dopo aver ricordato che ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione, la disciplina delle relazioni internazionali e diplomatiche è di competenza esclusiva dello Stato, ritiene che la Regione Marche non possa disciplinare, con regolamento o con legge regionale, «la posizione protocollare delle cariche straniere e delle rappresentanze diplomatiche», in quanto l'intervento regionale incide «sugli indirizzi di politica estera e nelle relazioni internazionali e diplomatiche» e non consente al Governo «di assicurare l'uniformità di trattamento nel territorio nazionale delle autorità estere in visita o ospiti».

La Corte costituzionale, accogliendo nel merito il ricorso, ha affermato che **il coinvolgimento di organi statali che, nell'individuazione e coordinamento del sistema delle precedenze nelle cerimonie pubbliche, viene in rilievo, comporta che ad essere implicata sia la materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali»;** materia che, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione, è **attribuita alla competenza esclusiva dello Stato, per assicurarne l'esercizio unitario.**

Di conseguenza, il regolamento impugnato, introducendo una apposita disciplina in tema di ordine delle precedenze tra le varie cariche pubbliche, ancorché riferita alle cerimonie di carattere locale, risulta invasivo della competenza esclusiva dello Stato.

## **RAPPORTI INTERNAZIONALI E UNIONE EUROPEA**

**Con riferimento alla materia «politica estera e rapporti internazionali dello Stato», la Corte Costituzionale afferma, innanzitutto, che sussiste l'esigenza di conformare il sistema delle fonti interne a quello derivante dagli obblighi internazionali o sovranazionali.<sup>55</sup>**

**Come osservato dal Presidente della Corte Costituzionale, nelle sue considerazioni finali, si deve rilevare che sussistono diverse fonti e diverse giurisdizioni: regionali, nazionali, internazionali,**

---

<sup>55</sup> Nel corso del 2007 la Corte aveva evidenziato in due importanti sentenze, le n. 348 e 349, come l'incidenza della Convenzione europea dei diritti dell'uomo debba essere riconsiderata alla luce del nuovo articolo 117, primo comma, della costituzione, che condiziona l'esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle regioni al rispetto degli obblighi internazionali, tra i quali rientrano quelli derivanti dalla Convenzione. Sull'argomento, si veda l'approfondimento "Eurofocus" n. 7/2008, a cura del Settore Studi, documentazione e supporto giuridico legale del Consiglio regionale del Piemonte, all'indirizzo:

<http://www.consiglioregionale.piemonte.it/infocleg/dwd/eurofocus/2008/eurofocus7.pdf>.

sopranazionali e comunitarie. Non sempre risulta agevole comporre le varie fonti in quadro coordinato. In questo quadro si colloca la svolta segnata dalla decisione, di portata “storica”, assunta in occasione della sentenza n. 102 e dell’ordinanza n. 103 del 2008; nella prima, il giudice costituzionale ha dichiarato illegittimi alcuni tributi regionali introdotti dalla legge n. 4/2006 della Regione Sardegna, gravanti essenzialmente sul turismo elitario (imposte gravanti sulle plusvalenze dei fabbricati siti nella fascia costiera e adibiti a seconde case, sulle seconde case ad uso turistico e sullo scalo estivo occasionale di aeromobili adibiti a trasporto di privati e di natanti da diporto). Nell’ordinanza n. 103 viene in rilievo la questione relativa all’art. 4 della medesima legge della regione Sardegna n. 4 del 2006, istitutivo dell’imposta regionale sullo scalo turistico degli aeromobili e delle unità da diporto, che era stato oggetto di censura, sollevata dal Governo in riferimento all’articolo 117, comma 1 della Costituzione, per violazione delle norme del Trattato CE relative agli articoli 49 e 81, posti rispettivamente a tutela della concorrenza e della libera prestazione di servizi, e all’articolo 87, istitutivo del divieto di aiuti di Stato. La questione è stata giudicata rilevante dalla Corte Costituzionale, la quale, sussistendo un dubbio circa la corretta interpretazione degli artt. 49 e 87 del Trattato CE, ha ritenuto necessario procedere, per la prima volta nella sua storia, al rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia europea, ai sensi dell’art. 234 del Trattato CE. Il rinvio è stato motivato essenzialmente con l’esigenza di assicurare l’uniforme applicazione del diritto comunitario.<sup>56</sup>

Sempre in tema di rapporti internazionali, la Consulta dichiara, nella sentenza n. 131, che, ai sensi del comma secondo, lettera a), dell’art. 117 della Costituzione (che delinea la competenza legislativa spettante in via esclusiva allo Stato) e del comma terzo del medesimo articolo (che individua la competenza regionale concorrente in materia internazionale), si ricava che la politica estera viene ad essere una componente peculiare e tipica dell’attività dello Stato, che ha un significato al contempo diverso e specifico rispetto al termine “rapporti internazionali”. Mentre i “rapporti internazionali” sono astrattamente riferibili a singole relazioni e rientrano nella legislazione concorrente, la “politica estera” concerne l’attività internazionale dello Stato unitariamente considerata in rapporto alle sue finalità ed al suo indirizzo. Pertanto, viene riscontrato dalla Corte un *vulnus* alle competenze esclusive dello Stato e si ritengono lesive della competenza statale in materia di politica estera le norme regionali che, implicando l’impiego diretto di risorse, umane e finanziarie, in progetti destinati a offrire vantaggi socio-economici alle popolazioni e agli Stati beneficiari, entrano in tal modo nella materia della cooperazione internazionale e finiscono con l’autorizzare e disciplinare una serie di attività di politica estera, riservata in modo esclusivo allo Stato.

---

<sup>56</sup> Sull’argomento del rinvio pregiudiziale, si rinvia a “Eurofocus” n. 8/2009, a cura del Settore Studi, documentazione e supporto giuridico legale del Consiglio regionale del Piemonte, all’indirizzo:

<http://www.consiglioregionale.piemonte.it/infoleg/dwd/eurofocus/2009/eurofocus8.pdf>.

## **Ordinanza n. 103 del 15/04/2008<sup>57</sup>**

Con l'ordinanza 103 del 2008, la Corte Costituzionale, per la prima volta nella sua storia, ha operato come giudice di rinvio alla Corte di Giustizia ai sensi dell'art. 234 TCE<sup>58</sup>, promuovendo, nell'ambito di un giudizio in via principale, una questione pregiudiziale comunitaria.

Il rinvio è stato deciso nella sentenza n. 102 del 2008 concernente il giudizio di legittimità costituzionale di alcune norme della legge della Regione Sardegna 11 maggio 2006, n. 4 (Disposizioni varie in materia di entrate, riqualificazione della spesa, politiche sociali e di sviluppo) ed è probabilmente destinato ad assumere una valenza che va al di là di tale ambito specifico. Si ritiene, infatti, da parte della dottrina più autorevole, che tale decisione avrà sicuramente ripercussioni su quel sistema di rapporti tra diritto interno e diritto comunitario che si è venuto a delineare dalla sentenza n. 170 del 1984 in poi<sup>59</sup>.

Ora, la Corte si è posta nella condizione di potersi rivolgere direttamente alla Corte di Giustizia attraverso il rinvio pregiudiziale ed il passo decisivo lo ha compiuto nel momento stesso in cui si è riconosciuta giurisdizione nazionale legittimata al rinvio.

L'ordinanza 103 ha ad oggetto non tutti i profili di illegittimità sollevati nei ricorsi che hanno dato origine alla pronuncia 102 della Corte, bensì il solo art. 4 della legge della Regione Sardegna n. 4 del 2006, istitutivo dell'imposta regionale sullo scalo turistico degli aeromobili e delle unità da diporto. La censura all'art. 4 era stata sollevata dal Governo in riferimento all'articolo 117, comma 1 della Costituzione, per violazione delle norme del Trattato CE relative agli articoli 49 e 81, posti rispettivamente a tutela della concorrenza e della libera prestazione di servizi, e all'articolo 87, istitutivo del divieto di aiuti di Stato. Il ricorrente chiedeva pertanto alla Corte costituzionale di procedere al rinvio pregiudiziale ex art. 234 TCE.

---

<sup>57</sup> Si segnalano inoltre le seguenti note a sentenza, a cura di L. Pesole, "La Corte Costituzionale ricorre per la prima volta al rinvio pregiudiziale. Spunti di riflessione sull'ordinanza n.103 del 2008"; I. Spigno, "La Corte Costituzionale e la vexata questio del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia"; S. Bartole, "Pregiudiziale comunitaria ed "integrazione" di ordinamenti"; A. Cossiri, "La prima volta della Corte costituzionale a Lussemburgo. dialogo diretto tra Corti, costituzionale e di giustizia, ma nei soli giudizi in via principale", pubblicate sul sito <http://www.giurcost.org/decisioni/index.html>.

<sup>58</sup> Il rinvio pregiudiziale, ex art. 234 del Trattato CE, rappresenta la procedura che consente ad una giurisdizione nazionale, investita di una controversia, di interrogare la Corte di giustizia delle Comunità europee sull'interpretazione o sulla validità del diritto comunitario nel quadro di una controversia di cui è investita la giurisdizione che pone la questione.

Il rinvio pregiudiziale favorisce quindi la cooperazione attiva tra le giurisdizioni nazionali e la Corte di giustizia e l'applicazione uniforme del diritto comunitario in tutta l'Unione europea. Costituisce sempre un rinvio "da giudice a giudice"; anche se può essere richiesto da una delle parti della controversia, spetta alla giurisdizione nazionale prendere la decisione di rimettersi alla Corte di giustizia. L'articolo 234 precisa, al riguardo, che le giurisdizioni di ultima istanza hanno l'obbligo di esercitare tale ricorso mentre per le altre giurisdizioni, che non si pronunciano in ultima istanza, esso è facoltativo. La decisione della Corte di giustizia è obbligatoria non solo per la giurisdizione nazionale, che ha chiesto il rinvio pregiudiziale, ma anche per tutte le giurisdizioni nazionali degli Stati membri.

<sup>59</sup> Con la pronuncia n. 170/1984, la Corte Costituzionale, confermando la configurazione dell'ordinamento statale e di quello comunitario come due sistemi "autonomi e distinti, ancorché coordinati", aveva stabilito che i giudici, di fronte ad una normativa interna che contrasti con una normativa comunitaria direttamente applicabile, devono risolvere il giudizio disapplicando la normativa interna in contrasto. Pertanto, non sono più tenuti, secondo quanto era stato stabilito dalla sentenza n. 232 del 1975, a rimettere alla Corte Costituzionale la questione di costituzionalità del diritto interno incompatibile con il diritto comunitario, per violazione dell'art. 11 Cost.

La questione interpretativa sollevata è stata giudicata rilevante dalla Corte, che ha escluso la fondatezza dei profili di illegittimità costituzionale dedotti dal ricorrente con riguardo a questioni diverse dalla compatibilità comunitaria.

La Corte, nell'ordinanza in oggetto specifica che la rilevanza delle questioni interpretative pregiudiziali sussiste per i seguenti motivi:

- ✓ **l'interpretazione richiesta alla Corte di giustizia è necessaria per pronunciare la sentenza, dal momento che le questioni interpretative sono ricomprese nell'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale proposto in via principale;**
- ✓ la legittimità costituzionale della norma censurata non può essere scrutinata, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., senza che si proceda alla valutazione della sua conformità al diritto comunitario.

Sussistendo, pertanto, un dubbio circa la corretta interpretazione degli artt. 49 e 87 del Trattato CE, la Corte ha ritenuto necessario procedere al rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE, perché questa accerti:

- ✓ se l'art. 49 del Trattato debba essere interpretato nel senso che osti all'applicazione di una norma, quale quella prevista dall'art. 4 della citata legge della Regione Sardegna, secondo la quale l'imposta regionale sullo scalo turistico degli aeromobili, gravando sulle sole imprese che hanno domicilio fiscale fuori dal territorio della Regione Sardegna esercenti aeromobili, configuri – ai sensi dell'art. 87 del Trattato – un aiuto di Stato alle imprese che svolgono la stessa attività con domicilio fiscale nel territorio della Regione medesima;
- ✓ se l'art. 49 del Trattato debba essere interpretato nel senso che osti all'applicazione di una norma, quale quella prevista dallo stesso art. 4 secondo la quale l'imposta regionale sullo scalo turistico delle unità da diporto grava sulle sole imprese che hanno domicilio fiscale fuori dal territorio della Regione Sardegna esercenti unità da diporto la cui attività imprenditoriale consiste nel mettere a disposizione di terzi tali unità; e se lo stesso art. 4, configuri – ai sensi dell'art. 87 del Trattato – un aiuto di Stato alle imprese che svolgono la stessa attività con domicilio fiscale nel territorio della Regione stessa.

Infine, la Corte, quanto alla sussistenza delle condizioni perché Essa stessa possa sollevare questione pregiudiziale sull'interpretazione del diritto comunitario, arriva alle seguenti considerazioni:

- ✓ la Corte Costituzionale, nell'ordinamento giuridico italiano, pur rappresentando un "supremo organo di garanzia costituzionale nell'ordinamento interno", costituisce anche una giurisdizione nazionale ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE;
- ✓ è altresì giurisdizione di unica istanza, in quanto contro le sue decisioni non è ammessa alcuna impugnazione;
- ✓ nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, a differenza di quelli promossi in via incidentale, rappresenta l'unico giudice chiamato a pronunciarsi sulla controversia;
- ✓ **se non fosse pertanto possibile, in tale sede, effettuare il rinvio pregiudiziale di cui all'art. 234 del Trattato CE, risulterebbe leso**

**l'interesse all'uniforme applicazione del diritto comunitario, quale interpretato dalla Corte di Giustizia europea;**

- ✓ per tali motivi, la Corte ritiene di avere competenza nella proposizione delle questioni pregiudiziali dinanzi alla Corte di giustizia CE.

***Sentenza n. 131 del 14/05/2008***<sup>60</sup>

La pronuncia n. 131 ha ad oggetto numerose disposizioni della legge della Regione Calabria 10 gennaio 2007, n. 4, che contiene una disciplina generale dell'attività internazionale della Regione.

La Corte dichiara illegittime alcune norme della legge regionale della Calabria 10 gennaio 2007, n. 4 (Cooperazione e relazioni internazionali della Regione Calabria) a seguito del ricorso promosso, con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera a), terzo comma, della Costituzione, in relazione alla legge statale 26 febbraio 1987, n. 49 (Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo).

Ad avviso del ricorrente, la legge regionale suddetta, che regola azioni ed interventi di solidarietà internazionale della Regione Calabria, eccedeva la competenza legislativa concorrente attribuita alle Regioni dall'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di «rapporti internazionali e con l'Unione europea». La materia della cooperazione allo sviluppo, attenendo, alla cooperazione internazionale, quale «parte integrante della politica estera dell'Italia» (come stabilito dall'art. 1, comma 1, della legge n. 49 del 1987), rientrerebbe nella competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost. che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia della politica estera.

La pronuncia evidenzia che la suddetta disposizione della Costituzione, nel delineare la competenza legislativa spettante in via esclusiva allo Stato, sottolinea una dicotomia concettuale tra meri "rapporti internazionali" da un lato e "politica estera" dall'altro, che non si ritrova nel terzo comma dello stesso art. 117, che individua la competenza regionale concorrente in materia internazionale.

**La politica estera, pertanto, viene ad essere “una componente peculiare e tipica dell'attività dello Stato, che ha un significato al contempo diverso e specifico rispetto al termine "rapporti internazionali".** 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<sup>61</sup>.

Il giudice delle leggi, nella pronuncia in rassegna, ha quindi affermato che devono ritenersi lesive della competenza statale in materia di politica estera le norme regionali che prevedano, in capo alla Regione, il potere di determinazione degli obiettivi di cooperazione internazionale e di interventi di emergenza nonché dei destinatari dei benefici sulla base di criteri fissati dalla stessa Regione. Tali norme – precisa la Consulta- implicando “l'impiego diretto di risorse, umane e

---

<sup>60</sup> Si segnala nota a sentenza a cura di Davide Strazzari, *“Dalla Corte una conferma: la materia della cooperazione allo sviluppo resta sostanzialmente preclusa all'intervento legislativo regionale”* e a cura di Giuliana Speranza, *“Le competenze delle regioni nei rapporti internazionali”*, all'indirizzo:

[http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti\\_forum/giurisprudenza/2008/0014\\_nota\\_131\\_2008\\_strazzari.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2008/0014_nota_131_2008_strazzari.pdf).

<sup>61</sup> Cfr. Corte Cost., sentenza 1° giugno 2006, n. 211 in cui si esplicita che la cooperazione internazionale fa parte della politica estera, riservata in via esclusiva allo Stato.

finanziarie, in progetti destinati a offrire vantaggi socio-economici alle popolazioni e agli Stati beneficiari ed entrando in tal modo nella materia della cooperazione internazionale, finiscono con l'autorizzare e disciplinare una serie di attività di politica estera, riservata in modo esclusivo allo Stato”.

Delineati i suddetti principi, la Corte, per quanto attiene la fattispecie in esame, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost., delle seguenti norme:

- ✓ dell'art. 5 della citata legge della Regione Calabria 4/2007, riguardante la «attività di cooperazione internazionale», limitatamente al comma 4, lettere a), b), c), i), j), k), l), m), n) (quest'ultima limitatamente alle parole «la formazione professionale e promozione sociale di cittadini stranieri da svolgersi in Calabria ed in altri Paesi»), o) e p);
- ✓ dell'art. 6 della stessa legge regionale riguardante la «attività di cooperazione umanitaria e di emergenza», limitatamente alle competenze previste dalle lettere a), c), d), e) ed f);
- ✓ dell'art. 8, comma 7, della medesima legge regionale, che disciplina la «programmazione degli interventi e modalità di attuazione».

## **TUTELA DELLA CONCORRENZA**

**Nel corso del 2008, varie sono le pronunce con le quali la Corte ha ulteriormente definito l'ambito della materia «tutela della concorrenza». Le sentenze n. 320 e 322 intervengono sulle procedure di scelta del contraente; in particolare con la prima, la Corte afferma che la disciplina delle procedure di gara e l'affidamento dei criteri di aggiudicazione mirano a consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti, e sono pertanto ricondotte all'ambito della tutela della concorrenza, di esclusiva competenza del legislatore statale.**

**Con la successiva sentenza n. 322, la Consulta dichiara che la normativa regionale detta una disciplina difforme da quella nazionale in materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in base all'art. 117, secondo comma, Cost., riducendo, da un lato, l'area alla quale si applicano le regole concorrenziali dirette a consentire la piena esplicitazione 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»).**

**La sentenza n. 326 riguarda invece interventi legislativi intesi a porre limiti ad attività di impresa. Con essa, la Corte precisa che la titolarità della potestà legislativa in tema di «tutela della concorrenza» consente allo Stato di adottare sia misure di tutela in senso proprio (che hanno ad oggetto comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati), sia misure di promozione (che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata). L'intervento statale può consistere nell'emanazione di una disciplina analitica, la quale può influire su materie attribuite alla competenza legislativa delle Regioni. Tale intervento rientra, quindi, nella materia della «tutela della concorrenza», oltre che nella competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile.**

**In relazione ai procedimenti amministrativi, autorizzatori o concessori, per lo svolgimento di determinate attività di impresa, la Corte si è pronunciata con la sentenza n. 350, con la quale precisa che è in contrasto con le scelte operate dal legislatore statale in tema di liberalizzazione dei servizi di comunicazione elettronica e di semplificazione procedimentale, l'introduzione, ad opera del legislatore regionale, di un vero e proprio autonomo procedimento autorizzatorio per lo svolgimento dell'attività dei centri di telefonia. Le regioni, tramite la loro potestà legislativa, e i Comuni, tramite la potestà regolamentare, possono solo disciplinare specifici profili incidenti su questo settore.**

### ***Sentenza n. 320 del 30/07/2008***

Con la sentenza n. 320, del 30 luglio 2008, la Corte Costituzionale si è pronunciata sulla competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza per ciò che concerne la disciplina delle gare di appalto e, in particolare, sull'illegittimità di una disposizione dettata da una legge della Regione Calabria che prevede una disciplina derogatoria del Codice dei contratti pubblici.

Il Consiglio dei Ministri promuoveva questioni di legittimità costituzionale, in via principale, di alcune disposizioni della legge della Regione Calabria 20 giugno 2007, n. 12 (Modifica alla legge regionale 11 maggio 2007, n. 9, ed ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario), in particolare dell'art. 2 che, modificando il testo dell'art. 20, comma 4, della legge regionale n. 9 del 2007, disponeva la proroga dei contratti per la gestione del servizio di elisoccorso regionale fino al 31 dicembre 2007.

Secondo il ricorrente, detta norma era lesiva della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e si porrebbe in contrasto con il principio di concorrenza, pubblicità e parità di trattamento, di cui agli artt. 20, 28 e 35, par. 2, della direttiva 2004/18/CE, relativa ai contratti sopra soglia, nonché agli artt. 43 e 49 del Trattato istitutivo CE, che trovano applicazione per tutti i tipi di contratti, determinando in tal modo la violazione dell'art. 117, primo comma, lett. e), della Costituzione.

Nel merito, la Consulta ha ritenuto fondata la questione di legittimità dell'art. 2 della L.R. Calabria 20 giugno 2007, n. 12 dichiarandolo costituzionalmente illegittimo.

Con riguardo alla norma impugnata, la Corte Costituzionale ha dunque affermato che **“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, in quanto mirano a consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti, sono state ricondotte all'ambito della tutela della concorrenza** (art. 117, primo comma, lettera e, della Costituzione), di esclusiva competenza del legislatore statale”. L'esclusività di detta competenza si traduce nella legittima adozione, da parte del legislatore statale, di una disciplina integrale e dettagliata delle richiamate procedure e nell'inderogabilità delle relative disposizioni, idonee ad incidere, nei limiti della loro specificità e dei contenuti normativi che di esse sono propri, sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano.

La pronuncia precisa che l'articolo censurato, disponendo la proroga dei contratti di gestione dei servizi di elisoccorso regionale fino al 31 dicembre 2007, disciplina le procedure di affidamento dell'appalto di un servizio pubblico regionale, in deroga alle procedure di gara. Pertanto, invade la sfera di competenza



esclusiva del legislatore statale, esercitata con il decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163, fra le cui disposizioni inderogabili si colloca l'art. 4, il quale espressamente stabilisce che “le Regioni, nel rispetto dell'articolo 117, comma secondo, della Costituzione, non possono prevedere una disciplina diversa da quella del presente codice in relazione: alla qualificazione e selezione dei concorrenti; alle procedure di affidamento(...); ai criteri di aggiudicazione ...”.

### ***Sentenza n. 322 del 01/08/2008***

Con la sentenza n. 322, la Corte Costituzionale si è nuovamente pronunciata in merito alla ritenuta lesione di competenza esclusiva statale nelle materie di “tutela della concorrenza”, “ordinamento civile”, “determinazione dei livelli assistenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili”, nonché “tutela dei beni culturali”, da parte di alcune disposizioni della legge della Regione Veneto 20 luglio 2007, n. 17 (Modifiche alla legge regionale 7 novembre 2003, n. 27, «Disposizioni generali in materia di lavori pubblici di interesse regionale e per le costruzioni in zone classificate sismiche»), riguardanti il settore degli appalti pubblici di lavori di interesse regionale.

Nel giudizio di legittimità costituzionale, promosso con ricorso in via principale dal Presidente del Consiglio dei Ministri, la Corte Costituzionale ha ritenuto fondata la questione sollevata ed ha, conseguentemente, dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 6, comma 1, 7, commi 2 e 3, 8, 22, 24, 29, 32, 43, comma 1 della L.R. Veneto n. 17/2007, concernenti:

- ✓ gli appalti dei servizi relativi all'architettura e all'ingegneria, gli incarichi di progettazione e la verifica e la validazione dei medesimi;
- ✓ la verifica di congruità delle offerte sotto soglia, le procedure negoziate e le verifiche preventive dell'interesse archeologico per i lavori pubblici di competenza regionale;
- ✓ l'attività contrattuale della Regione in tema di subappalto e di locazione finanziaria.

La pronuncia in rassegna ha dichiarato che dette norme sono lesive della competenza statale esclusiva ex art. 117, primo comma, Cost. nelle seguenti materie: tutela della concorrenza, ordinamento civile e determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili (fra le quali può annoverarsi l'attività imprenditoriale a cui è dedicato il libro V del codice civile). La Corte ha infatti osservato che “la normativa regionale detta una disciplina difforme da quella nazionale in materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in base all'art. 117, secondo comma, Cost., riducendo, 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”)”.<sup>62</sup>

La sentenza specifica che **“la disciplina dettata dalla Regione Veneto produce, per tutti questi oggetti, un'erosione dell'area coperta da obblighi di gara”**, per i seguenti motivi:

- ✓ lascia le stazioni appaltanti libere di scegliere le modalità di affidamento degli incarichi di ingegneria e architettura comportanti un compenso inferiore a 40

---

<sup>62</sup> Cfr. Corte Cost. sentenze n. 431 e 401 del 2007 e n. 282 del 2004.

mila euro, riducendo, pertanto, il confronto concorrenziale nell'affidamento di tali servizi;

- ✓ consente che una deliberazione della Giunta regionale detti i criteri e le modalità di affidamento degli incarichi di ingegneria e architettura comportanti un compenso compreso tra 40 mila euro e la soglia comunitaria, nonché sulle forme di pubblicità dei medesimi e sui criteri di verifica e validazione dei progetti, incidendo in tal modo sulle regole di mercato;
- ✓ restringe l'ambito entro cui la stazione appaltante deve verificare la congruità delle offerte anomale; consente il ricorso alla trattativa privata senza necessità di previa pubblicazione di un bando di gara, limitando così il confronto concorrenziale;
- ✓ riduce la sospensione del pagamento alla sola somma non corrisposta al subappaltatore;
- ✓ restringe il numero di soggetti che possono aspirare a vedersi affidare l'esecuzione dei lavori aventi ad oggetto la costruzione degli immobili mediante l'introduzione dell'istituto del leasing immobiliare;
- ✓ lascia le stazioni appaltanti libere per quanto concerne l'affidamento degli incarichi aventi ad oggetto le indagini archeologiche, attribuite senza confronto concorrenziale.

Per tali motivazioni, il giudice delle leggi dichiara illegittime le norme citate della legge della Regione Veneto, in materia di appalti, in contrasto con quelle previste dal Codice dei contratti pubblici, per lesione della competenza statale esclusiva ex art. 117, primo comma, Cost. in materia di tutela della concorrenza.

### ***Sentenza n. 326 del 01/08/2008***

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 326/2008, dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, recante «Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale», convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, sollevate con vari ricorsi dalle Regioni Veneto, Sicilia, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta in riferimento agli articoli 3, 41 e 199 della Costituzione.

Le disposizioni impugnate impongono alcune limitazioni alle società partecipate da Regioni ed enti locali per lo svolgimento di funzioni amministrative o attività strumentali e mirano ad evitare che un soggetto, che svolge attività amministrativa, eserciti allo stesso tempo attività d'impresa, beneficiando dei privilegi di cui potrebbe godere in quanto pubblica amministrazione.

Secondo la Corte le disposizioni in oggetto riguardano l'attività di società partecipate dalle Regioni e dagli enti locali, che può rientrare nella materia dell'organizzazione amministrativa, di competenza legislativa regionale, o nella materia dell'«ordinamento civile», di competenza legislativa esclusiva dello Stato. La Suprema Corte, già in altre pronunce<sup>63</sup>, ha affermato che la potestà legislativa dello Stato comprende «gli aspetti che ineriscono a rapporti di natura privatistica, per i quali sussista un'esigenza di uniformità a livello nazionale; che essa non è esclusa dalla presenza di aspetti di specialità rispetto alle previsioni codicistiche; che essa comprende la disciplina delle persone giuridiche di diritto privato; che in

---

<sup>63</sup> Cfr. sentenze n. 159 e 51 del 2008; n. 438 e 401 del 2007 e n. 29 del 2006. Per la lettura dei commenti della sentenza n. 159 del 2008, si rinvia a pag. 50.

essa sono inclusi istituti caratterizzati da elementi di matrice pubblicistica, ma che conservano natura privatistica”.

La disciplina censurata non rientra nella materia dell'organizzazione amministrativa perché non è diretta a regolare una forma di svolgimento dell'attività amministrativa, bensì rientra, nella materia «ordinamento civile». Da un altro punto di vista, la Corte ritiene che **le disposizioni impugnate hanno lo scopo di tutelare la concorrenza, e di conseguenza la titolarità della relativa potestà legislativa consente allo Stato di adottare misure di garanzia del mantenimento di mercati già concorrenziali e misure di liberalizzazione dei mercati stessi, che possono anche essere volte a evitare che un operatore estenda la propria posizione dominante in altri mercati. L'intervento statale può consistere nell'emanazione di una disciplina analitica, la quale può influire su materie attribuite alla competenza legislativa delle Regioni”**.

**Spetta alla Corte effettuare un controllo delle relative norme statali, e accertare se l'intervento normativo sia coerente e proporzionato con i principi della concorrenza<sup>64</sup>.**

### ***Sentenza n. 350 del 24/10/2008<sup>65</sup>***

Con la sentenza n. 350, la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità della legge regionale della Lombardia 3 marzo 2006, n. 6 (Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa).

Il giudizio trae origine da una pluralità di ricorsi promossi dal TAR della Lombardia contro diverse disposizioni (art. 4; art. 8, co. 1, lett. e), f), h) e i), e co. 2; art. 9, co. 1, lett. c), e co. 2; art. 12) della legge regionale n. 6 del 2006, per violazione degli articoli 3, 15, 41 e 117 della Costituzione.

Elemento caratterizzante la disciplina della legge regionale n. 6 del 2006 risulta la previsione di una autorizzazione comunale «per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa», da rilasciarsi – previa verifica della sussistenza dei nuovi requisiti (in prevalenza igienico-sanitari e di sicurezza dei locali) previsti dalla legge regionale – non solo alle attività di nuova apertura, ma anche a quelle già operanti, a pena, per queste ultime, dell'emanazione di un'ordinanza comunale di cessazione dell'attività (fino all'avvenuta regolarizzazione).

Proprio i provvedimenti delle amministrazioni comunali che disponevano la cessazione dell'attività per mancata conformazione ai nuovi requisiti sono all'origine dei giudizi a quibus, innescati dai ricorsi dei titolari di centri di telefonia attivi alla data di entrata in vigore della legge impugnata.

Riuniti i giudizi, e dichiarate inammissibili alcune delle ordinanze di rinvio per carenza di descrizione delle fattispecie concrete (e dunque inammissibili per impossibile valutazione dell'elemento della rilevanza), la Corte costituzionale procede per prima cosa alla definizione dell'oggetto della legge, rilevando che:

- ✓ la legge impugnata investe una pluralità di interessi, singolarmente suscettibili di ricadere in diverse aree materiali disciplinate dall'art. 117 Cost.: in questi casi la giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato che occorre far riferimento alla ratio dell'intervento legislativo nel suo complesso

---

<sup>64</sup> Cfr. sentenze n. 63 e 51 del 2008; n. 421, 401, 303 e 38 del 2007.

<sup>65</sup> Si segnala nota a sentenza a cura di A. Guazzarotti “*Una discreta discriminazione dei cittadini extra-comunitari: il caso dei phone center in Lombardia*”, all'indirizzo: [http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti\\_forum/giurisprudenza/2008/0028\\_nota\\_350\\_2008\\_guazzarotti.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2008/0028_nota_350_2008_guazzarotti.pdf)

e nei suoi punti fondamentali, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi delle norme medesime<sup>66</sup>;

- ✓ la legge regionale scrutinata ha come oggetto assolutamente caratterizzante la determinazione di speciali requisiti necessari perché i Comuni possano rilasciare un'apposita autorizzazione ai nuovi, così come ai preesistenti, centri di telefonia;
- ✓ benché la legge regionale qualifichi gli esercizi oggetto della propria disciplina come «commerciali», in realtà si riferisce a una attività prevista e disciplinata dal Codice delle comunicazioni elettroniche (decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, con cui è stata recepita la Direttiva n. 2002/21/CE “Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio istitutiva di un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica”) come «servizio di comunicazione elettronica»;
- ✓ la materia su cui verte la legge regionale n. 6 del 2006 è dunque quella della comunicazione, risultando marginali gli interventi, pure rinvenibili, volti a disciplinare aspetti riconducibili alla materia del commercio (come per esempio gli orari e le modalità di esercizio dell'attività).

Definito l'ambito oggettivo della questione, la Corte costituzionale ricostruisce brevemente la propria giurisprudenza in materia<sup>67</sup> ricordando che, se è vero che il Codice delle comunicazioni elettroniche persegue «l'obiettivo della liberalizzazione e semplificazione delle procedure anche al fine di garantire l'attuazione delle regole della concorrenza», è altresì vero che le disposizioni del suddetto Codice intervengono in ambiti materiali riconducibili in parte alla competenza esclusiva statale («ordinamento civile», «coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale», «tutela della concorrenza»), in parte alla competenza legislativa ripartita («tutela della salute», «ordinamento della comunicazione», «governo del territorio») e in parte alla competenza legislativa residuale delle Regioni (in particolare l'«industria» ed il «commercio»).

Rispetto a questo quadro appare evidente alla Corte costituzionale l'incompatibilità della disciplina dettata dalla Regione Lombardia.

Tale disciplina, infatti, prevede, all'art. 4, la necessità di uno speciale provvedimento autorizzatorio, diverso ed ulteriore rispetto a quello previsto dall'art. 25 del Codice, al cui rilascio è subordinato l'esercizio dell'attività.

Così definito il quadro normativo in materia, la Corte costituzionale non può che concludere che **«confligge, dunque, con le scelte operate dal legislatore statale in tema di liberalizzazione dei servizi di comunicazione elettronica e di semplificazione procedimentale la introduzione, ad opera del legislatore regionale, di un vero e proprio autonomo procedimento autorizzatorio per lo svolgimento dell'attività dei centri di telefonia»**, pur ribadendo che resta ferma «la possibilità per i Comuni, tramite la loro potestà regolamentare, e per le Regioni, tramite la loro potestà legislativa, di disciplinare specifici profili incidenti anche su questo settore».

Ne consegue l'annullamento, per violazione del riparto delle competenze legislative di cui all'art. 117 Cost., degli artt. 1, 4, 9, co. 1, lett. c), e co. 2, e 12, della legge regionale della Lombardia n. 6 del 2006.

Inoltre – considerato che «l'assetto normativo concepito dal legislatore lombardo s'irradia dalle suddette disposizioni», al punto che «tutti gli altri articoli della legge regionale censurata risultano avvinti da un inscindibile rapporto strumentale alle disposizioni dichiarate incostituzionali» – se ne deve concludere

---

<sup>66</sup> Cfr., tra le altre, sentenze Corte Cost. n. 165 del 2007 e n. 430 del 2007.

<sup>67</sup> Cfr. sentenza Corte Cost. n. 336 del 2005.

che «il vizio d'incostituzionalità si proietta sull'intera disciplina dei centri di telefonia, determinandone la complessiva caducazione ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87».

## Capitolo II

### Le materie di competenza concorrente

Le materie principali sulle quali si sono concentrate le pronunce della Consulta in materia di legislazione concorrente sono rispettivamente:

- ✓ la disciplina delle professioni;
- ✓ la tutela della salute;
- ✓ il coordinamento della finanza pubblica e la contabilità pubblica.

All'interno di questa sezione della rassegna giurisprudenziale, la nostra indagine si concentrerà prevalentemente sulla individuazione del rapporto tra la singola sentenza e le precedenti pronunce della Corte sulla medesima materia per verificare il grado di consistenza degli orientamenti giurisprudenziali che si stanno definendo sulle questioni più frequentemente sottoposte al giudizio della Corte medesima.

Iniziando dalla materia, all'interno della quale i risultati di tale indagine acquisiscono connotati di maggiore univocità, ovvero da quella avente ad oggetto **la disciplina delle professioni** è possibile prendere atto dell'esistenza di una consolidata giurisprudenza<sup>68</sup>, anteriore al 2008, che assegna al legislatore statale l'individuazione delle figure professionali e dei relativi profili e titoli abilitanti riservando al legislatore regionale unicamente la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale.

Nel corso del 2008 la Consulta non si è discostata da tale orientamento e la preclusione a cui soggiace il legislatore regionale nell'individuazione di nuove figure professionali viene ribadita:

- ✓ nella **sent. 93/08** che dichiara costituzionalmente illegittima la definizione di un percorso professionale per l'esercizio delle discipline bio-naturali in Piemonte (l.r.32/06) ;
- ✓ nella **sent. 179/08** che dichiara costituzionalmente illegittimo l'istituzione di una nuova figura professionale in Liguria, ovvero quella del massaggiatore sportivo (l.r. 6/02)

L'attribuzione al legislatore statale della definizione dei requisiti per l'esercizio di una attività professionale viene confermata anche in un caso inverso nel quale ad essere impugnata non è più una legge regionale, ma una legge statale:

---

<sup>68</sup> Sent.C.C. 153/06, sent. C.C. 424/06, sent.C.C. 57/07, sent.C.C. 300/7 .

- ✓ all'interno della **sent. 222/08** la Corte dichiara infatti infondata una questione di legittimità costituzionale proposta dalla Regione Veneto nei confronti di una disposizione di fonte statale<sup>69</sup> avente per oggetto l'individuazione dei requisiti di professionalità necessari per lo svolgimento dell'attività di guida e accompagnatore turistico.

Nel corso del 2008, pertanto, la Corte ha avuto modo di esprimere il proprio orientamento in materia di disciplina delle attività professionali nei confronti dell'esercizio della potestà legislativa di entrambi i suoi protagonisti: il legislatore statale e quello regionale.

L'analisi delle sentenze in materia di tutela sanitaria riveste particolare interesse, non solo al fine dell'individuazione dell'orientamento della Consulta su questa singola materia, ma anche perché la Corte in alcune pronunce è costretta a prendere posizione su altre questioni ricorrenti sulle quali si è condensato a sua volta un suo orientamento di natura ormai consolidata.

**Nella sent. 45/08** la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale di una disposizione della legge finanziaria nazionale<sup>70</sup>, avente per oggetto un trasferimento di fondi a destinazione vincolata per interventi di edilizia sanitaria, si pone come l'esito della riconduzione di tale materia all'interno della potestà legislativa di natura concorrente e del riconoscimento contestuale che in tale ambito, conformemente a quanto risulta attestato all'interno di numerose sentenze<sup>71</sup>, risulta precluso al legislatore nazionale la configurazione di trasferimenti finanziari a destinazione vincolata<sup>72</sup>, la cui ammissibilità vanificherebbe l'autonomia finanziaria riconosciuta alle regioni dal comma 3 dell'art. 119 Cost. e una ulteriore violazione del comma 3 dell'art. 117.

Per quanto concerne invece la qualificazione dell'edilizia sanitaria e la sua riconduzione ad uno degli ambiti di esercizio della potestà legislativa di cui all'art. 117 Cost., la sent. 45/08 non fa che riproporre la posizione espressa all'interno della sent. 105/07: l'edilizia sanitaria non può considerarsi espressione, come organizzazione sanitaria, di una potestà legislativa residuale delle Regioni,

---

<sup>69</sup> Art. 10, comma 4, del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7 (Misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 aprile 2007, n. 40.

<sup>70</sup> Art.1 comma 796, lettera n) della legge 296/06 (legge finanziaria 2007).

<sup>71</sup> Sent. C.C. 105/07, sent. C.C. 118/06, sent. C.C. 231/05, sent. C.C.423/04 sent. C.C.424/04, sent.C.C. 370/03.

<sup>72</sup> Sent.C.C. 370/03 all'interno della quale la Consulta ha introdotto il divieto di trasferimenti erariali di risorse finanziarie privi di finalità direttamente perequative;

sent.C.C.n 308/2004 che ha ritenuto costituzionalmente illegittimo all'interno della materia dell'istruzione appartenente alla potestà legislativa concorrente la costituzione di fondo (statale) per la costituzione di garanzie sul rimborso di prestiti fiduciari in favore degli studenti capaci e meritevoli ;

sent.C.C. 320/04 che ha censurato la previsione di fondi statali vincolati finalizzati all'erogazione di aiuti alle imprese nell'ambito di materie di competenza regionale (nella specie si trattava di incentivi alla promozione di servizi di asilo nido e di "micro-nidi" in ambito aziendale).

sent. C.C. 423/2004 che ha censurato alcune disposizioni aventi per oggetto la gestione del fondo nazionale per le politiche sociali, nella parte in cui prevedevano vincoli di destinazione sulle relative risorse non corrispondenti a funzioni e compiti esclusivi dello Stato;

sent. C.C. 424/2004, che ha precluso la previsione di risorse statali vincolate per il finanziamento degli enti di promozione sportiva e per il potenziamento dei programmi relativi allo sport sociale, in quanto interventi riconducibili all' "ordinamento sportivo" materia di competenza concorrente;

sent. C.C. 51/2005, che dichiara costituzionalmente illegittima la previsione di fondi statali a destinazione vincolata in materia di "formazione professionale", materia oggetto di competenza concorrente ex art. 117, comma 3, Cost.;

sent. C.C. 107/2005, che colpisce il fondo per il sostegno delle attività dei distretti industriali della nautica da diporto, non essendo ravvisabile alcuna delle peculiari finalità di cui all'art. 119, comma 5, Cost. e neppure una attinenza con le materie di cui all'art. 117, comma 2, Cost..

rientrando invece in due materie di potestà concorrente, quali il governo del territorio e la tutela della salute.

La materia della sanità<sup>73</sup>, dopo la riforma del titolo V della parte II della Costituzione ricomprende, sia la tutela della salute, con un significato più ampio della precedente materia dell'assistenza sanitaria e ospedaliera, sia l'organizzazione sanitaria nella quale le Regioni possono adottare una disciplina anche sostitutiva di quella statale<sup>74</sup>.

Nella **sent. 203/08** la Corte Costituzionale dichiara infondata la questione di legittimità costituzionale proposta dalla Regione Veneto nei confronti di una disposizione<sup>75</sup> della legge finanziaria nazionale del 2007 avente per oggetto l'introduzione di un **ticket fisso** per il conseguimento di prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale.

La pronuncia acquisisce una particolare importanza in quanto:

- ✓ ribadisce la necessità che la spesa sanitaria sia resa compatibile con *“la limitatezza delle disponibilità finanziarie che annualmente è possibile destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi di carattere assistenziale e sociale del settore sanitario”*<sup>76</sup>;
- ✓ riconosce che l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi di finanza pubblica e del contenimento della spesa<sup>77</sup>;
- ✓ chiarisce che l'offerta “minimale” di servizi sanitari non può essere unilateralmente imposta dallo Stato, ma deve essere concordata per alcuni aspetti con le Regioni, con la conseguenza che *“sia le prestazioni che le Regioni sono tenute a garantire in modo uniforme sul territorio nazionale, sia il corrispondente livello di finanziamento sono oggetto di concertazione tra lo Stato e le Regioni”*<sup>78</sup>.
- ✓ riconduce le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale all'interno dei livelli essenziali di assistenza sanitaria (LEA)<sup>79</sup> rispetto ai quali spetta allo Stato la determinazione della ripartizione dei costi tra servizio sanitario nazionale e assistiti per assicurarne l'uniformità di godimento sul territorio nazionale.

Nella **sent. 371/08** la Consulta, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni di natura analitica della legge 120/07 in materia di attività professionale intramuraria, chiarisce che tali disposizioni, sebbene si prestino ad incidere contestualmente su una pluralità di materie vanno «comunque ascritte, con prevalenza, a quella della “tutela della salute”», ovvero ad un ambito di esercizio della potestà legislativa di natura concorrente .

---

<sup>73</sup> Sent. C.C.45/08 .

<sup>74</sup> Sent. C.C. 328/06, sent. C.C. 181/06, sent.C.C. 270/05, sent.C.C. 510/02.

<sup>75</sup> Art.1 comma 796, lettera p) della legge 296/06 (legge finanziaria 2007) .

<sup>76</sup> Sent.C.C. 111/05.

<sup>77</sup> Sent.C.C. 193/07.

<sup>78</sup> Sent.C.C. 98/07.

<sup>79</sup> I. Chiara Di Somma, *“Livelli essenziali di assistenza e leale collaborazione attraverso l'intesa”*, in Forum di Quaderni Costituzionali; Enzo Balboni e Pio G. Rinaldi, *“Livelli essenziali, standard e leale collaborazione”*, in Forum di Quaderni Costituzionali; Sent. C.C. 88/2003 chiarisce che i livelli essenziali di assistenza (LEA) vadano fissati previa intesa da conseguire in sede di Conferenza Stato-Regioni; Cons. St., Sez. IV, n. 3983/04; la sent. C.C. 134/2006 (sulla finanziaria 2005) nega che la previa intesa da raggiungere in sede di Conferenza sia surrogabile dal parere espresso dalla Conferenza stessa.

Nella **sent. 438/08** dichiara l'illegittimità dell'art. 3 della legge della Regione Piemonte n. 21/2007 in materia di uso di sostanze psicotrope su bambini ed adolescenti, in quanto la configurazione del consenso informato, principio fondamentale in materia di tutela della salute, spetta solo alla legislazione statale

Il consenso informato, infatti, quale espressione della consapevole adesione al trattamento sanitario proposto dal medico, si configura quale vero e proprio diritto della persona” e trova fondamento nei principi espressi dall’art. 2 (che tutela e promuove i diritti fondamentali), dall’ art. 13 (“la libertà personale è inviolabile”) e dall’art. 32 della Costituzione (“nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge”).

Nella **sent. 159/08 la Consulta**, pur ribadendo<sup>80</sup> che, da un intervento statale in materia di coordinamento della finanza pubblica<sup>81</sup> all’interno della legislazione

---

<sup>80</sup> Vedi nota n. 16, e n. 17.

<sup>81</sup> La materia del coordinamento della finanza pubblica riveste particolare interesse per la non integrale coerenza dei procedimenti argomentativi adottati dalla Corte nelle sue diverse pronunce sul tema e per le sue dirette implicazioni su alcune questioni fondamentali, ovvero :

- i limiti a cui il legislatore statale può sottoporre l'autonomia di spesa delle Regioni;
- i controlli sull'attività finanziaria regionale.

All’interno della sent. 157/07 la Corte, nel dichiarare l’incostituzionalità del comma 54 dell’art.1 della legge 266/05 (legge finanziaria 2006), afferma che tale disposizione riducendo le indennità corrisposte ai titolari degli organi politici regionali «nella misura del 10 per cento rispetto all’ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005», pone un precetto specifico e puntuale, comprimendo l’autonomia finanziaria regionale ed eccedendo dall’ambito dei poteri statali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

La legge statale, prosegue la Corte, può prescrivere criteri e obiettivi (ad esempio, il contenimento della spesa pubblica), non impone alle Regioni minutamente gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi, in quanto questa operazione si risolverebbe «in un’indebita invasione dell’area riservata dall’art. 119 Cost. alle autonomie regionali» (sent.C.C. 88/06 e sent.C.C.449/05).

All’interno della sent. 169/07 invece la Corte dichiara infondata la questione di legittimità costituzionale del comma 198 dell’art.1 della legge 266/05 avente per oggetto l’introduzione di un limite percentuale all’aumento delle spese del personale delle Regioni in quanto:

- esiste un consolidato orientamento per il quale il legislatore statale, con una «disciplina di principio», può legittimamente «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» (sent. 417/05 e sent. 36 /04).

- la legge statale può stabilire un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sent.88/06, sent..449/05 sent. 417/05, e sent. 36 /04).

- il legislatore statale ha perseguito l’obiettivo di contenere entro limiti prefissati una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico, costituita dalla spesa complessiva per il personale (sent. 4/04)

- la norma censurata non prescrive ai suoi destinatari alcuna modalità per il conseguimento dell’obiettivo di contenimento della spesa per il personale, ma lascia libere le Regioni di individuare le misure a tal fine necessarie. Essa ha, pertanto, un contenuto diverso da quello delle disposizioni di precedenti leggi finanziarie dichiarate illegittime: tali disposizioni infatti stabilivano, infatti, limiti puntuali a specifiche voci di spesa quali quelle per viaggi aerei (sent. 449/05), per assunzioni a tempo indeterminato (sent. 88/06 e sent. 390/04), per studi e incarichi di consulenza, missioni all’estero, rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni, acquisti di beni e servizi (sent.417/05).

- il contenimento della spesa imposto alle Regioni ha una proiezione temporale di natura transitoria.

In realtà le spese per il personale delle Regioni sono per la maggior parte di natura vincolata e le Regioni per rispettare il limite individuato dal legislatore nazionale possono soltanto bloccare il turn over o contenere il ricorso all’utilizzo del personale a tempo determinato. La disposizione statale che viene dichiarata costituzionalmente legittima si traduce di fatto in limitazioni puntuali dell’autonomia finanziaria delle Regioni giudicate incostituzionali in altre sentenze (sent. C.C. 390/04, sent. C.C. 88/06).

All’interno della sent. 417/05 la Corte, nel dichiara infondata la questione di legittimità costituzionale dell’articolo 1, comma 5 del d.l. 168/08 (decreto taglia spese) convertito dalla legge



concorrente non possa che derivare una compressione degli spazi di intervento delle Regioni sulla loro organizzazione amministrativa, o sulla disciplina del loro personale e una compressione della loro autonomia di spesa, ha dichiarato l'illegittimità del comma 734 dell'art. 1 della legge n. 296/2006 che preclude la possibilità di nominare come *“amministratore di ente, istituzione, azienda pubblica, società a totale o parziale capitale pubblico chi, avendo ricoperto nei cinque anni precedenti incarichi analoghi, abbia chiuso in perdita tre esercizi*

---

191/04 avente per oggetto l'introduzione di un obbligo di referto alla Corte dei Conti dei risultati delle indagini svolte dagli organi che svolgono funzioni di controllo interno degli enti locali, afferma:

- tale obbligo non è di per sé idoneo a pregiudicare l'autonomia delle Regioni e degli enti locali, in quanto esso deve essere considerato «espressione di un coordinamento meramente informativo» (sent. 376/03 e sent. 35/05),

- sono costituzionalmente legittime le norme che disciplinano gli obblighi di trasmissione di dati finalizzati a consentire il funzionamento del sistema dei controlli sulla finanza di regioni ed enti locali, in quanto riconducibili ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, con funzioni regolatrici della cosiddetta “finanza pubblica allargata”, e con lo scopo di assicurare il rispetto del patto di stabilità (cfr. le sentenze n. 376 del 2003, n. 4 del 2004, n. 35 del 2005, n. 64 del 2005).

L'azione di coordinamento finanziario a livello centrale può tradursi, non solo nella determinazione delle norme fondamentali che reggono la materia», ma altresì nella individuazione di norme puntuali, quali quelle relative alla disciplina degli obblighi di invio di informazioni sulla situazione finanziaria dalle Regioni e dagli enti locali alla Corte dei conti. La fissazione di dette norme da parte del legislatore statale è diretta, infatti, a realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario – che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali – (sent. 376/03 e sent. 35/2005) e, proprio perché viene «incontro alle esigenze di contenimento della spesa pubblica e di rispetto del patto di stabilità interno», è idonea a realizzare l'ulteriore finalità del buon andamento delle pubbliche amministrazioni (sent. 64/05).

La pronuncia è particolarmente interessante in quanto **consente l'individuazione da parte dello Stato di norme puntuali all'interno delle materie di potestà legislativa concorrente, come il coordinamento della finanza pubblica allorquando si persegue il contenimento della spesa pubblica**, il rispetto del patto di stabilità e più in generale il buon andamento della p.a.

**E' possibile** pertanto **stabilire un parallelismo con la sent.C.C. 193/07**, richiamata precedentemente in materia sanitaria che riconosce che l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi di finanza pubblica e del contenimento della spesa.

Secondo la Consulta pertanto il perseguimento del contenimento della spesa pubblica può consentire al legislatore nazionale una compressione della potestà legislativa concorrente delle regioni all'interno di due diverse materie il coordinamento della finanza pubblica e la tutela della salute.

D'altra parte nella sent. 414/04 la Corte afferma che il coordinamento della finanza pubblica, cui fa riferimento l'art. 117, comma terzo, della Costituzione, è, più che “una materia, una funzione che, a livello nazionale, e quanto alla finanza pubblica nel suo complesso, spetta allo Stato” **e tale sovrapposizione della nozione di funzione su quella di materia è sempre stato lo strumento utilizzato dalla Corte per legittimare una estensione degli ambiti di intervento legislativo statale anche in diversi contesti**, ovvero all'interno della potestà legislativa esclusiva (la Corte ha ritenuto, all'interno della sent. 345/04, che la tutela della concorrenza non presenta i caratteri di una materia di estensione certa, ma quelli di una funzione esercitabile sui più diversi oggetti).

Sul punto si veda, Francesca Leotta: “L'autonomia di spesa degli enti territoriali al vaglio della Corte costituzionale L'autonomia finanziaria di spesa degli enti territoriali al vaglio della Corte costituzionale: i vincoli posti dalla legge finanziaria 2006 alle indennità di carica dei titolari degli organi politici regionali ed alle spese per il personale degli enti territoriali e del servizio sanitario (nota alle sentt. 8 maggio 2007, n. 157 e 17 maggio 2007, n. 169)”, in [Forum di quaderni Costituzionali](#); Gianluca Belfiore, “Finanza locale fra autonomia e coordinamento nella recente sent. C. C. n. 417 del 2005” in [Forum di Quaderni Costituzionali](#); Eleonora Rinaldi, “Illegittime le statuizioni del decreto “taglia-spese” impositive di vincoli puntuali a specifiche voci di spesa dei bilanci di Regioni ed enti locali”, in [Associazione Italiana dei Costituzionalisti](#); Antonio Brancasi “Il coordinamento della finanza pubblica come potestà legislativa e come funzione amministrativa”, in *Le Regioni*, n.2/3 2004.

*consecutivi*” per contrasto con l’autonomia organizzativa riconosciuta alle regioni dal comma 4 dell’art. 117 Cost.

Nella **sent. 386/08**, la Corte riafferma<sup>82</sup> la necessità della individuazione dei mezzi di copertura da parte di una legge regionale che preveda spese di natura non continuativa ne ricorrente.

## **COORDINAMENTO FINANZA PUBBLICA**

### ***Sentenza n. 159 del 20/05/2008***

Con la sentenza 159/08 la Corte Costituzionale è intervenuta in materia di coordinamento della finanza pubblica a seguito dell’impugnazione, da parte della Regione Veneto e dalla Provincia autonoma di Bolzano di diversi commi dell’articolo 1, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge finanziaria per il 2007 dichiarando:

- ✓ l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 730, della Legge n. 296/2006;
- ✓ l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, commi 725, 726, 727 e 728, della Legge n. 296/2006, nella parte in cui si applicano agli enti locali delle Province autonome di Trento e Bolzano;
- ✓ l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 734, della legge n. 296/2006, nella parte in cui esso riguarda le Regioni e le Province di Trento e di Bolzano;
- ✓ l’infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, commi 721 e 722, della Legge n. 296/2006, promosse dalla Regione Veneto, in riferimento agli articoli 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost.;
- ✓ l’inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, commi 725, 726, 727, 728, 729, 730, 733, 734 e 735, promosse dalla Provincia autonoma di Bolzano, in riferimento agli articoli 3, 81, 97, 116, 117, secondo comma, lettere g) e l) Cost., nonché all’art. 4, n. 3) del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 e all’art. 3, d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266;
- ✓ l’infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 735, della legge n. 296/2006, promosse dalla Provincia autonoma di Bolzano, in riferimento agli articoli 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost, agli articoli 8, n. 1), 80 e 81 del D.P.R. n. 670 del 1972, all’art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992, e agli artt. 16 e 17 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268.

**L’analisi delle motivazioni che hanno indotto la Consulta a ritenere infondate le censure di incostituzionalità aventi per oggetto il comma 721 dell’art.1 della legge 296/06 ci consente di individuare il tema principale affrontato dalla Corte all’interno della sentenza 159/08 ovvero il “coordinamento della finanza pubblica”, a cui fa espresso riferimento, all’interno delle materie di legislazione concorrente, il comma 3 dell’art. 117 Cost.**

La disposizione prescrive che “Ai fini del contenimento della spesa pubblica, le regioni, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, adottano disposizioni, normative o amministrative, finalizzate ad assicurare la riduzione

---

82 Vedi note n. 19 e n. 20.

degli oneri degli organismi politici e degli apparati amministrativi, con particolare riferimento alla diminuzione dell'ammontare dei compensi e delle indennità dei componenti degli organi rappresentativi e del numero di questi ultimi, alla soppressione degli enti inutili, alla fusione delle società partecipate e al ridimensionamento delle strutture organizzative» e viene espressamente qualificata dal comma 722 del medesimo articolo come “principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, ai fini del rispetto dei parametri stabiliti dal patto di stabilità e crescita dell’Unione Europea”.

La Consulta richiamando la sua precedente giurisprudenza<sup>83</sup> sul tema osserva che:

- ✓ da un intervento statale in **materia di coordinamento della finanza pubblica** all'interno della legislazione concorrente non possa che derivare una **compressione degli spazi di intervento delle Regioni sulla loro organizzazione amministrativa**, o sulla disciplina del loro personale e una compressione della loro autonomia di spesa;
- ✓ le disposizioni impugnate **si sottraggono** ad ogni **censura di illegittimità costituzionale** in quanto si traducono nella individuazione di **criteri ed obiettivi ai quali dovranno attenersi le Regioni nell'esercizio della loro autonomia finanziaria** senza imporre precetti specifici e puntuali<sup>84</sup>. All'interno della **sentenza 36/04** la Consulta aveva avuto già modo di affermare che “**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”.

Tale Principio risulta ribadito **all'interno della successiva sentenza 414/04**:

- ✓ il coordinamento della finanza pubblica, **cui fa riferimento l'art. 117, comma terzo, della Costituzione**, è, più che una materia, una funzione **che, a livello nazionale, e quanto alla finanza pubblica nel suo complesso, spetta allo Stato**;
- ✓ ciò non esclude, ed in tal senso va letto il richiamo alla competenza concorrente di cui alla citata norma costituzionale, che **il coordinamento incidente sulla spesa regionale deve limitarsi a porre i principi ai quali la Regione deve ispirare la sua condotta finanziaria, lasciando, poi, alla Regione la statuizione delle regole di dettaglio della condotta medesima**.

La costituzionalità degli interventi statali in materia di coordinamento della finanza regionale dovrebbe pertanto essere subordinata ad un giudizio di ragionevolezza in grado di trovare un non agevole bilanciamento tra il principio di unità economica dell'ordinamento (art. 120, comma 2 Cost.) e l'autonomia finanziaria, organizzativa e amministrativa delle regioni (artt. 118 e 119 Cost.)<sup>85</sup>.

**L'impossibilità** che le disposizioni in materia di **coordinamento della finanza pubblica** si traducano in **misure analitiche di dettaglio tali da compromettere l'autonomia finanziaria delle Regioni** determina invece la

---

<sup>83</sup> Sent. C.C. 162/07, sent. C.C. 169/07, sent. C.C. 36/04, sent. C.C. 353/04.

<sup>84</sup> Sent. C.C. 390/04, sent. C.C. 449/05, sent. C.C. 95/07.

<sup>85</sup> Si veda Matteo Barbero “*Blocco delle assunzioni: le ragioni di una bocciatura*” su Federalismi.

pronuncia di **illegittimità costituzionale del comma 730 dell'art. 1, legge n. 296/2006 avente per oggetto la disciplina dei compensi degli amministratori delle società a partecipazione regionale.**

Riscontrando una indebita violazione della **competenza residuale delle Regioni (art.117, comma 4 Cost.) in materia di autonomia organizzativa la Consulta** ha ritenuto **costituzionalmente illegittimo**, nella parte in cui esso si riferisce alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, **il comma 734 dell'art. 1 della legge n. 296/2006 che preclude la possibilità di nominare come “amministratore di ente, istituzione, azienda pubblica, società a totale o parziale capitale pubblico chi, avendo ricoperto nei cinque anni precedenti incarichi analoghi, abbia chiuso in perdita tre esercizi consecutivi”**.

### ***Sentenza n. 386 del 25/11/2008***

La Corte interviene, con la sentenza 386/08, in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica ribadendo, sulla base di un orientamento giurisprudenziale consolidato, la necessità della individuazione dei mezzi di copertura da parte di una legge regionale che preveda spese di natura non continuativa né ricorrente.

La Corte perviene a tale decisione riaffermando principi già espressi in precedenti pronunce, in base ai quali le leggi istitutive di nuove spese debbono recare una esplicita indicazione del relativo mezzo di copertura<sup>86</sup> e che a tale obbligo non si sottraggono le norme regionali<sup>87</sup>.

La Consulta, nell'applicare tale principio alla singola fattispecie sottoposta al suo giudizio, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Calabria 5 ottobre 2007, n. 22 (Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per l'anno 2007 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8), per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Il ricorso era stato sollevato dal Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, in quanto la norma oggetto di censura stabiliva la concessione, a favore delle aziende di trasporto pubblico locale, di contributi da erogare in rate costanti decennali, demandando ai provvedimenti concernenti il bilancio 2008 l'individuazione dei criteri necessari per la determinazione dei contributi stessi, il computo del fabbisogno finanziario occorrente ed il reperimento della conseguente copertura finanziaria.

Per il ricorrente l'art. 5 della l.r. 22/07, incidendo oltretutto sul patto di stabilità interna si sarebbe posta in contrasto con:

l'art. 81 Cost. che prevede l'obbligo della legge che importi nuove o maggiori spese di indicare i mezzi per farvi fronte, principio ribadito per le spese regionali a carattere pluriennale dall'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 76 del 2000, a sua volta espressione di un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci e coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli artt. 117, terzo comma;

l'art. 119, secondo comma, Cost. e il principio del buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97 Cost.

Come anticipato in premessa la Consulta perviene alla dichiarazione di illegittimità dell'art. 5 della l.r. 22/07 per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione in quanto :

---

<sup>86</sup> Sent. C.C. 213/08, Sent. C.C. 359/07, Sent. C.C. 9/58.

<sup>87</sup> Sent. C.C. 213/08, Sent. C.C. 16/61. All'interno della sent. 66/59 la Consulta ritiene che la previsione in bilancio dei fondi destinati a una spesa contemplata da una legge sostanziale non assolve, di per sé sola, al precetto dell'art. 81, ult. comma, Costituzione.

- ✓ le spese previste all'interno della disposizione regionale censurata non possono essere considerate di natura continuativa o ricorrente per il solo fatto di prevedere rate costanti decennali per la loro erogazione ;
- ✓ la disposizione regionale si pone in contrasto, con un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci e coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, della Costituzione) ovvero con articolo 3, comma 2 del , del d.lgs. 76/00 che recita "le leggi regionali che dispongono spese a carattere pluriennale indicano l'ammontare complessivo, nonché la quota eventualmente a carico del bilancio in corso o già presentato al consiglio, rinviando ai successivi bilanci la determinazione delle quote di spesa destinate a gravare su ciascuno dei relativi esercizi".

### ***Sentenza n. 391 del 28/11/2008***

Con **sentenza 391/08** la Corte costituzionale si è pronunciata sul **divieto di discriminazione delle imprese sulla base di un elemento di localizzazione territoriale** stabilendo l'illegittimità costituzionale dell'art. 47, comma 2, della legge della Regione Puglia 20 febbraio 1995, n. 3 (Procedure per l'attuazione del Programma operativo plurifondo 1994-1999), che prevede per l'accesso agli incentivi riservati alle strutture turistico-ricettive previsti dal Programma operativo plurifondo per il 1994-1999, che il **richiedente abbia la sede legale, amministrativa ed operativa, nel territorio regionale.**

Alla dichiarazione di incostituzionalità la Consulta perviene anche se la disposizione regionale impugnata è stata successivamente abrogata (art. 56 l.r.14/98), in quanto l'art. 47 della l.r. 3/95 continua ad applicarsi ai rapporti sorti durante la sua vigenza.

La discriminazione delle imprese sulla base di un elemento di localizzazione territoriale viene ritenuta dalla Corte in contrasto con:

- ✓ il principio di eguaglianza, di cui all'art. 3 della Cost.;
- ✓ il principio di cui all'art 120, comma 1, Cost., in base al quale la Regione non può adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni e non può limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o lavoro;<sup>88</sup>
- ✓ il principio di libertà dell'iniziativa economica privata di cui all'art. 41 Cost..

La Corte inoltre osserva che la ratio dei finanziamenti pubblici, finalizzati alla incentivazione di attività economiche, è certamente quella di agevolare lo sviluppo sociale ed economico del territorio regionale e che rispetto a tale finalità la necessità dell'esistenza nel territorio regionale di tutte e tre le sedi dell'impresa non è funzionale, risultando sufficiente la sola presenza in loco di una sede operativa.

A sostegno della propria decisione la Corte richiama l'esistenza di un consolidato orientamento giurisprudenziale che prevede "il divieto per i legislatori regionali di frapporre ostacoli di carattere protezionistico alla prestazione, nel

---

<sup>88</sup> Cfr. Corte cost., sentenza n. 207 del 2001. Detto principio è stato più volte applicato all'esercizio di attività professionali ed economiche: Corte cost., sentenze n. 6 del 1956, n. 13 del 1961, n. 168 del 1987, n. 372 del 1989, n. 362 del 1998.

proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale<sup>89</sup>.

## GOVERNO DEL TERRITORIO

### *Sentenza n. 9 del 25/01/2008*

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 9/2008, ha dichiarato:

- ✓ illegittimo l'art. 1, comma 88 della legge n. 266/2005 (finanziaria 2006) per contrasto con le competenze regionali in materia di governo del territorio per contrasto con gli articoli 117 e 118 della Costituzione nonché con gli articoli 4, numero 12, e 8 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia;
- ✓ inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 88, della legge n. 266/2005, sollevate, in riferimento all'art. 114 Cost., al principio di ragionevolezza e al principio di leale cooperazione, dalla Regione Campania;
- ✓ inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 88, della legge n. 266/2005, sollevate, in riferimento all'art. 119 Cost., dalla Regione Emilia-Romagna e dalla Regione Friuli-Venezia Giulia.

La Regione Campania e la Regione Emilia-Romagna hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale nei riguardi del comma 88 dell'art. 1 della legge n. 266/2005, per contrasto con gli articoli 114 (evocato dalla sola Regione Campania), 117, terzo comma, e 118 della Costituzione.

Anche la Regione Friuli-Venezia Giulia ha impugnato l'art. 1, comma 88 della legge n. 266/2005, denunciando la violazione dell'art. 4, numero 12, e dell'art. 8 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

Tutte le ricorrenti lamentano **la violazione delle rispettive competenze in materia di governo del territorio, o di urbanistica** ad opera della disposizione impugnata, che prevederebbe **un eccezionale procedimento di sanatoria edilizia per i beni immobili «appartenenti a Ferrovie dello Stato Spa ed alle società dalla stessa direttamente o indirettamente integralmente controllate» o a coloro che li abbiano acquistati da tali società.**

I giudici, nel considerare il fondamento dell'intervento legislativo statale in oggetto, non hanno condiviso la tesi dell'Avvocatura dello Stato, che ha sostenuto che il censurato comma 88 avrebbe inteso solo «semplificare la documentazione occorrente per le operazioni di dismissione» degli immobili «appartenenti a Ferrovie dello Stato S.p.a. ed alle società dalla stessa direttamente o indirettamente integralmente controllate», dal momento che, per molteplici motivi, non si riusciva a ricostruire la documentazione relativa alla situazione di tipo urbanistico-edilizio di molti di questi beni. Non ci si troverebbe, quindi, secondo l'Avvocatura, dinanzi ad una ipotesi di condono edilizio ma, semmai, solo ad una speciale procedura per ottenere, entro brevi termini perentori, dai Comuni interessati la documentazione urbanistico-edilizia necessaria per la commercializzazione di questi beni anche da parte dei loro acquirenti.

---

<sup>89</sup> Cfr. Corte cost., sentenze n. 64 del 2007 e n. 440 del 2006.

La Corte osserva che la necessità di speciali disposizioni per facilitare la vendita dei beni immobili delle Ferrovie dello Stato, pur in mancanza della documentazione attestante la relativa conformità urbanistico-edilizia, è già stata soddisfatta con il comma 6-bis dell'art. 1 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351 (Disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 novembre 2001, n. 410, il quale prevede che detti immobili possano essere alienati “con esonero dalla consegna dei documenti relativi alla proprietà e di quelli attestanti la regolarità urbanistica, edilizia e fiscale”.

La **disposizione impugnata**, da parte sua, **si caratterizza** per la netta prevalenza di elementi caratteristici di una procedura di **sanatoria edilizia di tipo straordinario**<sup>90</sup>, mentre i profili documentativi, finalizzati alla commercializzazione dei beni in parola da parte degli acquirenti, si configurano come meramente conseguenti ed accessori.

**La giurisprudenza<sup>91</sup> della Corte successiva alla modificazione del Titolo V della seconda parte della Costituzione e formatasi in relazione al recente condono edilizio<sup>92</sup> previsto dal decreto-legge n. 269 del 2003<sup>93</sup>, è caratterizzata:**

in primo luogo dalla affermazione secondo cui il legislatore statale può prevedere una sanatoria edilizia straordinaria solo in presenza di gravi situazioni di interesse generale;

in secondo luogo, dalla riconduzione della competenza legislativa in tema di condono, salvi i soli profili di ordine penale che sono di esclusiva competenza statale, essenzialmente alla materia «governo del territorio», di cui all'art. 117, comma terzo, Cost. ovvero alla materia “urbanistica” per le Regioni a statuto speciale che hanno tale competenza.

**La disposizione censurata non supera** evidentemente quello «**stretto esame di costituzionalità**» che questa 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»<sup>94</sup>, 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»<sup>95</sup>, tanto più che la disposizione impugnata

---

<sup>90</sup>1) La disposizione impugnata introduce una presunzione assoluta di conformità alla legge vigente al momento della loro edificazione per tutti i beni appartenenti a Ferrovie dello Stato S.p.A. e alle società dalla stessa direttamente o indirettamente controllate;

2) si prevede un termine per ottenere una documentazione che tenga luogo di quella attestante la regolarità urbanistica o edilizia mancante;

3) vengono esclusi gli abusi non sanabili;

4) si prevede il versamento di una somma di denaro tra il 10% e il 30% di quella dovuta in base alla disposizioni sul condono edilizio ( legge 296/03).

<sup>91</sup> Francesca di Lascio “*Leggi regionali e terzo condono edilizio* : La Corte interviene nuovamente a definire i limiti della potestà concorrente” in “Amministrazione in cammino”.

Marco Armanno “*I (presunti) vizi di illegittimità costituzionale del nuovo condono edilizio al vaglio della Corte*”: <http://www.astrid-online.it/Gli-osserv/Ilpp/ARMANNO-Corte-cost-e-Condono-edilizi.pdf>

<sup>92</sup> Sent. C.C. 196/04, sent. C.C.197/04, sent. C.C.198/04, sent. C.C. 199/04, sent. C.C. 416/04, sent. C.C. 70/05, sent. C.C. 71/05, sent. C.C. 49/06 .

<sup>93</sup> Sent. C.C.49/06, sent. C.C. 70/05, sent. C.C. 71/05, sent. C.C. 304/05, sent. C.C. 196/04.

<sup>94</sup> Sent. C.C. 196/04, sent. C.C. 427/05.

<sup>95</sup> Sent. C.C. 427/05.

**interviene– quasi senza soluzione di continuità – dopo una sanatoria straordinaria di portata generale appena conclusa.** In secondo luogo, la sua disciplina del tutto analitica contrasta con la natura della potestà legislativa delle Regioni ad autonomia ordinaria in tema di «governo del territorio» ed, a maggior ragione, con quella di una Regione ad autonomia speciale, come il Friuli-Venezia-Giulia, dotata in materia di potestà legislativa di tipo primario, e con il conseguente «doveroso riconoscimento alla legislazione regionale di un ruolo specificativo – all'interno delle scelte riservate al legislatore nazionale – delle norme in tema di condono»<sup>96</sup>.

### ***Ordinanza n. 100 del 11/04/08***

Con l'ordinanza 100/08 la Consulta dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge della Regione Basilicata 6 luglio 1978, n. 28 (Norme di attuazione della legge 28 gennaio 1977, n. 10 in materia di edificazione dei suoli), come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione Basilicata 13 maggio 2003, n. 17 (Modifica del comma 2 dell'art. 6 della legge regionale n. 28 del 6 luglio 1978), sollevata, in riferimento agli artt. 117 e 119 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata con l'ordinanza di cui in epigrafe.

La disposizione impugnata prevede che «le concessioni edilizie, relative alla realizzazione di una nuova costruzione o impianto, ovvero all'ammodernamento o all'ampliamento di costruzioni o di impianti esistenti destinati ad attività industriali e artigianali ubicate nelle aree di sviluppo industriale, in quelle dei Piani per Insediamenti Produttivi o della Programmazione Negoziata, il cui costo infrastrutturale non sia stato sostenuto in alcun modo dal Comune o dai Comuni in cui l'area ricade, sono rilasciate in esenzione del contributo relativo agli oneri di urbanizzazione».

A giudizio del tribunale amministrativo la disposizione censurata andrebbe ricondotta all'interno della materia "governo del territorio", ovvero a un ambito di esercizio della potestà legislativa di natura concorrente e, nel configurare ipotesi di esenzione dal pagamento del contributo relativo agli oneri di urbanizzazione, introdurrebbe una deroga al principio fondamentale di onerosità della concessione edilizia conformemente a quanto risulterebbe da alcune pronunce della Consulta antecedenti peraltro alla riforma del titolo V.

La Corte, nell'osservare che il tribunale amministrativo non si è nemmeno posto il problema dell'applicabilità della disposizione censurata al caso di specie, precludendole la possibilità di valutare la rilevanza della questione nel giudizio a quo, dichiara l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge della Regione Basilicata 28/78.

**PRODUZIONE, TRASPORTO, DISTRIBUZIONE NAZIONALE  
DELL'ENERGIA**

---

<sup>96</sup> Sent. C.C. 196/04 .



## **Sentenza n. 1 del 18/01/2008**

Con cinque distinti ricorsi le Regioni Piemonte, Toscana, Campania, Emilia-Romagna e Friuli Venezia Giulia hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni della legge n. 266/2005, tra le quali, in tutto o in parte, quelle dettate dall'articolo 1 commi da 483 a 492, in materia di grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico.

**Con sent. 1/2008, la Corte Costituzionale ha dichiarato:**

- ✓ **l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 483, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), nella parte in cui non prevede un adeguato coinvolgimento delle Regioni nel procedimento finalizzato all'adozione del provvedimento del Ministero delle attività produttive, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, sentito il gestore della rete di trasmissione nazionale, che determina i requisiti organizzativi e finanziari minimi, i parametri di aumento dell'energia prodotta e della potenza installata concernenti la procedura di gara.**
- ✓ **l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 485, 486, 487 e 488 della legge n. 266/2005 e dell'art. 1, comma 492, della legge n. 266/2005, nella parte in cui esso si riferisce ai precedenti commi 485, 486, 487 e 488 del medesimo articolo.**

**I commi da 483 a 492 dell'art. 1 della legge n. 266/2005** introducono un'articolata disciplina delle concessioni di grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico, prevedendo, sia regole immediate e transitorie, sia regole destinate ad operare "a regime".

Al secondo ambito sono riconducibili la regola della gara pubblica (comma 483), quale principio generale per l'attribuzione delle concessioni e le regole relative alla trasferibilità del ramo di azienda relativo all'esercizio della concessione stessa (commi 489 e 490).

Sono invece destinate ad avere immediata applicazione le regole dettate in tema di proroga di dieci anni delle concessioni esistenti alla data di entrata in vigore della legge n. 266/2005 (comma 485).

Analizzando le censure proposte dalle Regioni avverso i singoli commi dell'art. 1 della legge n. 266/2005, la Corte ha ritenuto preferibile, alterando l'ordine numerico delle disposizioni, per maggior chiarezza di esposizione, esaminare prima quelle relative alla normativa a regime (commi 483, 484, 489 e 490), poi quelle relative alla normativa transitoria (commi 485, 486, 487 e 488), infine quelle relative alla "autoqualificazione" della disciplina (comma 491) ed all'obbligo di adeguamento delle Regioni ad essa (comma 492).

La Corte prima di affrontare le singole questioni sottoposte al suo giudizio opera una breve ricostruzione del quadro normativo in materia di derivazioni di acque pubbliche ricordando che:

- ✓ l'art. 86 del decreto legislativo 112/98 ha conferito alle Regioni l'intera gestione del demanio idrico (la cui titolarità resta comunque in capo allo Stato);
- ✓ l'art. 88 del medesimo decreto legislativo ha chiarito che tale gestione comprende tutte le funzioni amministrative relative alle derivazioni di

acque pubbliche, la determinazione dei canoni di concessione e la spettanza dei relativi proventi;

- ✓ la competenza dello Stato in materia di grandi derivazioni temporaneamente fatta salva dal decreto legislativo 112/98 fino all'entrata in vigore delle norme di recepimento della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente le norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica (direttiva 86/92/CE) è definitivamente venuta meno con l'approvazione del dpcm 12 ottobre 2000 (individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire alle Regioni e agli enti locali per l'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di demanio idrico) adottato ai sensi dell'articolo 7 della prima legge Bassanini (l. 59/97);
- ✓ con l'entrata in vigore della legge costituzionale 3/01, di modifica del titolo V della parte II della Costituzione, alle Regioni è stata attribuita una competenza legislativa di natura concorrente in materia di "produzione, trasporto, e distribuzione nazionale dell'energia".

### **Il comma 483**

Il comma 483 viene censurato dalla Regione Toscana, in riferimento agli articoli 117, terzo comma, e 118 della Costituzione, nella parte in cui, modificando l'art. 12 del decreto legislativo n. 79 del 1999, stabilisce che con provvedimento del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, sono determinati i requisiti organizzativi e finanziari minimi, i parametri di aumento dell'energia prodotta e della potenza installata concernenti la procedura di gara. La ricorrente sostiene che il **provvedimento ministeriale in questione, intervenendo nei settori materiali di competenza regionale dell'energia e del governo del territorio, dovrebbe essere adottato d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, mentre la norma omette del tutto un coinvolgimento delle Regioni.**

In termini analoghi può interpretarsi la generica censura della Regione Campania sul punto, la quale invoca, peraltro, come parametro del giudizio, anche il principio di leale collaborazione.

La Regione Piemonte impugna il comma 483, unitamente ai commi 485 e 487, sostenendo che le predette disposizioni non terrebbero conto delle richiamate competenze regionali in materia di energia e di governo del territorio **e non prevederebbero un meccanismo procedurale ed una sede di confronto tali da assicurare il coinvolgimento degli enti territoriali, istituzionalmente chiamati a valutare e condividere scelte che vengono ad incidere direttamente sul loro territorio.**

Anche la Regione Emilia-Romagna censura il comma 483, unitamente ai commi 485 e 487, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione e al principio di leale collaborazione, in quanto essi attribuiscono competenze amministrative in materia concorrente ad organi statali, senza prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni.

La Corte Costituzionale ha dichiarato le questioni relative al comma 483 fondate rispetto alla seconda parte del comma stesso. **Quanto alla prima parte, infatti, non v'è dubbio che la disposizione, disciplinando l'espletamento delle gare ad evidenza pubblica, rientri nella materia della «tutela della**

concorrenza» di competenza esclusiva dello Stato<sup>97</sup>. **Basta rilevare al riguardo che la gara pubblica costituisce uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza**<sup>98</sup>.

Per quanto riguarda la seconda parte della disposizione impugnata, deve invece rilevarsi che il decreto con il quale il Ministero delle attività produttive, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, sentito il gestore della rete di trasmissione nazionale, determina, con proprio provvedimento, i requisiti organizzativi e finanziari minimi, i parametri di aumento dell'energia prodotta e della potenza installata concernenti la procedura di gara, è un atto che, da un lato, è riconducibile alla indicata competenza statale in materia di tutela della concorrenza, dall'altro, interferisce su aspetti organizzativi, programmatori e gestori della materia, di competenza concorrente, della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia (art. 117, terzo comma, della Costituzione).

In ordine a tale potere, che indirettamente potrebbe coinvolgere, per il suo concreto atteggiarsi (aumento dell'energia prodotta e della potenza installata), anche aspetti di gestione del territorio, deve riconoscersi la necessità di assicurare un potere specifico degli organi dello Stato, chiamati a tutelare la concorrenza nel settore economico di riferimento, nonché interessi unitari alla produzione e gestione di una risorsa strategica qual è l'energia idroelettrica, ma, al contempo, **anche la necessità di un coinvolgimento, sul piano amministrativo, delle Regioni**<sup>99</sup>. **Va rimessa alla discrezionalità del legislatore la predisposizione di regole che comportino il coinvolgimento regionale nell'adozione del decreto in questione**<sup>100</sup>.

Deve, conseguentemente, essere dichiarata la **illegittimità costituzionale del comma 483, nella parte in cui non prevede alcun coinvolgimento delle Regioni nel procedimento finalizzato all'adozione del decreto ministeriale ivi previsto.**

### **Il comma 485**

Quanto alla normativa transitoria, il comma 485 viene censurato dalle Regioni Campania, Piemonte, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia-Giulia, le quali escludono

---

<sup>97</sup> Secondo la Corte possono essere ricondotte alla nozione di concorrenza di cui alla lett. e) del comma 2, dell'art. 117, coerentemente con quanto avviene nel diritto comunitario non solo le misure di tutela degli assetti concorrenziali già consolidati, ma anche "le misure legislative di promozione della concorrenza" (sent. C.C. 430/07.): "Quando l'art. 117, secondo comma, lettera e) affida alla potestà esclusiva statale la tutela della concorrenza, non intende certo limitarne la portata ad una sola delle sue declinazioni di significato. Al contrario, proprio l'aver accorpato nel medesimo titolo di competenza, la moneta, la tutela del risparmio e dei mercati finanziari, il sistema valutario, i sistemi tributario e contabile dello Stato, la perequazione delle risorse finanziarie e appunto la tutela della concorrenza, rende palese che quest'ultima costituisce una delle leve della politica economica statale e pertanto non può essere intesa in senso statico, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali.. (Sent. C.C. 14/2004 che rappresenta la prima fondamentale pronuncia in materia di concorrenza dopo la modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione). Nello stesso senso vedi sent. C.C. 411/07 ove si rivela che lo Stato può porre in essere nell'esercizio della competenza relativa alla tutela della concorrenza interventi finalizzati promuovere la c.d. concorrenza "per il mercato" la quale impone che la scelta del contraente avvenga all'esito di specifiche procedure di gara, sia la c.d. concorrenza "nel mercato" adottando misure di "liberalizzazione dei mercati".

<sup>98</sup> Sent. C.C. 401/07.

<sup>99</sup> Sent. C.C. 383/05.

<sup>100</sup> Sent. C.C. 231/05.

che lo Stato possa prevedere una proroga delle concessioni in corso di grandi derivazioni, sia pur a determinate condizioni.

Nonostante il richiamo contenuto nel comma 485 «ai tempi di completamento del processo di liberalizzazione e integrazione europea del mercato interno dell'energia elettrica» e nonostante la "autoqualificazione" della materia, di cui al comma 491, come tutela della concorrenza ed attuazione dei principi comunitari, deve anzitutto escludersi, secondo la Corte, che la disposizione in questione possa giustificarsi alla luce della competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

La previsione censurata, in effetti, anziché aprire gradualmente il mercato interno dell'energia seguendo le scadenze naturali delle diverse concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche, proroga irragionevolmente queste ultime di dieci anni decorrenti dalla data di scadenza di ciascuna concessione.

**La norma, dunque, lungi dal costituire uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza, contrasta con i principi comunitari e contraddice apertamente il fine (la tutela della concorrenza), che pur afferma di voler perseguire.**

**La proroga determinando il differimento indiscriminato per 10 anni delle gare per tutte le concessioni in atto non risulterebbe funzionale a consentire un'apertura neppure graduale del mercato :**

non si tratterebbe pertanto della previsione di un periodo transitorio strumentale a garantire un passaggio progressivo da un regime monopolistico ad un assetto concorrenziale del settore<sup>101</sup>, **ma della irragionevole sospensione delle gare per la durata di 10 anni decorrenti dalla data di scadenza delle singole concessioni.**

**La disposizione statale censurata** - secondo la quale le grandi concessioni di derivazioni idroelettriche in corso alla data di entrata in vigore della legge sono prorogate di dieci anni rispetto alle date di scadenza, e si sospendono, di conseguenza, per il corrispondente periodo di tempo, le relative gare, mirando al miglioramento delle prestazioni energetiche degli impianti di produzione e ad una più elevata tutela delle condizioni ambientali - **deve essere, al contrario, ricondotta alla competenza concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.**

**Il comma 485** va dichiarato pertanto **costituzionalmente illegittimo** in quanto, andando ben oltre gli spazi di intervento, in astratto riconoscibili al legislatore statale nell'esercizio delle proprie competenze trasversali, tra le quali rientra la tutela della concorrenza<sup>102</sup>, si **configura come una disposizione di dettaglio<sup>103</sup> all'interno di un 'ambito di legislazione regionale di natura concorrente.**

A questo potremmo chiederci quale sarebbe stato l'esito della introduzione all'interno di una legge regionale di quel regime di proroga inserito in una disposizione di fonte statale e giudicato costituzionalmente illegittimo.

Evidentemente la proroga delle concessioni da parte del legislatore regionale non si sarebbe sottratta alle censure di costituzionalità, posto che solo in presenza

---

<sup>101</sup> In altre pronunce la Consulta ha ritenuto costituzionalmente legittima la previsione di un regime transitorio stabilito dal legislatore statale nell'esercizio della sua discrezionalità, ma finalizzato a consentire un'apertura graduale dei mercati sia di quello energetico che di quelli dei servizi pubblici (sent. C.C. 413/02, sent. C.C. 29/06). Ved. sent. C.C. 272/04, all'interno della quale, la Consulta afferma che le esigenze di tutela della concorrenza possono essere legittimamente perseguite anche mediante una non irragionevole disciplina di carattere transitorio.

<sup>102</sup> Vedi Sandro Manica "Concessioni idroelettriche e tutela della concorrenza nella sentenza della Corte Costituzionale 14 gennaio 2008, n. 1", in *Federalismi*.

<sup>103</sup> Sent. C.C. 181/06, sent. C.C. 390/04 .

di specifiche condizioni locali, tali da imporre la previsione di un ragionevole regime transitorio che asseconi la transizione ad un assetto concorrenziale del mercato, l'intervento normativo regionale sarebbe stato costituzionalmente legittimo<sup>104</sup>.

Dalla illegittimità costituzionale del comma 485 dell'art. 1 della legge n. 266/2005 discende la illegittimità costituzionale di tutte le residue previsioni, impugnate sotto vari profili dalle Regioni ricorrenti, che recano la dettagliata disciplina della proroga in questione, e pertanto: del comma 486, il quale introduce a carico dei concessionari un canone aggiuntivo quale corrispettivo della proroga; del successivo comma 487, il quale prevede le condizioni quantitative, qualitative e temporali degli interventi di ammodernamento degli impianti richiesti ai fini dell'ottenimento della proroga; ed, infine, del comma 488, il quale prevede gli adempimenti formali a carico dei concessionari ed il termine entro il quale la Regione deve compiere la verifica dell'esistenza dei presupposti per la proroga.

Tali previsioni, essendo stata dichiarata l'illegittimità della proroga delle concessioni in atto, vengono a perdere il proprio oggetto; ed inoltre, regolando nel dettaglio la procedura finalizzata alla proroga stessa, sono affette dai medesimi vizi di legittimità costituzionale che inficiano quest'ultima.

### **Il comma 492**

Il comma 492, il quale prevede l'obbligo di armonizzazione delle Regioni e delle Province autonome con la nuova legislazione dello Stato nel termine di novanta giorni è censurato dalle Regioni Campania, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia.

La Corte pur ribadendo, conformemente alla sua precedente giurisprudenza, che la materia delle acque pubbliche non possa essere ricondotta all'interno della competenza legislativa di natura residuale di cui al quarto comma dell'art.117 Cost. **dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 492** nella parte in cui si riferisce ai commi 485, 486, 487, 488 già dichiarati costituzionalmente illegittimi all'interno della sentenza.

## **PROFESSIONI**

### ***Sentenza n. 93 del 11/04/2008***

La Corte Costituzionale con sentenza 11 aprile 2008 n. 93 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge regionale del Piemonte 18 settembre 2006, n. 32 (Norme in materia di discipline bio-naturali del benessere).

Il ricorso presentato dal governo ha avuto per oggetto:

- ✓ l'art. 2, il quale individua le "discipline bio-naturali del benessere" nelle pratiche e tecniche naturali, non sanitarie, volte al raggiungimento, miglioramento o conservazione del benessere della persona;
- ✓ l'art. 3, il quale definisce il percorso formativo per essere riconosciuti operatori nelle discipline bio-naturali del benessere;
- ✓ gli artt. 5 e 6 che dispongono l'istituzione di un elenco regionale delle discipline bio-naturali, diviso in due sezioni, la prima relativa alle

---

<sup>104</sup> Vedi nota n. 61

“agenzie formative” e la seconda relativa agli “operatori”, che attribuiscono alla Giunta regionale il compito di stabilire, sentito un apposito Comitato regionale ed a seguito di deliberazione consiliare, i requisiti richiesti per l’inserimento in detto elenco.

A giudizio del governo le disposizioni impugnate sarebbero in contrasto con il principio fondamentale, più volte affermato dalla Corte costituzionale, secondo il quale è riservata alla legislazione statale la individuazione delle figure professionali, dei relativi profili, percorsi formativi e titoli abilitanti nonché la istituzione di albi, ordini e registri.

**La Corte Costituzionale nel ritenere fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 5 e 6 della l.r. 32/2006, perviene alla dichiarazione di illegittimità della legge regionale ribadendo che:**

- ✓ **la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle professioni** (comma 3 art. 117 Cost.) deve rispettare il principio secondo cui **l’individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale.** Tale principio si configura quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, che pertanto non può dar vita a nuove figure professionali, non rilevando, a tal fine, che esse rientrino o meno nell’ambito sanitario;
- ✓ **non rientra nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali**<sup>105</sup> indipendentemente dal fatto che rientrino o meno in ambito sanitario<sup>106</sup> (l’istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per l’iscrizione ad esso hanno, già di per sé, una funzione individuatrice della professione, preclusa alla competenza regionale, anche prescindendo dal fatto che l’iscrizione, nel suddetto registro, si ponga come condizione necessaria ai fini dell’esercizio della attività da esso contemplata).

**La dichiarazione di illegittimità della l.r. 32/06 si pone pertanto, a giudizio della Corte, come la naturale conseguenza dell’individuazione all’interno di tale intervento normativo di un percorso di formazione professionale ai fini dell’accesso all’esercizio delle discipline bio-naturali del benessere** (art. 3) e della previsione (art. 6) di un **elenco regionale delle discipline bio-naturali del benessere**, articolato in due sezioni nelle quali possono essere, rispettivamente, iscritti, previa dimostrazione dello svolgimento di documentata attività per almeno un triennio, gli enti preposti alla formazione degli operatori e, a seguito della dimostrazione del possesso di apposito attestato di qualifica, gli operatori stessi suddivisi in sottosezioni relative ad ogni specializzazione.

la Consulta precisa inoltre che, il carattere non ancora compiutamente definito dei contenuti delle suddette discipline bio-naturali del benessere non viene a modificare le conclusioni alle quali era pervenuta all’interno della sentenza 424/05 relativa alla l.r. 13/04 del Piemonte (Regolamentazione delle discipline bio-naturali), avente analogo oggetto.

La sentenza 93/08, nel ribadire che nell’ambito delle professioni sanitarie esiste un principio fondamentale che attribuisce alla legislazione statale l’individuazione

---

<sup>105</sup> Cfr. sent. C.C. 153/06, sent. C.C. 424/06, sent. C.C. 57/07, sent. C.C.300/07.

<sup>106</sup> Cfr. sent. C.C. 355/05 .

delle professioni non riconosciute si pone come il risultato di un mutamento dell'orientamento giurisprudenziale della Consulta,<sup>107</sup> che ha previsto la possibilità che i principi fondamentali si traducano e “comportino l'inclusione o l'esclusione di singoli settori da una materia”, come risulta attestato dalla relazione del Presidente Zagrebelsky sulla giustizia costituzionale del 2003 che recita:

*“Significativa è anche la sentenza 353, nella quale si afferma che la potestà legislativa regionale in materia di professioni sanitarie (nella specie, si trattava di pratiche terapeutiche e discipline non convenzionali - quali agopuntura, fitoterapia, omeopatia, omotossicologia e altre) deve rispettare il principio, già vigente nella legislazione statale, secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, [deve] essere riservata allo Stato. La possibilità che i principi fondamentali comportino l'inclusione o l'esclusione di singoli settori da una materia (possibilità negata in passato dalla giurisprudenza costituzionale) è sfiorato anche dalla citata sentenza 222: una delle censure avanzate dal governo nei confronti della legge regionale sugli animali esotici riguardava, infatti, la violazione di un supposto principio fondamentale consistente nella riserva allo Stato di tale materia”.*

### **Sentenza n. 179 del 30/05/2008**

La Corte Costituzionale dichiara illegittimo l'art. 34, L.R. Liguria del 5 febbraio 2002, n. 6 in materia di accesso alla professione di massaggiatore sportivo.

Con sentenza depositata il 30 maggio 2008, la Corte Costituzionale è intervenuta nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 34 della legge della Regione Liguria 5 febbraio 2002, n. 6 (Norme per lo sviluppo degli impianti e delle attività sportive e fisico-motorie), per contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Nella fattispecie in esame, la Consulta ha accolto il ricorso proposto, in via incidentale, dal Tribunale Amministrativo della Liguria, sede di Genova che ha impugnato la legge citata, sostenendo che essa oltrepassava i limiti di competenza legislativa concorrente stabiliti in materia di professioni, essendo **riservata alla legislazione statale l'individuazione delle figure professionali, dei relativi profili**, percorsi formativi e titoli abilitanti nonché l'istituzione di albi, ordini e registri.

Nello specifico, le **disposizioni censurate istituiscono una figura di massaggiatore sportivo regionale e disciplinano il percorso formativo, prevedendo appositi corsi biennali diretti al conseguimento del relativo attestato.**

La Corte Costituzionale, ricordando quanto aveva già avuto modo di affermare nelle **sentenze n. 93 del 2008 e n. 300 del 2007**, ha affermato che *"la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle professioni deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale. Tale principio si configura quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale. Da ciò deriva che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali"*.

Nella pronuncia in rassegna, ponendo l'attenzione sulla legislazione statale vigente, la Consulta ha poi richiamato le disposizioni di cui all'art. 8 della legge 26

---

<sup>107</sup> Cfr. sent. C.C. 222/03 e sent. C.C. 353/03.

ottobre 1971, n. 1099, recante la "Tutela sanitaria delle attività sportive", che riserva al Ministro per la Sanità l'istituzione dei corsi e la disciplina del relativo ordinamento didattico per l'esercizio dell'arte di massaggiatore sportivo, come confermato dall'art. 6 della legge 10 agosto 2000, n. 251, nonché le disposizioni di cui all'art. 1 della legge 1 febbraio 2006, n. 43, recante la disciplina per l'esercizio delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche della riabilitazione, della prevenzione e ostetrica.

Ciò posto, dopo aver delineato il quadro normativo di riferimento, la Corte Costituzionale ha quindi constatato che la disciplina posta dal denunciato art. 34 della legge regionale della Liguria del 5 febbraio 2007, n. 6, prevedendo un determinato percorso di formazione professionale ai fini dell'accesso alla professione di massaggiatore sportivo, non rispetta il limite sancito dall'art. 117, comma terzo della Costituzione, in materia di professioni e, per questi motivi, ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale.

**La l.r. 6/02 istituendo una figura di massaggiatore sportivo regionale e regolando il percorso formativo diretto al conseguimento del relativo attestato, va dichiarata costituzionalmente illegittima per contrasto con il comma 3 dell'art. 117 Cost.<sup>108</sup>**

### ***Sentenza n. 222 del 20/06/2008***

Con la sentenza n. 222 del 2008 la Corte ribadisce che, a prescindere dal settore in cui una determinata professione si espliciti, la determinazione dei principi fondamentali della relativa disciplina spetta sempre allo Stato, nell'esercizio della propria competenza concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Nel merito del giudizio, la Consulta dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale promossa dalla Regione Veneto dell'articolo 10, comma 4, del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7 (Misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 aprile 2007, n. 40, sollevata in riferimento agli articoli 117 e 118 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione.

La Regione Veneto decide di rivolgersi alla Corte Costituzionale ritenendo che la disposizione statale (art. 10, comma 4 d.l. 7/07 convertito con modif. dalla legge 40/07) che interviene in materia di esercizio dell'attività di guida turistica e di accompagnatore turistico violi l'autonomia legislativa regionale in materia di turismo, nel cui ambito ricade la disciplina delle professioni turistiche, riservata - ai sensi del quarto comma dell'art. 117 della Costituzione - alla competenza legislativa residuale della Regione.

La stessa disposizione appare secondo il ricorrente anche non rispettosa della competenza (residuale esclusiva, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.) regionale in materia di formazione professionale, nella parte in cui impone alle Regioni di promuovere sistemi di accreditamento per le guide turistiche specializzate in particolari siti, località e settori e in contrasto con il principio di leale collaborazione.

L'Avvocatura generale dello Stato osserva che, fermi restando i profili di tutela della concorrenza, la norma impugnata regola aspetti dell'esercizio di un'attività

---

<sup>108</sup> Sent. C.C. 449/06 e sent. C.C. 319/05 che arrivano alle medesime conclusioni in riferimento ai profili professionali di massaggiatore/masso fisioterapista e di massaggiatore-capo bagnino degli stabilimenti idroterapici.



professionale, rispetto ai quali l'incidenza nel campo turistico è del tutto ininfluyente ai fini della ripartizione delle competenze prevista dall'art. 117 Cost., dovendosi piuttosto ricondurre la disciplina in esame alla materia delle «professioni» prevista dall'art. 117, terzo comma, Cost.

La Corte, dopo aver ricostruito le modifiche apportate all'articolo 10 in sede di conversione, osserva che dal confronto dei due testi risulta che la disposizione definitiva intende disciplinare la materia dei requisiti di professionalità, necessari per lo svolgimento delle attività di guida e di accompagnatore turistici.

Inoltre, la Corte osserva che le finalità dell'intervento normativo sono quelle di *"garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità sul territorio nazionale e il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché assicurare ai consumatori finali migliori condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale, in conformità al principio comunitario della concorrenza e alle regole sancite dagli artt. 81, 82, e 86 del Trattato istitutivo della Comunità europea"*.

Rispetto a questi parametri, **la Consulta ritiene che la questione non sia fondata in quanto, a prescindere da quale che sia il settore in cui una determinata professione si espliciti, la determinazione dei principi fondamentali della relativa disciplina spetta sempre allo Stato, nell'esercizio della propria competenza concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.**

L'attribuzione della materia delle «professioni» alla competenza concorrente dello Stato, prevista dalla citata disposizione costituzionale, prescinde, dal settore nel quale si esplicita l'attività professionale e risponde all'esigenza che vi sia una disciplina uniforme sul piano nazionale coerente con i principi dell'ordinamento comunitario.

Con riguardo al rilievo di violazione del principio di leale collaborazione, la Corte infine ribadisce il suo indirizzo giurisprudenziale espresso con le sentenze n. 159 del 2008 e n. 401 del 2007 secondo il quale tale principio non opera quando la norma nazionale detta principi fondamentali in una materia di legislazione concorrente.

## **TUTELA DELLA SALUTE**

### ***Sentenza n. 45 del 03/03/2008***<sup>109</sup>

**All'interno della sentenza n. 45, la Corte Costituzionale, a seguito di un ricorso presentato dalla Regione Veneto, nel ribadire l'illegittimità della previsione all'interno di una disposizione di fonte nazionale di fondi a destinazione vincolata in materia di edilizia sanitaria, dichiara:**

**- l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 796, lettera n), della legge n. 296 del 2006, limitatamente** alle seguenti parole: *«Il maggior importo di cui alla presente lettera è vincolato per 500 milioni di euro alla riqualificazione strutturale e tecnologica dei servizi di radiodiagnostica e di radioterapia di interesse oncologico con prioritario riferimento alle regioni meridionali ed insulari, per 100 milioni di euro ad interventi per la realizzazione di strutture residenziali dedicate alle cure palliative con prioritario riferimento alle regioni che abbiano completato il programma realizzativo di cui all'articolo*

---

<sup>109</sup> Cfr. <http://www.giurcost.org/decisioni/index.html> Marco Calcagno "Brevi considerazioni a margine della sentenza n. 45/2008 della Corte Costituzionale. dalla qualificazione delle materie all'autonomia finanziaria regionale".

*1, comma 1, del decreto-legge 28 dicembre 1998, n. 450, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1999, n. 39, e che abbiano avviato programmi di assistenza domiciliare nel campo delle cure palliative, per 100 milioni di euro all'implementazione e all'ammodernamento dei sistemi informatici delle aziende sanitarie ed ospedaliere e all'integrazione dei medesimi con i sistemi informativi sanitari delle regioni e per 100 milioni di euro per strutture di assistenza odontoiatrica»;*

- ✓ inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 808, della legge n. 296 del 2006, promossa, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;
- ✓ non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 808, della legge n. 296 del 2006, promosse, in riferimento agli artt. 3, 117 e 119 Cost. ed al principio di leale collaborazione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.

La sentenza 45/08 riveste particolare interesse per le questioni affrontate dalla Consulta prima di arrivare alla sua decisione finale:

- ✓ **l'individuazione della materia alla quale ricondurre gli interventi di edilizia sanitaria per pervenire ad una identificazione degli ambiti di intervento legislativo che possono essere utilizzati rispettivamente dallo Stato e dalle regioni;**
- ✓ **i limiti che presiedono alla individuazione da parte dello Stato di fondi a destinazione vincolata, materia rispetto alla quale la Consulta ha già avuto modo di elaborare un proprio univoco orientamento giurisprudenziale<sup>110</sup>;**
- ✓ **le finalità e le condizioni che giustificano gli interventi speciali di perequazione in favore delle regioni più povere (art. 119 comma 5).**

La Regione Veneto decide di rivolgersi alla Consulta ritenendo che l'art. 1, comma 796 lettera n) della legge 296/06<sup>111</sup> “Disposizioni per la formazione del

---

<sup>110</sup> Cfr. sent. C.C. 370/2003, sent. C.C. 424/04, sent. C.C. 31/05, sent. 51/05, sent. 231/05 .

<sup>111</sup> Il comma 796 recita:

“796. Per garantire il rispetto degli obblighi comunitari e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2007-2009, in attuazione del protocollo di intesa tra il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per un patto nazionale per la salute sul quale la Conferenza delle regioni e delle province autonome, nella riunione del 28 settembre 2006, ha espresso la propria condivisione:

omissis

n) ai fini del programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico, l'importo fissato dall'articolo 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67, e successive modificazioni, come rideterminato dall'articolo 83, comma 3, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e' elevato a 20 miliardi di euro, fermo restando, per la sottoscrizione di accordi di programma con le regioni e l'assegnazione di risorse agli altri enti del settore sanitario interessati, il limite annualmente definito in base alle effettive disponibilità di bilancio. Il maggior importo di cui alla presente lettera e' vincolato per 500 milioni di euro alla riqualificazione strutturale e tecnologica dei servizi di radiodiagnostica e di radioterapia di interesse oncologico con prioritario riferimento alle regioni meridionali ed insulari, per 100 milioni di euro ad interventi per la realizzazione di strutture residenziali dedicate alle cure palliative con prioritario riferimento alle regioni che abbiano completato il programma realizzativo di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 28 dicembre 1998, n. 450, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1999, n. 39, e che abbiano avviato programmi di assistenza domiciliare nel campo delle cure palliative, per 100

bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)” incida su due materie appartenenti rispettivamente alla competenza concorrente e residuale delle Regioni, ovvero la tutela della salute e l’edilizia sanitaria.

La disposizione impugnata, aumentando uno stanziamento preesistente per interventi riconducibili alla competenza esclusiva o concorrente delle Regioni e introducendo contestualmente una destinazione vincolata nell’utilizzo regionale di tali risorse finanziarie integrerebbe un intervento precluso al legislatore statale per violazione dell’art. 117 e e dello stesso art. 119 Cost., in quanto tale finanziamento statale non avrebbe le caratteristiche né del fondo perequativo di cui al terzo comma dell’art.119, né degli speciali stanziamenti di cui al quinto comma della medesima disposizione costituzionale.

La Regione ricorrente osserva inoltre che:

- ✓ qualora la Corte costituzionale ritenesse di dover ricondurre la previsione di cui alla lettera n) del comma 796 alla fattispecie prevista dall’art. 119, quinto comma, Cost., comunque la norma sarebbe lesiva del principio di leale collaborazione, in quanto, pur incidendo su ambiti di competenza delle Regioni, non prevede il coinvolgimento di queste ultime nella programmazione e nel riparto dei fondi in questione;
- ✓ **l’«irrazionale preferenza accordata alle "regioni meridionali ed insulari"», nella destinazione dei 500 milioni di euro per la riqualificazione strutturale e tecnologica dei servizi di radiodiagnostica e di radioterapia di interesse oncologico, determina la violazione dell’art. 3 Cost, nonché del principio del buon andamento delle pubbliche amministrazioni, sancito dall’art. 97 Cost..**

**La Corte costituzionale, dopo aver sinteticamente ricostruito l’evoluzione normativa in tema di investimenti nell’edilizia sanitaria, ritiene che la questione di legittimità costituzionale del comma 796, lettera n) dell’art. 1 legge 296/06 , sia fondata osservando che:**

**- il primo inciso<sup>112</sup> di tale disposizione limitandosi da aumentare la cifra destinata agli investimenti nel campo dell’edilizia sanitaria previsti all’interno del protocollo d’intesa tra Governo Regioni (Patto per la salute 28 settembre 2006) non configura nessuna violazione dell’autonomia regionale;**

---

milioni di euro all’implementazione e all’ammodernamento dei sistemi informatici delle aziende sanitarie ed ospedaliere e all’integrazione dei medesimi con i sistemi informativi sanitari delle regioni e per 100 milioni di euro per strutture di assistenza odontoiatrica. Il riparto fra le regioni del maggiore importo di cui alla presente lettera e’ effettuato con riferimento alla valutazione dei bisogni relativi ai seguenti criteri e linee prioritarie:

- 1) innovazione tecnologica delle strutture del Servizio sanitario nazionale, con particolare riferimento alla diagnosi e terapia nel campo dell’oncologia e delle malattie rare;
- 2) superamento del divario Nord-Sud;
- 3) possibilità per le regioni che abbiano già realizzato la programmazione pluriennale, di attivare una programmazione aggiuntiva;
- 4) messa a norma delle strutture pubbliche ai sensi dell’atto di indirizzo e coordinamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1997, pubblicato nel supplemento ordinario n. 37 alla Gazzetta Ufficiale n. 42 del 20 febbraio 1997;
- 5) premialità per le regioni sulla base della tempestività e della qualità di interventi di ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico già eseguiti per una quota pari al 10 per cento.”

<sup>112</sup> Vedi nota precedente.

- **le disposizioni di cui all'ultima parte del comma 796, lettera n) dell'art.1 legge 296/06 si sottraggono ad ogni censura in quanto riconducibili a principi fondamentali individuati dal legislatore nazionale in ambiti materiali che ricadono all'interno della potestà legislativa concorrente;**

- **a diversa conclusione si deve pervenire invece per la parte centrale della lettera n) del comma 796 dell'art. 1 legge 296/06 che, introducendo** vincoli puntuali di destinazione delle risorse finanziarie statali trasferite in ambiti materiali appartenenti alla potestà legislativa concorrente, si pone in contrasto con l'art. 119, terzo comma, e l'art. 117, terzo comma, Cost., **secondo quanto affermato, con giurisprudenza costante, da questa Corte<sup>113</sup>.**

**All'interno della sentenza 45/08 la Consulta non fa che ribadire un indirizzo giurisprudenziale già precedentemente espresso all'interno della sent. 1005/07:**

- l'edilizia sanitaria, **che non trova posto come materia specifica tra quelle elencate nell'art. 117 Cost., rientra in due materie previste dalla citata disposizione costituzionale**, governo del territorio e tutela della salute, entrambe appartenenti alla potestà legislativa concorrente.

**La Corte costituzionale ha ripetutamente subordinato la legittimità della distinzione vincolata di fondi a finalità individuate unilateralmente dal legislatore statale a interventi riconducibili all'interno della competenza esclusiva statale :**

se i fondi **sono destinati a finalità riconducibili a** materie di competenza concorrente, **non può che derivarne** l'illegittimità costituzionale delle disposizioni statali che li prevedono, **in quanto in questo contesto, ovvero all'interno delle materie di cui all'art. 117 comma 3 l'imposizione di precisi vincoli alle risorse da assegnare alle Regioni si pone in** contrasto con la loro autonomia finanziaria così come riconosciuta dall'art. 119 Cost.

**L'impugnazione dell'art. 1, comma 808, della legge n. 296 del 2006**, che prevede lo stanziamento di 20 milioni di euro per l'anno 2007 e di 18 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009 per la concessione, da parte del Ministero della salute, di finanziamenti finalizzati alle Regioni meridionali e insulari, allo scopo di assicurare il proseguimento dell'intervento speciale per la diffusione degli screening oncologici di cui all'art. 2-bis del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 81 (Interventi urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo per la salute pubblica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 maggio 2004, n. 138 per violazione degli artt. 3, 117 e 119 Cost. e del principio di leale collaborazione, **viene ritenuta dalla Corte non fondata in quanto:**

- ✓ **gli interventi** previsti dalla disposizione censurata rientrano sicuramente **nei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali** che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e ricadono pertanto nella sfera della potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.;
- ✓ la disposizione concretizza un intervento speciale ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost., rispettando le condizioni in esso previste e poste in chiaro dalla giurisprudenza di questa Corte.<sup>114</sup>;
- ✓ la disposizione censurata ispirata al rispetto del principio di solidarietà sociale e con l'obiettivo di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della

---

<sup>113</sup> Sent. C.C. 105/2007, sent. C.C. 118 /2006 sent. C.C. 423 / 2004.

<sup>114</sup> Sent. C.C. 105/2007, sent. C.C. 451/2006, sent. C.C. 219/2005, sent. C.C. 16/2004.

persona riproduce alcune delle condizioni e finalità che giustificano (art. 119, comma 5 Cost.) interventi speciali di perequazione in favore di Regioni ritenute dal legislatore meno dotate, per differenti situazioni di reddito e di sviluppo, di strumenti atti a garantire un'adeguata fruizione di servizi indispensabili alla tutela della salute.

### ***Sentenza n. 86 del 04/04/2008***

Con sentenza 4 aprile 2008 n. 86 la Corte costituzionale si è pronunciata sui limiti del giudizio di costituzionalità in via incidentale e sulla questione di legittimità delle norme che, per il conferimento degli incarichi di direzione delle strutture sanitarie, prevedono il requisito del rapporto di lavoro esclusivo senza distinguere tra l'ipotesi in cui vi sia la concreta possibilità di esercitare l'attività intramuraria per la presenza di strutture idonee e l'ipotesi di impossibilità di esercizio della stessa attività per l'assenza di strutture idonee.

Sotto il primo profilo la pronuncia in rassegna, partendo dall'assunto che l'oggetto del giudizio di costituzionalità in via incidentale è limitato alle norme ed ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione, dichiara che non possono essere presi in considerazione, oltre i limiti fissati nelle stesse ordinanze di rimessione, ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia che siano stati eccepiti ma non fatti propri dal giudice a quo, sia che siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle ordinanze medesime<sup>115</sup>.

Pertanto, riguardo alla fattispecie, sono state ritenute inammissibili le deduzioni delle parti private, costituite nel giudizio, dirette ad estendere il "thema decidendum" non soltanto attraverso l'evocazione di ulteriori parametri costituzionali, ma anche attraverso la denuncia di norme ulteriori rispetto a quelle sospettate di illegittimità costituzionale dal giudice rimettente.

Relativamente al secondo profilo, la Corte ha **dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale:**

- ✓ dell'art. 15-quinquies, comma 5, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421);
- ✓ dell'art. 59, comma 1, della legge della Regione Toscana 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale), come interpretato autenticamente dall'art. 6 della legge regionale 14 dicembre 2005, n. 67, recante «Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale).

**La questione è stata sollevata in riferimento all'art. 3 della Costituzione** nella parte in cui dette norme comportano **la perdita della funzione dirigenziale di una struttura sanitaria in caso di scelta del medico di proseguire l'attività extra moenia senza distinguere l'ipotesi in cui sussista la possibilità dell'esercizio della libera professione intra moenia da quella in cui tale possibilità non sussista**<sup>116</sup>.

---

<sup>115</sup> Ord. C.C. 174/2003, sent. C.C. 244/2005 ed ord. C.C. 273/2005.

<sup>116</sup> All'interno della sent. C.C. 50/2007 la Consulta ha precisato che la facoltà di scelta tra i due regimi di lavoro dei dirigenti sanitari (esclusivo e non esclusivo) appare «*espressione di un principio fondamentale, volto a garantire una tendenziale uniformità tra le diverse legislazioni ed*

La Consulta, ricostruita brevemente l'evoluzione normativa in materia di esercizio dell'attività professionale<sup>117</sup> da parte dei medici, ha ritenuto che le lagnanze del rimettente e delle parti private, nei limitati casi in cui si verificano, "non nascono come conseguenza diretta ed immediata delle previsioni legislative censurate, ma derivano dalle differenti condizioni "fattuali" in cui possono trovarsi le strutture sanitarie pubbliche". **Ne consegue che, al massimo, può venire in rilievo una situazione di disparità di mero fatto, alla quale la giurisprudenza costituzionale ha sempre negato rilevanza agli effetti della violazione dell'art. 3 Cost.**<sup>118</sup>

Il giudice delle leggi ha richiamato, inoltre, quanto osservato nella precedente giurisprudenza<sup>119</sup>, ovvero che *"le cosiddette disparità di mero fatto - ossia quelle differenze di trattamento che derivano da circostanze contingenti ed accidentali, riferibili non alla norma considerata nel suo contenuto precettivo ma*

---

*i sistemi sanitari delle Regioni e delle Province autonome in ordine ad un profilo qualificante del rapporto tra sanità ed utenti».*

Vedi sent. C.C. 181/06 e il relativo commento di Michele Belletti *"Il difficile rapporto tra "tutela della salute" ed "assistenza ed organizzazione sanitaria"*. Percorsi di una prevalenza che diviene cedevole. In le Regioni 5/06.

<sup>117</sup> L'art. 4, comma 7, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica) vietando ai medici a «tempo definito» prestazioni di lavoro in regime convenzionale o presso strutture convenzionate, ha nel contempo liberalizzato del tutto l'esercizio dell'attività professionale sia extra che intramuraria e ha incentivato «la scelta per il rapporto di lavoro dipendente, assicurando in tal caso, a semplice domanda, il passaggio dal "tempo definito" al "tempo pieno" anche in soprannumero» (sentenza n. 457 del 1993). La liberalizzazione, dell'esercizio della attività professionale sanitaria in regime esclusivamente privatistico «si conformava, per certi aspetti, alla logica della aziendalizzazione del Servizio sanitario e della "privatizzazione" del rapporto di lavoro del personale dipendente» – determinando, come ulteriore effetto, che anche i medici a "tempo pieno" potessero svolgere attività extramuraria, senza la precedente limitazione ai soli consulti e consulenze non continuativi.

In questo contesto rischiava di apparire contraddittoria la facoltà, riconosciuta al sanitario dipendente pubblico, di esercitare l'attività professionale anche all'esterno della struttura di appartenenza», e ciò tanto più per il dirigente medico, giacché il medesimo «in questo nuovo modello organizzativo, appariva in grado di contribuire efficacemente a determinare sia le scelte strategiche ed operative dell'azienda, attraverso la partecipazione al Consiglio dei sanitari, sia quelle specifiche del dipartimento o del servizio, cui era preposto», donde allora «le premesse per il profilarsi di una situazione di conflitto di interessi, qualora il medico svolgesse libera attività professionale extramuraria»

Il legislatore nazionale si è pertanto rivolto verso l'introduzione di limiti all'esercizio dell'attività libero-professionale nelle forme dell'extra moenia da parte dei medici del servizio sanitario nazionale, interventi normativi che hanno superato il giudizio di costituzionalità della Corte in quanto giudicati non irragionevoli<sup>117</sup>

Si arriva pertanto all'approvazione dell'art. 13 del d.lgs. n. 229 del 1999, che enuncia, tra gli altri, il principio secondo cui gli «incarichi di direzione di struttura, semplice o complessa, implicano il rapporto di lavoro esclusivo» del sanitario (art. 15-quinquies, comma 5, del d.lgs. n. 502 del 1992) e quello che ricollega a detto rapporto esclusivo «il diritto all'esercizio di attività libero professionale individuale, al di fuori dell'impegno di servizio», unicamente «nell'ambito delle strutture aziendali individuate dal direttore generale d'intesa con il collegio di direzione» (comma 2, lettera a, del medesimo art. 15-quinquies).

Nel tempo sono stati parziali temperamenti al principio secondo cui l'esclusività del rapporto di lavoro del dirigente sanitario implica lo svolgimento della sola attività libero-professionale intramuraria.

Recentemente l'art. 1 legge 120/07 ha previsto che Le Regioni e Province autonome, al fine di garantire l'esercizio dell'attività libero-professionale intramuraria, devono assumere «le più idonee iniziative volte ad assicurare gli interventi di ristrutturazione edilizia, presso le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, le aziende ospedaliere universitarie, i policlinici universitari a gestione diretta e gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) di diritto pubblico, necessari per rendere disponibili i locali destinati a tale attività»

<sup>118</sup> Ord. C.C. 375/06, ord. C.C. 186/06, ord. C.C. 142/2006.

<sup>119</sup> Sent. C.C. 417/1996.

*semplicemente alla sua concreta applicazione - non danno luogo a un problema di costituzionalità, nel senso che l'eventuale funzionamento patologico della norma stessa non può costituire presupposto per farne valere una illegittimità riferita alla lesione del principio di uguaglianza".*

La pronuncia, infine, ha dichiarato che l'eventuale inadempimento (o il ritardo nell'adempimento) da parte degli organi delle strutture sanitarie pubbliche, in particolare del direttore generale (come implicitamente conferma il comma 7 dell'art. 5 della legge n. 120 del 2007, nel prevedere la possibilità della destituzione di quest'ultimo), nella predisposizione di quanto necessario per lo svolgimento dell'attività libero-professionale intramuraria da parte dei medici che abbiano optato per il rapporto esclusivo, potrebbe dare luogo a gravi forme di responsabilità dei medesimi organi. Pertanto, ad avviso della Corte, risultano previsti adeguati strumenti affinché possano trovare rimedio gli inconvenienti lamentati dal giudice rimettente e dalle parti private.

### ***Sentenza n. 203 del 13/06/2008***

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 203 del 13 giugno 2008, intervenendo in materia di tutela della salute, si è pronunciata sulla legittimità costituzionale dell'**art. 1, comma 796, lettera p) della legge 27 dicembre 2006, n. 296** (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), in seguito al ricorso promosso dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 117 e 119 della Costituzione.

In particolare la Regione Veneto:

- ritiene che la suddetta **norma**, nella parte in cui impone, per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, una quota fissa sulla ricetta pari a 10 euro, sarebbe in contrasto con il sistema di riparto delle **competenze legislative disegnato dall'art. 117 Cost.** In particolare, secondo la ricorrente, **il legislatore statale avrebbe introdotto una disciplina di dettaglio nella materia "tutela della salute", rientrante, invece, nella competenza legislativa concorrente.** La Regione ritiene, pertanto, che tramite la previsione di un **ticket fisso**, sia stata **"gravemente incisa la propria autonomia finanziaria** relativamente al reperimento di risorse da destinare alla gestione di un settore, quello della tutela della salute, nel quale sono molto ampie le competenze legislative e amministrative dell'Ente";

- sottolinea che, in merito alla **violazione dell'art. 119 Cost.**, la normativa statale di imposizione di un ticket fisso sulle prestazioni ambulatoriali determinerebbe una significativa compressione dell'autonomia finanziaria regionale, in relazione al reperimento di risorse da destinare alla gestione del settore sanitario.

La Corte, decidendo tale questione, dichiara invece **non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 796, lettera p), della legge 296/2006**, precisando che:

- ✓ **anche dopo la riforma del titolo V della parte II della Costituzione, la spesa sanitaria deve essere resa compatibile con la limitatezza delle disponibilità finanziarie che annualmente è possibile destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi di carattere assistenziale e sociale, al settore sanitario (sent. C.C. 111/05).** Ciò implica che **l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute** ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario **può incontrare limiti alla luce**

**degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa<sup>120</sup>;**

- ✓ **tuttavia, la stessa offerta "minimale" di servizi sanitari non può essere unilateralmente imposta dallo Stato, ma deve essere concordata per alcuni aspetti con le Regioni, con la conseguenza che sia le prestazioni che le Regioni sono tenute a garantire in modo uniforme sul territorio nazionale, sia il corrispondente livello di finanziamento sono oggetto di concertazione tra lo Stato e le Regioni stesse<sup>121</sup>;**
- ✓ **le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale sono comprese nei livelli essenziali di assistenza sanitaria (LEA)<sup>122</sup> e spetta allo Stato, per assicurare l'uniformità di godimento sul territorio nazionale, determinarne la ripartizione dei costi tra servizio sanitario nazionale e assistiti;**
- ✓ la concertazione tra Stato e Regioni in questa materia si è tradotta nella stipulazione di un protocollo d'intesa per un patto nazionale sulla salute condiviso dalla Conferenza Stato Regioni nella seduta del 28 settembre 2006 e tradottosi in un'intesa stipulata tra Stato e Regioni il 5 ottobre 2006;
- ✓ l'esigenza di adottare misure efficaci di contenimento della spesa sanitaria e la necessità di garantire, nello stesso tempo, a tutti i cittadini, a parità di condizioni, una serie di prestazioni che rientrano nei livelli essenziali di assistenza, rendono compatibile con la Costituzione la previsione di un ticket fisso, anche se non si tratta dell'unica forma possibile per realizzare gli obiettivi prima indicati. **Lo scopo perseguito è, da una parte, quello di evitare l'aumento incontrollato della spesa sanitaria, derivante dall'inesistenza di ogni forma di compartecipazione ai costi da parte degli assistiti, e, dall'altra, quello di non rendere più o meno onerose nelle diverse Regioni prestazioni che si collocano nella fascia delle prestazioni minime indispensabili per assicurare a tutti i cittadini il godimento del diritto alla salute. Pertanto, sia la previsione di un ticket fisso uguale in tutto il territorio nazionale, sia il ricorso a forme diverse di compartecipazione degli assistiti, sono da ritenersi compatibili con i principi costituzionali, nella considerazione bilanciata dell'equilibrio della finanza pubblica e dell'uguaglianza di tutti i cittadini nell'esercizio dei diritti fondamentali, tra i quali rientra il diritto alla salute.**

### ***Sentenza n. 337 del 10/10/2008***

Con sentenza 337/2008, la Corte Costituzionale si è pronunciata sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 21 della legge della Regione Puglia

---

<sup>120</sup> Sent. C.C. 193/07.

<sup>121</sup> Sent. C.C. 98/07.

<sup>122</sup> In tema di livelli essenziali si segnala il Commento di Annarita Silvia Di Girolamo alla sent. C.C. 98/07 "Livelli essenziali e finanziamento dei servizi sanitari alla luce del principio di leale collaborazione" ([http://www.regione.emilia-romagna.it/affari\\_ist/rivista\\_3-4\\_2007/481-505%20di%20girolamo.pdf](http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_3-4_2007/481-505%20di%20girolamo.pdf)).



21 maggio 2002, n. 7, "Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2002 e bilancio pluriennale 2002-2004" avente per oggetto i criteri di rimborso della prestazione protesica.

Con riguardo alla previsione censurata nel giudizio a quo, il rimettente ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata l'eccezione di legittimità costituzionale promossa in riferimento agli articoli 3 e 41 della Costituzione, avendo attribuito natura retroattiva e non interpretativa alla normativa in essa contenuta con riguardo ad una precedente delibera del Consiglio regionale intervenuta in materia di rimborso alle strutture sanitarie aventi diritto, da parte delle ASL, dei costi inerenti all'applicazione di protesi.

Ciò posto, il giudice a quo ha dunque impugnato la norma in oggetto "nella parte in cui estende, retroattivamente a partire dal 1° gennaio 2001, la sua efficacia a situazioni definite prima della sua entrata in vigore, ossia prima del 21 maggio 2002".

Entrando nel merito del giudizio successivamente instaurato dinnanzi alla Corte Costituzionale, il giudice delle leggi ha riconosciuto l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

A sostegno di tale conclusione, la Consulta ha constatato come il giudice rimettente abbia erroneamente riconosciuto il carattere innovativo, con efficacia retroattiva, del criterio di rimborso indicato dalla norma impugnata.

Diversamente, ad avviso della Corte, la disposizione oggetto di censura avrebbe conferito forza di legge ad una regola applicativa già rinvenibile dagli atti amministrativi previgenti, in particolare dalla delibera C.R. n. 346 del 1998.

Sulla base delle argomentazioni svolte, la Corte Costituzionale ha posto in rilievo che "la norma impugnata si limita ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario" ricordando altresì come, in casi analoghi, sia stato più volte escluso che la normativa possa ritenersi irragionevole<sup>123</sup>, ovvero lesiva dell'affidamento del cittadino nella certezza dell'ordinamento giuridico<sup>124</sup>, quand'anche considerata nella prospettiva dell'esercizio dell'impresa.

La Corte Costituzionale ha conseguentemente **dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21 della L.R. n. 7, del 21 maggio 2002, sollevata per contrasto agli articoli 3 e 41 della Costituzione.**

### ***Sentenza n. 361 del 7/11/2008***

Con la sentenza 361/2008, la Consulta ha dichiarato **l'illegittimità costituzionale del comma 3 dell'articolo 15 della l.r. 18/2004 della Regione Calabria** che introduce un **blocco privo di limiti temporali di alcune procedure di accreditamento all'interno del Servizio Sanitario Nazionale.**

La Corte Costituzionale, nel caso di specie, è stata investita della questione dalla prima sezione del Tribunale amministrativo regionale della Calabria, sede di Catanzaro che ha sollevato una questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 3, della legge 11 agosto 2004, n. 18 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario – Collegato alla manovra di assestamento di bilancio per l'anno 2004 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4

---

<sup>123</sup> Sent. C.C. 162/2008, sent. C.C. 234/2007, sent. C.C. 274/2006.

<sup>124</sup> Sent. C.C. 172/2008.

febbraio 2002, n. 8) della Regione Calabria , per violazione degli artt. 3, 97 e 117 della Costituzione.

Il Tribunale amministrativo decide di rivolgersi alla Consulta sulla base delle seguenti argomentazioni:

1. l'accreditamento si risolve in un procedimento amministrativo proteso a verificare la sussistenza di determinati requisiti (standard di qualificazione) in capo ai soggetti che si accingono a erogare prestazioni sanitarie per conto del Servizio Sanitario Nazionale;

2. conformemente a quanto previsto all'interno della sentenza della Corte Costituzionale 416/1995 è possibile configurare nel nostro ordinamento un diritto all'accreditamento delle strutture in possesso dei requisiti individuati dal legislatore nazionale;

**3. il comma 3 dell'art. 15 della l.r. 18/2004 della Regione Calabria si pone in contrasto con quei canoni di ragionevolezza ed uguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione in quanto sarebbe "intrinsecamente irrazionale una norma che pone un blocco assoluto ed a tempo indeterminato degli accreditamenti in rilevanti settori, quali quello della specialistica ambulatoriale e della diagnostica strumentale e di laboratorio, e ciò in funzione della determinazione del relativo fabbisogno e, quindi, dello stesso elemento che, secondo la legislazione statale, deve costituire il punto di riferimento per l'esercizio della funzione discrezionale correlata al rilascio degli accreditamenti.";**

4. la disposizione impugnata si pone in contrasto con l'articolo 117 Cost. integrando una violazione dei principi della normativa statale che ha inteso delineare un "sistema aperto, basato essenzialmente sul possesso di requisiti di qualificazione"; il subordinare l'acquisizione dell'accreditamento "a condizioni vaghe ed incerte, se non addirittura irrealizzabili, reintroduce di fatto un sistema nel quale l'erogazione delle prestazioni è assicurata da una cerchia definita di soggetti, senza possibilità di accesso per altri";

5. bloccare per un periodo di tempo indeterminato l'operare dei meccanismi propri dell'accreditamento si tradurrebbe nell'impossibilità di pervenire a una effettiva selezione degli operatori basata sul possesso effettivo dei requisiti di qualificazione con un pregiudizio di quelle esigenze di tutela del buon andamento della p.a., di cui all'art. 97 della Costituzione.

La Regione Calabria nella propria costituzione in giudizio perviene ad una diversa e contrastante qualificazione della posizione giuridica dei soggetti che aspirano ad ottenere l'accreditamento: come risulterebbe confermato da una recente pronuncia del Consiglio di Stato<sup>125</sup> l'accreditamento attualmente non deve più essere considerato un diritto, in quanto «la Regione – tenuta ad individuare, per il tramite della programmazione, la quantità di prestazioni erogabili nel rispetto di un tetto di spesa massimo – può accreditare nuove strutture solo se sussiste un effettivo fabbisogno assistenziale».

L'affermazione di un «diritto all'accreditamento» delle strutture in possesso dei requisiti prescritti (sentenza n. 416 del 1995) sarebbe stata superata dalla successiva evoluzione normativa e giurisprudenziale<sup>126</sup> che ha posto in luce l'esigenza di un contenimento della spesa sanitaria.

Secondo l'ipotesi ricostruttiva delineata dalla Regione Calabria la disposizione censurata, ovvero il comma 3 dell'articolo 15 della l.r. 18/2004, sarebbe pienamente legittima in quanto si tradurrebbe in una sospensione di ulteriori accreditamenti per conseguire un risparmio di spesa nel settore sanitario, sino alla definizione del fabbisogno regionale di tali prestazioni.

---

<sup>125</sup> Consiglio di Stato sez. V, sentenza 25 agosto 2008, n. 4076.

<sup>126</sup> Sent. C.C. 111/ 2005 sent. C.C. 98/2007 .

La Corte Costituzionale, nell'accogliere alcuni dei motivi addotti dal giudice amministrativo a sostegno del proprio ricorso perviene **alla dichiarazione di illegittimità costituzionale del comma 3 dell'articolo 15 della l.r. 18/2004 della Regione Calabria sulla base delle seguenti argomentazioni :**

1. **la disposizione impugnata introduce un blocco a tempo indeterminato al rilascio di nuovi accreditamenti contestualmente alla conferma di una sanatoria degli accreditamenti conseguiti sulla base di una precedente legge regionale :** all'interno della Regione Calabria si produrrebbero pertanto situazioni connotate da una evidente **disparità di trattamento**, con **strutture prive dei requisiti che conservano l'accredimento** per la conferma legislativa della loro sanatoria e **strutture che sono in possesso dei requisiti previsti che non accedono all'accredimento** per il blocco a tempo indeterminato di tale procedura introdotto dal legislatore regionale;

2. **il blocco a tempo indeterminato non può essere giustificato dall'esigenza di contenere la spesa sanitaria, giacché tale legittimo e necessario obiettivo non può essere conseguito a costo della violazione del principio di uguaglianza**, che impone la parità di trattamento tra i soggetti che si trovano in situazioni equivalenti (art. 3 Cost.).

### ***Sentenza n. 342 del 23/10/2008***

La sentenza della Corte costituzionale n. 342 del 23 ottobre 2008 si è pronunciata su due ricorsi con cui il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato:

- ✓ gli artt. 2, comma 2, e 4, comma 2 della legge della Regione Abruzzo 25 giugno 2007, n. 16, recante «Monitoraggio dei depositi di gas di petrolio liquefatto (GPL) con capacità commerciale non superiore a 13 mc. e conseguenti misure applicative dei principi di salvaguardia e controllo di cui al decreto ministeriale 23 settembre 2004 nonché di quelli introdotti dal decreto del Ministero delle attività produttive n. 329/2004»;
- ✓ l'art. 2 della l.r. 16/07 che prevede che i depositi di GPL di nuova istallazione sono soggetti alla denuncia, corredata da documentazione, di inizio attività per la posa in opera, l'istallazione e l'esercizio del deposito, e che, in mancanza della prescritta documentazione, le amministrazioni comunali comunicano all'interessato il divieto di proseguimento dell'attività e la rimozione dei suoi effetti;
- ✓ l'art. 4 che detta disposizioni in materia di verifiche e controlli;
- ✓ l'art. 39 della legge della Regione Abruzzo 1° ottobre 2007, n. 34 (Disposizioni di adeguamento normativo e per il funzionamento delle strutture) che, modificando l'art. 2 della legge regionale n. 16 del 2007, ha sostituito l'obbligo di denuncia di inizio dell'attività di installazione di nuovi depositi di GPL con quello di comunicazione;
- ✓ l'art. 74 della medesima legge regionale disciplina le modalità per la costruzione e l'esercizio degli impianti solari fotovoltaici.
- ✓

Per quanto attiene la legge regionale 16/2007, l'Avvocatura erariale prospetta:

- ✓ il contrasto dell'art. 2, comma 2, con gli artt. 3, 41, 97 e 117 della Costituzione e dell'art. 4, comma 2, con gli artt. 3 e 117 della Costituzione;

- ✓ la sovrapposizione della disciplina delle verifiche alla normativa nazionale, che già prevede apposite verifiche periodiche, derogando a quanto previsto dalle disposizioni tecniche emanate dallo Stato, così creando disparità di trattamento nelle diverse realtà regionali.

Relativamente alla legge regionale 34/2007, il Governo ricorrente lamenta che l'art. 39 "avrebbe lasciato assolutamente uguali il numero e il tipo di dichiarazione e di documenti che è necessario allegare a tale dichiarazione, non alleggerendo così l'onere di produrre una corposa documentazione e mantenendo l'obbligo del progetto esecutivo ai fini del rispetto della normativa di prevenzione incendi".

Riguardo all'art. 74 la difesa erariale prospetta il contrasto con gli artt. 3, 97 e 117 della Costituzione. I ricorsi citati sono stati riuniti in quanto coinvolgono questioni almeno in parte connesse.

Successivamente alla proposizione del secondo ricorso, la Regione Abruzzo ha abrogato l'art. 74 della legge regionale n. 34 del 2007 con l'art. 2 della legge regionale 31 dicembre 2007, n. 47 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2008 e pluriennale 2008-2010 della Regione Abruzzo – legge finanziaria regionale 2008). Di conseguenza è avvenuta la rinuncia all'impugnativa del citato art. 74.

**Viene inoltre dichiarata la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale concernente il testo originario dell'art. 2, comma 2, della legge della Regione Abruzzo n. 16 del 2007, poichè, successivamente alla proposizione dell'impugnativa, la disposizione censurata è stata sostituita ad opera dell'art. 39 della legge n. 34 del 2007, che prevede l'obbligo di inoltrare semplice comunicazione all'ufficio urbanistico del comune di competenza per i soggetti che intendono installare nuovi depositi di GPL con capacità complessiva non superiore ai 13 mc. (invece dell'obbligo di denuncia di inizio attività).**

**La Consulta dichiara altresì che la questione avente ad oggetto l'art. 2, comma 2, della legge regionale n. 16 del 2007, nel testo risultante dalla sostituzione operata dall'art. 39 della legge regionale n. 34 del 2007, non è fondata.**

**Secondo il giudice delle leggi, detta norma risulta, pertanto, non in contrasto con la disciplina dettata dal d.lgs. 22 febbraio 2006, n. 128, il quale, nel dettare norme sull'installazione e l'esercizio degli impianti di riempimento, travaso e deposito di GPL, nonché sull'esercizio dell'attività di distribuzione e vendita, prevede, all'art. 17, che "l'installazione dei depositi di capacità complessiva non superiore a 13 mc. è considerata, ai fini urbanistici ed edilizi, attività edilizia libera, ai sensi dell'art. 6 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, e successive modificazioni". La doglianza del ricorrente in merito alla necessità di produrre una corposa documentazione a corredo della documentazione risulta infondata in quanto il mancato invio o l'incompletezza di tale documentazione non comporta un divieto di prosecuzione dell'attività ma un semplice intervento dell'assessorato alla sanità che provvede a reperire i dati necessari.**

**Infine, la sentenza dichiara infondata l'impugnazione dell'art. 4, comma 2, della legge regionale n. 16 del 2007:**

- ✓ tale disposizione, infatti, prevedendo che in occasione di ogni ispezione sono controllati tutti i presidi di sicurezza e le protezioni attive e passive di ciascun deposito e, in caso di nuova installazione, la rispondenza ai dati di cui all'art. 2 della medesima legge non deroga alle norme tecniche previste dalla disciplina statale;
- ✓ l'art. 2 della l.r. 16/07 impone alle Asl di osservare la normativa di settore che evidentemente è anche quella statale;
- ✓ **la l.r. 16/07 non tocca il potere dello Stato di emanare, a norma dell'art. 1, comma 7, della legge 23 agosto 2004, n. 239, le regole di prevenzione degli incendi e degli infortuni sul lavoro e la tutela della salute del personale addetto agli impianti di deposito di GPL, "né pone una disciplina diversa ed ulteriore rispetto a quella fissata, in tema di sicurezza per la progettazione, l'installazione e l'esercizio dei depositi di GPL, dal decreto ministeriale 29 febbraio 1988 e dal decreto ministeriale 23 febbraio 2004, che del primo costituisce modifica".**

Piuttosto, la norma impugnata è finalizzata a rendere effettiva l'esecuzione delle prescritte verifiche e "a tal fine demanda alle ASL competenti il compito di controllare tutti i presidi di sicurezza e le protezioni attive e passive e, ove il controllo manifesti carenze o difetti di funzionalità, di emanare le opportune misure conformative e inibitorie."

### ***Sentenza n. 371 del 14/11/2008***

La Consulta, con la sentenza 371/2008, perviene a una identificazione dei margini di intervento legislativo statale e regionale nella disciplina dell'organizzazione delle modalità di prestazione intramuraria dell'attività professionale sanitaria a seguito di due ricorsi di illegittimità costituzionale presentati rispettivamente dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Regione Lombardia aventi per oggetto le disposizioni di cui all'articolo 1 (Attività libero-professionale intramuraria) della legge 3 agosto 2007, n. 120 (disposizioni in materia di attività libero-professionale intramuraria e altre norme in materia sanitaria).

La Corte Costituzionale, nell'accogliere alcuni dei profili di illegittimità costituzionale prospettati all'interno dei due ricorsi, dichiara l'illegittimità costituzionale:

- ✓ dell'articolo 1, comma 4, della legge 120/2007, limitatamente alla parola «vincolante»;
- ✓ dell'art. 1, commi 6 e 11 della legge 120/2007 ;
- ✓ dell'articolo 1, comma 7, della medesima legge n. 120 del 2007, limitatamente alle parole «In caso di mancato adempimento degli obblighi a carico delle regioni e delle province autonome di cui al presente comma, è precluso l'accesso ai finanziamenti a carico dello Stato integrativi rispetto ai livelli di cui all'accordo sancito l'8 agosto 2001 dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 207 del 6 settembre 2001. Il Governo esercita i poteri sostitutivi in caso di inadempimento da parte delle regioni o delle province autonome, ai sensi e secondo la procedura di cui

all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, anche con riferimento alla destituzione di cui al primo periodo del presente comma»;

- ✓ dell'articolo 1, comma 10, della medesima legge n. 120 del 2007, limitatamente alle parole «e comunque non oltre il termine di cui al comma 2, primo periodo.

Più in particolare, la Provincia autonoma di Trento deduce nel proprio ricorso l'esistenza di un contrasto tra l'articolo 1, commi 4, 5, 6, 7, primo e quarto periodo, 10 e 11, della legge 120/2007 e le seguenti disposizioni:

a) gli artt. 8, numero 1), 9, numero 10), e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e le relative norme di attuazione ;

b) gli artt. 117, 118 e 120 della Costituzione .

Il ricorso di tale provincia prospetta, sulla base di quanto previsto all'interno delle disposizioni statutarie di tale Regione, la tesi della riconducibilità dell'articolo 1, comma 4 della legge 120/2008 a una materia oggetto di potestà legislativa primaria da parte della Regione, ovvero a quella dell'organizzazione degli enti provinciali tra i quali rientrerebbero le aziende sanitarie.

La Regione Lombardia impugna invece l'intero articolo 1 della legge 120/2007 per violazione:

a) in via principale degli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost., nonché «dei principi di ragionevolezza (art. 3 Cost.), buon andamento (art. 97 Cost.) e leale collaborazione (art. 120 Cost.)

b) in via subordinata, nel caso in cui la Consulta decidesse di ricondurre l'art. 1 della legge 120/2007 all'interno della materia della tutela della salute e non invece in quella afferente l'organizzazione sanitaria, degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., nonché «dei principi di ragionevolezza (art. 3 Cost.), buon andamento (art. 97 Cost.) e leale collaborazione (art. 120 Cost.) .

La Regione Lombardia riconduce l'articolo 1 della legge 120/2007 alla materia dell'organizzazione sanitaria, ovvero a una materia di esclusiva competenza regionale ai sensi dell'art. 117, 4 comma, Cost. .

In via subordinata entrambi i ricorsi configurano una appartenenza delle disposizioni censurate alla materia della tutela della salute, all'interno della quale, conformemente a quanto previsto all'interno dell'articolo 117, comma 3 Cost., al legislatore nazionale spetterebbe unicamente l'individuazione di principi fondamentali con una preclusione dell'introduzione di discipline specifiche o analitiche, quali risulterebbero essere le disposizioni portate all'esame della Consulta.

L'Avvocatura generale dello Stato, nella propria difesa, opera invece una riconduzione delle disposizioni censurate all'interno della competenza esclusiva dello Stato avente per oggetto la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma 2, lett. m), affermando in subordine che, anche ammettendo che le disposizioni censurate appartengano alla materia della tutela della salute (art. 117 Cost, comma 3) si tratterebbe comunque della individuazione di principi fondamentali e non già di disposizioni di natura specifica, analitica, o comunque dettagliata.

La Consulta, nell'affrontare il gravoso problema interpretativo avente per oggetto la qualificazioni delle disposizioni impugnate e pur riconoscendo la loro natura eterogenea, come tale suscettibile di investire "una pluralità di ambiti materiali", afferma che la **materia sulla quale le disposizioni censurate incidono in via prevalente, è quella della tutela della salute, ovvero un ambito di potestà concorrente del legislatore regionale** al cui interno al

legislatore nazionale compete unicamente l'individuazione di principi fondamentali.

**La Consulta perviene a questa soluzione sulla base di quanto previsto all'interno di precedenti pronunce<sup>127</sup>** all'interno delle quali la Corte ha avuto modo di affermare che nel nuovo quadro costituzionale introdotto dalla legge costituzionale 3/2001 la materia "tutela della salute" si configura come uno spazio normativo «assai più ampio rispetto a quello corrispondente alla precedente materia dell'assistenza sanitaria e ospedaliera», **con la conseguenza che le norme attinenti allo svolgimento dell'attività professionale intramuraria, «sebbene si prestino ad incidere contestualmente su una pluralità di materie (e in particolare su quella afferente l'organizzazione di enti "non statali e non nazionali")», vanno «comunque ascritte, con prevalenza, a quella della "tutela della salute"».**

Su questa base la Consulta perviene alla dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge 120/2007 precedentemente indicate che, non configurando l'individuazione di un principio fondamentale, si traducono in disposizioni di natura analitica, o specifica, coma tali precluse al legislatore nazionale allorquando si muove all'interno della potestà legislativa regionale di natura concorrente ovvero:

**a) la natura vincolante del parere del Collegio di direzione, di cui all'art. 17 del d.lgs. 502/1992** per l'acquisizione di spazi ambulatoriali esterni per l'esercizio di attività sia istituzionali, sia in regime di libera professione intramuraria (art. 1, comma 4 legge della legge 120/2007), così come l'attribuzione a tale Collegio del compito di dirimere le vertenze dei dirigenti sanitari in ordine all'attività libero-professionale intramuraria (art. 1, comma 11 della legge 120/2007);

**b) l'individuazione di un termine che risulti eguale per tutte le realtà territoriali** per l'autorizzazione alla stipula delle convenzioni finalizzate all'acquisizione degli spazi ambulatoriali esterni, aziendali e pluridisciplinari, occorrenti per l'esercizio di attività sia istituzionali, sia in regime di libera professione intramuraria **(art. 1, comma 10 della legge 120/2007);**

**c) le disposizioni relative alle modalità di approvazione del piano aziendale, di cui al comma 5 dell'articolo 1 della legge 120/2007,** di individuazione dei volumi di attività istituzionale e di attività libero-professionale intramuraria di ciascuna unità operativa **(art. 1, comma 6 della legge 120/2007);**

**d) la preclusione dell'accesso ai finanziamenti integrativi di fonte statale** nel caso di mancato rispetto degli obblighi delle Regioni e delle Province autonome, di cui al comma 7 dell'articolo 1 della legge 120/2007 e la previsione di un esercizio del potere sostitutivo dello Stato, ex articolo 8 della legge 131/2003, nei casi di mancata destituzione da parte delle Regioni e delle Province autonome dei direttori generali delle aziende sanitarie, che si sottraggono con grave inadempienza all'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 1, 2, 4, 5, e 6 dell'articolo 1 della legge 120/2007 **(art. 1, comma 7 della legge 120/2007).**

---

<sup>127</sup> Sent. C.C. 181/2006 e sent. C.c. 50/ 2007.

## **Sentenza n. 438 del 23/12/2008**

La Corte Costituzionale dichiara **l'illegittimità dell'art. 3 della legge della Regione Piemonte n. 21/2007** in materia di uso di sostanze psicotrope su bambini ed adolescenti, in quanto la configurazione del consenso informato spetta solo alla legislazione statale

La disposizione era stata impugnata dal Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 2, 32 e 117, commi secondo, lettera m), e terzo, della Costituzione, in quanto, nel subordinare i trattamenti ivi previsti ad un obbligatorio consenso scritto da parte dei genitori o dei tutori del minore, eccedevano dalla competenza legislativa concorrente regionale in materia di tutela della salute. Si evidenziava, nel ricorso, che analogo consenso non è richiesto dal legislatore statale per la prescrizione di farmaci stupefacenti o psicotropi e non è previsto nel D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, "Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope".

La Regione Piemonte, costituitasi in giudizio, rilevava, in via preliminare, che il ricorso non era adeguatamente motivato in ordine all'asserita violazione dell'art. 2 della Costituzione e non si ravvisava alcuna violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, in quanto la disciplina relativa al consenso informato non attiene alle prestazioni sanitarie da rendersi uniformemente sul territorio nazionale. Inoltre, era conforme alle deliberazioni dell'Agenzia Italiana del Farmaco e rispettava quanto previsto dall'art. 5 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani delle Nazioni Unite del 1948, nonché l'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del bambino.

La Corte respinge le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione Piemonte e dichiara fondata la questione nel merito.

L'art. 3 della l.r. 21/2007, impugnato dal Governo, stabilisce quanto segue:

- ✓ il comma 1 prevede che: *"nella Regione il trattamento con sostanze psicotrope, e nello specifico farmaci psicostimolanti, antipsicotici, psicoanalettici, antidepressivi e ipnotici su bambini e adolescenti fino a 18 anni può essere praticato solo quando i genitori o tutori nominati esprimono un consenso scritto, libero, consapevole, attuale e manifesto"*;
- ✓ il comma 2 affida alla Giunta regionale il compito di *"predisporre un modulo per il consenso informato, attraverso il quale il medico di medicina generale, il pediatra, lo psichiatra o il neuropsichiatra infantile forniscono le informazioni relative ai vantaggi presunti della terapia, agli effetti collaterali del farmaco consigliato, ai possibili trattamenti alternativi ed alle modalità di somministrazione"*,
- ✓ il comma 3 affida sempre alla Giunta l'individuazione degli strumenti e delle modalità per favorire l'accesso a terapie alternative o integrative ai trattamenti di cui al comma 1;
- ✓ il comma 4, infine, stabilisce le modalità con le quali deve essere prestato il consenso alla somministrazione da parte del genitore o del tutore interessato.

**La Corte, innanzitutto, rileva che "il consenso informato, quale espressione della consapevole adesione al trattamento sanitario proposto dal medico, si configura quale vero e proprio diritto della persona"** che trova **fondamento** nei principi espressi **dall'art. 2** (che tutela e promuove i diritti fondamentali), **dall'art. 13** ("la libertà personale è inviolabile") e **dall'art. 32** della Costituzione ("nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge"). La necessità del consenso



informato del paziente nell'ambito dei trattamenti medici è prevista da numerose norme internazionali l'art. 24 della Convenzione sui diritti del fanciullo (firmata a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176) e l'art. 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000.

Nella sua argomentazione, la Corte prosegue affermando che il consenso informato rappresenta la sintesi di due diritti fondamentali della persona: quello all'autodeterminazione e quello alla salute, in quanto ogni individuo *“ha il diritto di essere curato ed altresì di ricevere le opportune informazioni in ordine alla natura e ai possibili sviluppi del percorso terapeutico cui può essere sottoposto, nonché delle eventuali terapie alternative; informazioni che devono essere le più esaurienti possibili, proprio al fine di garantire la libera e consapevole scelta da parte del paziente e, quindi, la sua stessa libertà personale, conformemente all'art. 32, secondo comma, della Costituzione”*.

Ne deriva che il **consenso informato** deve essere considerato **un principio fondamentale in materia di tutela della salute**, la cui **“conformazione spetta alla legislazione statale”**. Per tali motivi, la Corte dichiara **costituzionalmente illegittime le disposizioni contenute nell'articolo 3 della legge regionale impugnata**, che, **non si limita a introdurre una disciplina di dettaglio** in ordine alle procedure di rilascio di tale consenso, **ma disciplina aspetti sostanziali** di tale istituto quali ad esempio l'individuazione dei soggetti legittimati al rilascio del consenso medesimo.

## Capitolo III

### Le materie di competenza residuale delle Regioni

In continuità con la precedente giurisprudenza, anche nel corso dell'anno 2008, la Corte ha individuato la sussistenza di materie annoverabili tra quelle di cui al quarto comma dell'art. 117 della Costituzione.

In particolare è stata affermata tale qualifica in relazione alle seguenti materie: caccia, commercio, formazione professionale, turismo.

Nella pronuncia n. 405 il giudice delle leggi, richiamando la sentenza n. 250<sup>128</sup> del 2008, dichiara illegittima la legge regionale della Lombardia che, in contrasto con la normativa nazionale, prevede l'approvazione con legge-provvedimento dei prelievi venatori in deroga.

In materia di commercio, la Corte Costituzionale, con sentenza n. 372, dichiara non fondata la questione di legittimità della legge della Regione Campania finalizzata ad introdurre misure di sostegno per interventi promozionali di un prodotto locale, sul presupposto dell'avvenuto riconoscimento della relativa denominazione a livello comunitario.

Nella sentenza n. 94, in materia di turismo, la Corte dichiara illegittimi i commi 1227 e 1228 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007) nella

---

<sup>128</sup> Confronta Capitolo I pag. 20.

parte in cui non prevedono che i decreti di concessione di finanziamenti in materia di turismo siano preceduti dall'intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni.

Per quanto attiene la materia formazione professionale, nella sentenza n. 75, la Corte, in conformità alle precedenti decisioni (sentenze n. 31 del 2005 e nn. 3 e 390 del 2004) si esprime escludendo che l'espressione "pubbliche amministrazioni" ricomprenda le regioni e gli enti locali, intendendola, invece, in senso meno ampio.

## CACCIA E PESCA

### ***Sentenza n. 405 del 12/12/2008***

La Corte Costituzionale, con la sentenza 405 del 12 dicembre 2008, si pronuncia in materia di piani di prelievo venatorio in deroga, dichiarando l'illegittimità della legge Regione Lombardia 6 agosto 2007, n. 20, recante *"Approvazione di piani di prelievo venatorio in deroga per la stagione venatoria 2007/2008, ai sensi della legge regionale 5 febbraio 2007, n. 2 (Legge-quadro sul prelievo in deroga)"*.

La legge era stata impugnata dal Consiglio dei ministri in quanto ritenuta in contrasto con gli artt. 3, 10, 113, 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione, ed in contrasto con il regime delle deroghe stabilito dall'art. 9 della direttiva 79/409/CEE, nonché con gli standards minimi di tutela della fauna.

La Corte ritiene fondata la questione nel merito e, in via preliminare, dichiara inammissibile l'intervento della Federazione delle Associazioni Venatorie per la Conservazione della Fauna Selvatica dell'UE (FACE) e la corrispondente Associazione in Italia, poiché, per costante giurisprudenza, il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si svolge "esclusivamente fra soggetti titolari di potestà legislativa", fermo restando che i soggetti privi di tale potestà possono far valere le loro posizioni soggettive di fronte ad altre istanze giurisdizionali o alla Corte Costituzionale in via incidentale.

Si conferma, pertanto, anche nella giurisprudenza dell'anno 2008, relativamente al profilo dell'intervento di terzi diversi dalle parti, la consolidata preclusione nei confronti dell'intervento di soggetti diversi dai titolari delle attribuzioni legislative in contestazione.<sup>129</sup>

Tornando al merito, la Suprema Corte, **già con la sentenza n. 250 del 2008**<sup>130</sup>, **aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 2 e 3 della legge della Regione Lombardia 20/2007**, con i quali veniva previsto l'esercizio del prelievo venatorio in deroga attraverso una legge-provvedimento.

La Corte, infatti, nella suddetta sentenza aveva affermato che *«l'autorizzazione del prelievo in deroga con legge preclude l'esercizio del potere di annullamento da parte del Presidente del Consiglio dei ministri dei provvedimenti derogatori adottati dalle Regioni che risultino in contrasto con la direttiva comunitaria 79/409/CEE e con la legge n. 157 del 1992»*.

---

<sup>129</sup> Analogamente l'intervento della FACE è stato dichiarato inammissibile nella sentenza n. 250 del 2008 perché effettuato oltre i termini previsti dalle norme che disciplinano il giudizio dinanzi alla Corte Costituzionale.

Si segnala inoltre che nella sentenza n. 51 del 2008 sono stati giudicati inammissibili gli interventi della Società aeroporti di Roma e Alitalia-Linee Aeree Italiane s.p.a., sul presupposto che nei giudizi di costituzionalità in via di azione sono legittimati ad essere parti "soltanto i soggetti titolari delle attribuzioni legislative in contestazione" e non le parti private.

<sup>130</sup> Per il commento alla sentenza cfr. Capitolo I, pag. 20.

## COMMERCIO

### ***Sentenza n. 372 del 14/11/2008***

Con la sentenza n. 372/2008, la Corte Costituzionale dichiara non fondata la questione di legittimità della legge della Regione Campania 22 giugno 2007, n. 7 (*Disposizioni per la valorizzazione, la promozione ed il commercio della carne di bufalo campano*), sollevata in riferimento agli articoli 97 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 32 e seguenti del Trattato che istituisce la Comunità europea, nonché all'art. 5, comma 5, del regolamento (CE) 20 marzo 2006, n. 510/2006 (*Regolamento del Consiglio relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari*).

**Secondo il ricorrente, alcune disposizioni della legge campana (“la Regione promuove la valorizzazione, la diffusione ed il commercio della carne di bufalo campano”) e altre volte ad assicurare le caratteristiche organolettiche tipiche delle sue carni, che richiamano il regolamento (CE) n. 510/2006, o rinviano al disciplinare previsto dall'art. 4 del medesimo regolamento, sarebbero fondate sul “presupposto dell'avvenuto riconoscimento del prodotto quale indicazione geografica”, nonostante la denominazione carne di bufalo campano non sia ancora stata registrata a livello comunitario e quindi non esista alcun disciplinare.**

Dunque, la legge si porrebbe in contrasto con gli artt. 32 e seguenti del Trattato CE e con il regolamento (CE) n. 510/2006, in quanto assicurerebbe una tutela alla carne di bufalo campano non ancora prevista in sede comunitaria.

Per la Corte, la questione non è fondata.

L'art. 1 della legge impugnata dispone che la Regione Campania promuove la valorizzazione, la diffusione ed il commercio della carne di bufalo campano, così come tutelata ai sensi del Regolamento (CE) n. 510/2006 del Consiglio del 20 marzo 2006, di seguito indicata carne di bufalo campano».

**Detta norma non intenderebbe istituire una simile protezione, bensì, nel rispetto delle competenze regionali, introdurre misure di sostegno per interventi promozionali del prodotto locale carne di bufalo, sul presupposto dell'avvenuto riconoscimento della relativa denominazione a livello comunitario.**

Così come formulata, la legge, che rinvia al disciplinare allegato alla domanda di iscrizione della carne di bufalo campana nel registro comunitario delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche protette, all'esame della Commissione europea, deve intendersi nel senso che la Regione possa applicarla, dando corso all'erogazione dei finanziamenti istituiti, solamente dopo che sia avvenuta la registrazione della denominazione geografica carne di bufalo campano ai sensi del regolamento (CE) n. 510/06.

## FORMAZIONE PROFESSIONALE

### ***Sentenza n. 75 del 28/03/2008***

Con la sentenza n. 75/2008, la Corte Costituzionale si pronuncia su disposizioni che si inquadrano in un riordino della disciplina della formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, dichiarando inammissibili le questioni di

legittimità costituzionale del comma 581, 584 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007) e non fondate le questioni di legittimità dei commi 583 e 585.

Secondo le regioni ricorrenti dette disposizioni, imponendo alle amministrazioni stesse – compresi le Regioni e gli enti locali – di servirsi, per la formazione del proprio personale, di organismi accreditati dall'Agenzia nazionale e attribuendo quindi le relative funzioni amministrative a un'amministrazione dello Stato, avrebbero violato l'art. 117 della Costituzione, poiché sarebbero intervenute in materie riservate alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni, quali la formazione professionale e l'organizzazione degli uffici regionali.

Le censure prospettate dalle Regioni ricorrenti si basavano sul presupposto che le disposizioni impugnate si applicano anche alle amministrazioni regionali e locali.

Ad avviso della Corte, e in base ad una interpretazione conforme a Costituzione, l'espressione «pubbliche amministrazioni», contenuta nei commi impugnati deve intendersi in senso meno ampio, escludendo da detta espressione le regioni e gli enti locali.

**La Corte, infatti, già in precedenti decisioni,<sup>131</sup> si era espressa in tal senso, escludendo che detta espressione comprendesse le regioni e gli enti locali.**

Nel caso in esame, a sostegno di questa interpretazione può essere invocato il fatto che la riforma del sistema di formazione dei dipendenti pubblici, operata con la legge impugnata, si svolge a livello nazionale: le disposizioni dei commi 580-586 menzionano espressamente le amministrazioni statali e il reclutamento di dirigenti statali (commi 580, 582 e 584) e riordinano le sole scuole di formazione nazionali (commi 580, 582 e 585), ignorando le strutture di formazione delle Regioni.

Si può dunque ritenere, secondo la Corte, che il legislatore statale non abbia voluto estendere il sistema di accreditamento all'attività di formazione assicurata dalle Regioni e dagli enti locali.

## **TURISMO**

### ***Sentenza n. 94 del 11/04/2008***

Nella sentenza n. 94 dell'11 aprile 2008, la Corte Costituzionale interviene nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 251, 1227 e 1228 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), promossi con ricorsi delle Regioni Veneto e Lombardia, ribadendo alcuni principi già enunciati.<sup>132</sup> La pronuncia dichiara:

- ✓ l'illegittimità costituzionale dei commi 1227 e 1228 dell'art. 1 della finanziaria 2007, nella parte in cui non stabiliscono che i decreti ministeriali ivi previsti siano preceduti dall'intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni;
- ✓ non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 251 dell'art. 1 della medesima legge, promossa dalla Regione Veneto per contrasto con il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

---

<sup>131</sup> Cfr. sentenze n. 31 del 2005 e nn. 3 e 390 del 2004.

<sup>132</sup> Cfr. sentenza n. 286 del 2004.

La pronuncia stabilisce altresì che il citato comma 251 **non viola alcuna competenza regionale nell'introdurre nuovi criteri di determinazione dei canoni annui per le concessioni di aree e pertinenze demaniali marittime con finalità turistico-ricreative**, contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione Veneto che ravvisava una lesione, da una parte, del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni desumibile dagli artt. 5 e 120, secondo comma, della Costituzione e dall'art. 1 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e dall'altra, della competenza residuale esclusiva regionale nella materia del turismo, ponendosi così in contrasto con gli artt. 117, quarto comma, 118, 119 della Costituzione.

La Regione Lombardia, oltre al citato comma 1228, ha impugnato anche il comma 1227 dell'art. 1 della medesima legge, contenente la previsione di una spesa di 10 milioni di euro annui, per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009, per il sostegno del settore turistico, senza prevedere alcun coinvolgimento della Regione in sede attuativa.

La Corte dichiara che, in ordine al comma 251, la questione non è fondata. La materia del turismo rientra nella competenza legislativa residuale delle regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., tuttavia, per quanto riguarda l'attribuzione della potestà di imposizione e riscossione del canone per la concessione di aree del demanio marittimo, la Corte, già in altre pronunce, ha ritenuto **“determinante la titolarità del bene anziché la titolarità di funzioni legislative e amministrative spettanti alle Regioni in ordine all'utilizzazione dei beni stessi”**<sup>133</sup>. Inoltre, il comma 251 della legge n. 296 del 2006 riconosce alle Regioni la competenza esclusiva in ordine “all'accertamento dei requisiti di alta e normale valenza turistica”, quindi non è ravvisabile alcuna violazione del principio di leale collaborazione.

Quanto al comma 1228, la Regione Veneto sosteneva che esso stabilisce un finanziamento a destinazione vincolata, in violazione del principio di leale collaborazione, che non contiene la puntuale individuazione degli enti destinatari, prescritta dall'art. 119, quinto comma, Cost.

In subordine, la ricorrente denuncia che, essendo prevista solo un'audizione e non la preventiva intesa, con la conseguenza che, in presenza di un dissenso all'interno della Conferenza permanente, lo Stato potrebbe provvedere unilateralmente. Sul punto, la Corte ritiene la questione fondata e necessaria la partecipazione delle Regioni. Dichiara pertanto l'illegittimità costituzionale del comma 1228, limitata alla parte in cui non prevede una “intesa” con la Conferenza permanente Stato-Regioni.

Quanto alla questione relativa al comma 1227, la Corte ritiene allo stesso modo che sia fondata perchè nulla dispone in ordine alla partecipazione della Regione al procedimento formativo del decreto governativo e interferisce con una competenza regionale risultante da un complesso quadro normativo (D.P.R. 27 luglio 1977, n. 616; legge 17 maggio 1983, n. 217, recante «legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica»; dlgs. 31 marzo 1998, n. 112, legge 29 marzo 2001, n. 135, recante «riforma della legislazione nazionale del turismo»).

---

<sup>133</sup> *Ibidem*.

## Capitolo IV

### La “concorrenza di competenze”

Come già evidenziato in premessa, per diverse sentenze non è stato agevole individuare i titoli competenziali unici, in modo da ascrivere le sentenze a singole discipline.

In alcuni casi detta individuazione risulta addirittura impossibile, venendosi a creare una situazione di “concorrenza di competenze” di natura diversa. In tali ipotesi - come si evince dalla decisione di seguito illustrata - è la stessa Corte ad affermare l'impossibilità di ascrivere le disposizioni impugnate ad un solo tipo di competenza e, di conseguenza, è il giudice delle leggi a dettare i criteri per la composizione delle interferenze causate da detta concorrenza.

Rientra in tale ambito la sentenza n. 168 nella quale il giudice delle leggi ravvisa un errato utilizzo dei moduli cooperativi di cui al comma 1284 dell'art. 1 della legge finanziaria 2007 che istituisce un fondo di solidarietà riguardante una pluralità di materie, tra le quali, in particolare, quelle della tutela dell'ambiente, della cooperazione internazionale e della tutela della salute.

Le disposizioni censurate, pertanto, istituiscono un fondo di natura unitaria ed indivisa, la cui disciplina si pone all'intreccio di materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e regionale, senza che nessuna di dette materie possa considerarsi prevalente sulle altre. In tale ipotesi, secondo la costante giurisprudenza, la concorrenza di competenze giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione.<sup>134</sup>

#### ***Sentenza n. 168 del 23/05/2008***

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 168, si pronuncia sulle questioni di legittimità costituzionale di diverse disposizioni della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge finanziaria 2007), tra cui i commi 362, 363, 364, 365 e 1284 dell'art. 1, sollevate con ricorso in via principale dalla Regione Lombardia in riferimento agli articoli 117, 118, 119 della Costituzione, nonché ai principi di ragionevolezza (art. 3 Cost.), di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) e di leale collaborazione (art. 120 Cost.).

Nel caso prospettato, in ordine alla prima questione, la Regione ricorrente ha impugnato i commi 362, 364 e 365 dell'art. 1, legge n. 296/2006 che prevedono l'istituzione e la disciplina di un fondo nell'ambito dello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico, da destinarsi al finanziamento di una pluralità di interventi sia di carattere sociale, da parte dei Comuni, aventi ad oggetto “*la riduzione dei costi delle forniture di energia per usi civili a favore di clienti economicamente disagiati, anziani e disabili*”, sia, limitatamente alla somma di 11 milioni di euro annui per il biennio 2008-2009, con riguardo a specifiche misure di efficienza energetica indicate dai commi da 353 a 361 del medesimo articolo 1.

---

<sup>134</sup> Si segnala che anche nelle sentenze n. 1, 50 e 51 si ravvisano situazioni di “concorrenza di competenze” di natura diversa, tuttavia si è ritenuto di ricondurle ad un ambito di competenza unico, in base al criterio di prevalenza.

Con riguardo alle censure indicate, la Corte Costituzionale valuta la legittimità del predetto fondo di natura unitaria, introdotto con legge statale, destinato alla copertura di interventi diversi a seconda degli anni di riferimento e, con riguardo a ciascuno dei periodi considerati, ha proceduto alla previa individuazione dei diversi ambiti di competenza per materia sulle quali le norme impugnate vanno ad incidere.

Ciò premesso, rilevato che **la pluralità e l'eterogeneità delle materie individuate** in relazione al fondo per l'anno 2007 e per il biennio 2008-2009 **non consente di riscontrare una competenza statale o regionale sicuramente prevalente sulle altre**, la Corte Costituzionale, **in applicazione del principio di leale collaborazione** di cui all'art. 120 Cost., in forza del quale la legge statale deve predisporre strumenti idonei di coinvolgimento delle Regioni, per garantire le loro competenze, dichiara:

- ✓ l'illegittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 1, commi 362, 363, 364 della legge n. 296 del 2006, nella parte in cui, in riferimento all'anno 2007, pone il vincolo di destinazione specifica del Fondo per gli interventi di riduzione dei costi della fornitura energetica per finalità sociali e dispone che per il medesimo anno, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, sono stabiliti le condizioni, le modalità e i termini per l'utilizzo della dotazione del fondo stesso;
- ✓ l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 362 della legge n. 296/2006 nella parte in cui, in riferimento agli anni successivi al 2009, non prevede l'intesa con le Regioni per determinare la concreta destinazione dei finanziamenti a carico del Fondo;
- ✓ l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 364, della legge n. 296/2006 nella parte in cui, in riferimento al biennio 2008-2009 non contempla l'intesa con la Conferenza unificata nell'adozione del decreto sopra menzionato.

Venendo poi all'esame della seconda questione promossa dalla Regione Lombardia, la Corte Costituzionale si pronuncia sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1284 della legge n. 296/2006, relativo al fondo di solidarietà istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, *“finalizzato a promuovere il finanziamento di progetti ed interventi, in ambito nazionale e internazionale, atti a garantire il maggior accesso possibile alle risorse idriche secondo il principio della garanzia dell'accesso all'acqua a livello universale”*.

Nell'affrontare l'ulteriore questione riguardante il denunciato comma 1284 dell'art. 1 della legge 296/2006 che, nel testo originario, istituisce e disciplina il fondo in oggetto, la Corte Costituzionale, analogamente a quanto già delineato per la precedente ipotesi esaminata, puntualizza come anche in questo caso **la disciplina prevista riguardi una pluralità di materie, attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e regionale, senza che nessuna di esse possa considerarsi prevalente sulle altre**.

In conclusione, i giudici dichiarano l'illegittimità costituzionale del citato articolo 1, comma 1284, della legge n. 296/2006 nel testo originario e, conseguentemente nel nuovo testo dello stesso comma come sostituito dall'art. 2, comma 334, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Legge finanziaria per il 2008), nella parte in cui prevede che le modalità di funzionamento e di erogazione delle risorse del fondo sono stabilite *“Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministro degli affari esteri, sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari e della Conferenza*

*unificata di cui all'articolo 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281", anziché con lo stesso decreto da adottare d'intesa con la Conferenza unificata, sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari.*



## SEZIONE III

### Le pronunce della Corte relative alle autonomie territoriali

#### Capitolo I

#### L'organizzazione delle Regioni

Nell'ambito delle sentenze rese dalla Corte costituzionale nel corso del 2008, si annoverano diverse decisioni di rilievo concernenti l'organizzazione interna delle regioni, riguardo alle quali il giudice delle leggi è intervenuto per esaminare la disciplina della forma di governo, le garanzie organiche approntate nei confronti della fonte statutaria, l'esercizio e la titolarità delle funzioni elettive regionali e le prerogative dei consigli regionali.

La decisione adottate dalla Corte risultano - nella maggior parte dei casi - in continuità con la precedente giurisprudenza, innovando, talvolta, su alcuni punti in precedenza già discussi.

In particolare, la Corte riafferma che la legge regionale ordinaria non può disciplinare materie riservate alla fonte statutaria senza con ciò violare l'art. 123 della Costituzione (sentenza n. 201).

Nella sentenza n. 200 la Corte, proseguendo quanto già enunciato nella sentenza n. 12 del 2006, si sofferma sui limiti di compatibilità costituzionale nell'ambito dei quali devono attenersi le competenze attribuibili alla istituzione di un organo di garanzia nell'ordinamento statutario regionale. Inoltre, relativamente alla titolarità e all'esercizio di funzioni elettive in ambito regionale viene affrontata la problematica concernente l'estensione delle guarentigie accordate ai consiglieri regionali.

#### **1.1. La disciplina della forma di governo (art. 123 Cost.)**

##### ***Sentenza n. 201 del 13/06/2008***<sup>135</sup>

La decisione presenta elementi di continuità con la più recente giurisprudenza in materia di scelte legislative regionali interferenti con la competenza della fonte statutaria, ma anche alcuni elementi di novità.

---

<sup>135</sup> Si segnala il commento dal titolo "Ancora una decisione di incostituzionalità di una legge regionale per violazione della competenza dei nuovi statuti" di Paolo Giangaspero consultabile alla pagina:  
[http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti\\_forum/giurisprudenza/2008/0023\\_nota\\_201\\_2008\\_giangaspero.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2008/0023_nota_201_2008_giangaspero.pdf).

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 201 del 13 giugno 2008, dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Molise 23 febbraio 2007, n. 4 (Istituzione del Sottosegretario alla Presidenza della Regione), la quale disciplina la figura del Sottosegretario alla Presidenza, assegnando allo stesso una serie di eterogenee funzioni, tra le quali anche la partecipazione alle riunioni della Giunta, seppure senza diritto di voto.

**La Corte precisa che, la legge censurata incide sulle aree materiali riservate, dall'art. 123 della Costituzione, alla fonte statutaria regionale.**

Le disposizioni relative alla nomina del Sottosegretario ed alla sua sostituzione in seno alla Commissione consiliare di appartenenza, infatti, incidono sui rapporti tra l'esecutivo regionale e l'assemblea legislativa, così invadendo un ambito materiale proprio della fonte statutaria.

La pronuncia ribadisce che la Costituzione riserva allo statuto la disciplina dei rapporti tra gli organi fondamentali della Regione<sup>136</sup>, anche in relazione alla loro conformazione.

Già in precedenza<sup>137</sup> la Corte ha precisato che *«le scelte fondamentali in ordine al riparto delle funzioni tra gli organi regionali, ed in particolare tra il Consiglio e la Giunta, alla loro organizzazione e al loro funzionamento sono riservate dall'art. 123 Cost. alla fonte statutaria. Tale riserva impedisce al legislatore regionale ordinario, in assenza di disposizioni statutarie, di disciplinare la materia»*.

Inoltre, la Corte ritiene che la riserva di statuto risulta disattesa anche dalle disposizioni afferenti alla partecipazione del Sottosegretario alle sedute della Giunta. In particolare, l'art. 1, comma 2, pur non alterando formalmente la composizione della Giunta prevista dal vigente Statuto regionale, ha per oggetto il funzionamento dell'esecutivo regionale, la cui disciplina spetta alla fonte statutaria.

In considerazione della diversa natura e procedura di adozione della fonte statutaria rispetto a quelle delle ordinarie leggi regionali, **la Corte, pertanto, ha più volte affermato<sup>138</sup> l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 123 Cost., di leggi regionali che adottino discipline difformi dal dettato statutario o comunque regolino materie riservate alla fonte statutaria** precisando che, neanche il ritardo nella adozione dei nuovi Statuti può legittimare l'assunzione, da parte del legislatore regionale, di determinazioni normative riservate alla fonte statutaria.

Con la sentenza n. 188 del 2007, la Corte ha affermato che *«le Regioni avrebbero dovuto sviluppare, attraverso apposite e complete disposizioni statutarie, le rilevanti innovazioni costituzionali ed istituzionali originate dalle nuove scelte operate a livello nazionale, in tal modo anche riducendo il rischio dell'assenza di normative adeguate alle novità comunque prodottesi, a tutela della necessaria trasparenza e legalità dell'azione regionale»*. Sicché, *«l'adeguamento alle modifiche costituzionali e legislative intervenute non può essere rinviato sine die [...], a meno del manifestarsi di rischi particolarmente gravi sul piano della funzionalità e legalità sostanziale di molteplici attività delle Regioni ad autonomia ordinaria»*.

## **1.2. La funzione di garanzia statutaria**

---

<sup>136</sup> Cfr. sentenze n. 12 del 2006 e n. 313 del 2003.

<sup>137</sup> Cfr. sentenza n. 188 del 2007.

<sup>138</sup> Cfr. pronuncia n. 304 del 2002.

## **Sentenza n. 200 del 13/06/2008<sup>139</sup>**

Con la sentenza n. 200 del 13 giugno 2008, la Corte costituzionale si occupa di consulte statutarie regionali, ma diversamente dalle pronunce sinora rese in materia, oggetto del giudizio in esame non sono le disposizioni statutarie relative a tali organi di garanzia, bensì una delle leggi regionali istitutive degli stessi, in particolare la legge della regione Calabria n. 2 del 5 gennaio 2007, «*Istituzione e disciplina della Consulta statutaria*».

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.<sup>140</sup>

Come già delineato in precedenza<sup>141</sup>, per la Corte non vi è dubbio che sia ammissibile attribuire a tali organi di garanzia un potere consultivo, ancorché il contenuto negativo del parere reso determini l'obbligo di riesame dell'atto.

Si tratta di stabilire se la previsione, contenuta in disposizioni siffatte, di «decisioni» su oggetti dalla stessa determinati possa ritenersi compatibile con la natura amministrativa dell'organo o se, invece, il carattere vincolante di tali atti li qualifichi come sostanzialmente giurisdizionali e pertanto estranei alla sfera di competenza del legislatore regionale. Alla luce dei comuni principi che reggono la qualificazione degli atti dei poteri pubblici, si deve ritenere che la competenza ad emanare atti decisori non è riservata agli organi giurisdizionali, giacché l'ordinamento giuridico italiano conosce da lungo tempo molteplici tipi di atti riconducibili alla categoria delle decisioni amministrative.

Queste ultime si caratterizzano per essere atti amministrativi di accertamento, volti a risolvere conflitti, decidendo, in un caso concreto, sull'applicabilità di una norma o sulle modalità di applicazione della stessa. Se si esaminano in modo specifico le competenze decisorie della Consulta statutaria enumerate dall'art. 7, comma 2, della legge reg. Calabria n. 2 del 2007, si vede che esse riguardano: a) i conflitti tra organi della Regione; b) i conflitti tra gli organi della Regione e gli enti locali; c) la compatibilità di proposte di legge o di regolamento con lo statuto; d) la regolarità e l'ammissibilità delle richieste di *referendum*. Come precisato dal successivo art. 8, comma 1, le «decisioni» hanno efficacia vincolante per gli organi regionali e per «gli altri soggetti istituzionali interessati».

In particolare la Corte Costituzionale dichiara illegittimi alcuni articoli della citata legge regione Calabria 5 gennaio 2007, n. 2.

1) Preliminarmente, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 6, 7 e 8 della legge Regione Calabria n. 2 del 2007, sollevate in riferimento all'art. 123, quarto comma della Costituzione, che prevede l'istituzione in ogni Regione del «Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali», dal momento che le disposizioni impugnate disciplinano un organo ben diverso, ovvero la Consulta Statutaria, cui vengono attribuite funzioni di garanzia e di

---

<sup>139</sup> Si segnalano due interessanti commenti:

1) *Le "Consulte di garanzia statutaria" tra dispute dottrinali e concrete possibilità di azione*, Davide Baldazzi (30 giugno 2008) consultabile alla pagina:

[http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti\\_forum/giurisprudenza/2008/0009\\_nota\\_200\\_2008\\_baldazzi.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2008/0009_nota_200_2008_baldazzi.pdf);

2) *La Consulta statutaria calabrese: tra incertezze legislative e parziali chiarimenti giurisprudenziali*, Cristina Napoli consultabile alla pagina:

[http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti\\_forum/giurisprudenza/2008/0008\\_nota\\_200\\_2008\\_napoli.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2008/0008_nota_200_2008_napoli.pdf).

<sup>140</sup> Cfr. sentenza n. 12 del 2006.

<sup>141</sup> Cfr. sentenza n. 378 del 2004.

consulenza sull' applicazione e l'interpretazione delle norme dello Statuto regionale.

2) Entrando nel merito del giudizio, la Corte Costituzionale ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge Regione Calabria n. 2 del 2007, nella parte in cui prevede che i componenti della Consulta statutaria *“non possono essere perseguiti, per responsabilità penale, civile o contabile, esclusivamente, per le opinioni espresse (dissenzianti o consenzienti) e per i voti dati nello stretto esercizio delle loro funzioni”* ravvisando, in tale previsione, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lett l), Cost.

A tale proposito, ricordando quanto aveva già avuto modo di affermare<sup>142</sup>, la Corte osserva che il denunciato articolo 3, nell'estendere a soggetti diversi dai Consiglieri regionali la speciale garanzia di cui all'art. 122, comma 4 Cost., collegata a quella prevista dall'art. 68, comma 1, Cost., è illegittimo in quanto tale estensione *“contrasta sia con l'interpretazione letterale dell'art. 122 Cost., sia con la ratio dell'istituto”* mentre, sul piano del riparto di competenze tra Stato e Regione ha affermato che *“esorbiterebbe, altresì, in modo palese dalla sfera di competenze legislative costituzionalmente attribuite alle Regioni la possibilità di introdurre nuove cause di esenzione dalla responsabilità penale, civile o amministrativa, trattandosi di materia riservata alla competenza esclusiva del legislatore statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.”*.

Venendo all'esame delle altre norme impugnate dal Presidente del Consiglio dei Ministri, il giudice delle leggi ritiene anche fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 3 e dell'art. 8, comma 4 della legge Regione Calabria n. 2 del 2007 i quali, nel disciplinare le funzioni dell'organo di garanzia istituito, stabiliscono che le *“decisioni”* da esso assunte *“hanno efficacia vincolante per gli organi regionali e per gli altri soggetti istituzionali interessati”* e vanno emesse dopo la promulgazione della legge o l'emanazione del regolamento” rinvenendo la violazione degli articoli 102 e 103 Cost., oltre al già richiamato 117, secondo comma, lett. l), Cost.

Con riguardo a tali previsioni, la Corte Costituzionale afferma che *“ogni valutazione sulle leggi regionali promulgate o sui regolamenti emanati appartiene alla competenza esclusiva rispettivamente della Corte Costituzionale e dei giudici comuni, ordinari e amministrativi. 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”*.

Sulla base delle suesposte argomentazioni, la Corte Costituzionale, pertanto, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, dell'art. 7, comma 3 e dell'art. 8, comma 4 della legge Regione Calabria 5 gennaio 2007, n. 2 (Istituzione e disciplina della Consulta Statutaria).

3) Da ultimo la Corte Costituzionale dichiara l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge Regione Calabria n. 2 del 2007, promossa in relazione agli articoli 102, 103 e 117, secondo comma, lett. l), Cost., che prevede la possibilità per i componenti della Consulta Statutaria di *“depositare, in relazione alle sole decisioni e non ai pareri, “motivazioni aggiuntive e firmate, diverse (opinioni concorrenti) o contrarie (opinioni dissenzienti) a quella assunta collegialmente dalla Consulta a sostegno del dispositivo adottato”*.

In ordine a tali statuizioni, il giudice delle leggi conclude nel senso di considerare legittima la possibilità contemplata nella norma denunciata,

---

<sup>142</sup> Cfr. la sentenza n. 81 del 1975 (fattispecie relativa all'estensione ai componenti della Giunta regionale della garanzia dell'insindacabilità).

osservando che essa, contrariamente a quanto ritenuto dal ricorrente nel ricorso indicato in epigrafe, “... non caratterizza in senso giurisdizionale l'organo in questione, giacché in tutti i collegi amministrativi tale facoltà è riconosciuta ai relativi membri, con modalità diverse di manifestazione e di registrazione. Nel caso di specie, trattandosi di organo della Regione, la disciplina delle modalità di esercizio di questa facoltà rientra nel potere di autoorganizzazione di cui la stessa Regione dispone ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost.”.

La Corte, inoltre, rinviene un'indebita estensione delle guarentigie accordate ai consiglieri regionali, nell'art. 3, comma 1 della citata legge regionale, secondo cui, “nei sei anni dello svolgimento del loro mandato, i componenti della Consulta 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”.

Al riguardo, la Corte sottolinea che la speciale guarentigia, di cui all'art. 122, quarto comma, Cost., collegata a quella prevista dall'art. 68, primo comma, Cost., assicura ai consiglieri regionali l'insindacabilità per i voti dati e le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni. La ratio di tale garanzia costituzionale è stata individuata nel «parallelismo con le guarentigie dei membri del Parlamento [...] in relazione al nucleo essenziale comune e caratterizzante delle funzioni degli organi "rappresentativi" dello Stato e delle Regioni», per finalità di «tutela delle più elevate funzioni di rappresentanza politica, in primis la funzione legislativa, volendosi garantire da qualsiasi interferenza di altri poteri il libero processo di formazione della volontà politica».<sup>143</sup>

L'esigenza di rango costituzionale sottesa alla guarentigia in questione giustifica «deroghe eccezionali all'attuazione della funzione giurisdizionale». Con riferimento alle Regioni, l'estensione di tale tipo di immunità a soggetti diversi dai consiglieri regionali «contrasta sia con l'interpretazione letterale dell'art. 122 Cost., sia con la ratio dell'istituto».<sup>144</sup>

La norma costituzionale derogatoria, rimasta invariata dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, è quindi di stretta interpretazione. Ogni sua dilatazione al di là dei limiti precisi voluti dalla Costituzione costituisce una violazione dell'integrità della funzione giurisdizionale, posta a presidio dell'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge. Esorbiterebbe, altresì, in modo palese dalla sfera di competenze legislative costituzionalmente attribuite alle Regioni la possibilità di introdurre nuove cause di esenzione dalla responsabilità penale, civile o amministrativa, trattandosi di materia riservata alla competenza esclusiva del legislatore statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost..

---

<sup>143</sup> Cfr. sentenza n. 69 del 1985.

<sup>144</sup> Cfr. la citata sentenza n. 81 del 1975.

## SEZIONE IV

### Le pronunce della Corte relative all'articolo 119 della Costituzione

#### Capitolo I

#### Le pronunce della Corte costituzionale relative all'autonomia finanziaria

Nell'ambito delle pronunce intervenute sull'art. 119 della Costituzione, si segnalano diverse pronunce di rilievo inerenti la disciplina degli stanziamenti di risorse, con particolare riferimento a due ambiti fondamentali corrispondenti:

- ✓ ai fondi statali a destinazione vincolata (sentenze n. 50 e 63);
- ✓ ai tributi speciali istituiti con legge statale ( ordinanza n. 24).

La sentenza n. 50, che apre le censure di incostituzionalità che investono i finanziamenti vincolati istituiti in sede di legge finanziaria, riprende quanto già espresso nella sentenza n. 423/2004 e ribadisce che la disposizione che prevede un finanziamento vincolato in una materia di spettanza residuale delle Regioni, si pone in contrasto con il riparto delle competenze legislative, nonché con il sistema di autonomia finanziaria delle Regioni, quali configurati dalla riforma del Titolo V.

Segue la sentenza n. 63 relativa a questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento a disposizioni della legge n. 296 del 2007, recante «*disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007*».<sup>145</sup>

---

<sup>145</sup> Per quanto riguarda la sentenza n. 142, anch'essa inerente un fondo statale vincolato, ovvero il Fondo statale per la mobilità sostenibile nelle aree urbane, si evidenzia che la pronuncia è stata inserita nell'ambito della materia "tutela dell'ambiente" in quanto la Corte Costituzionale ha osservato che la normativa in questione rientra in detta materia di cui alla lettera s), comma 2, dell'art. 117 della Costituzione, di esclusiva competenza statale.

Anche la sentenza n. 168 è inerente all'istituzione e la disciplina di un fondo, il quale - nella fattispecie - è da destinarsi, nell'ambito dello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico, al finanziamento di una pluralità di interventi aventi ad oggetto "*la riduzione dei costi delle forniture di energia per usi civili a favore di clienti economicamente disagiati, anziani e disabili*": ponendosi all'intreccio di materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e regionale, senza che nessuna di dette materie possa considerarsi prevalente sulle altre, la pronuncia n. 168 è stata inserita in un'apposita sezione al capitolo 3 dedicato alla concorrenza di competenze (3.5).

In essa la Corte si pronuncia sui limiti che il legislatore statale incontra, ex articolo 119 della Costituzione, nelle materie di competenza legislativa regionale. Ribadendo quanto già delineato nella pronuncia n. 77 del 2005, la pronuncia precisa che la legge statale, nelle materie di competenza regionale residuale o concorrente, non può prevedere nuovi finanziamenti a destinazione vincolata, che possono divenire strumenti indiretti, ma pervasivi, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza.

L'ordinanza n. 24, infine, concerne la problematica – già ampiamente tratta dalla Corte - inerente la disciplina dei tributi speciali (nella fattispecie “il tributo per il deposito in discarica dei rifiuti solidi”), istituiti da una legge statale: detti tributi non costituiscono un "tributo proprio" della Regione, nel senso di cui al vigente art. 119 Cost., e, pertanto, la relativa disciplina deve ritenersi preclusa alla Regione.

### ***1.1. L'istituzione di fondi speciali statali a destinazione vincolata***

#### ***Sentenza n. 50 del 7/03/2008***<sup>146</sup>

Con la sentenza **n. 50** la Corte si trova a giudicare nuovamente della legittimità costituzionale di un fondo statale destinato, nella fattispecie, all'erogazione di contributi ai gestori di attività commerciali per l'eliminazione delle barriere architettoniche nei locali aperti al pubblico (art. 1, comma 389), dichiarandone l'incostituzionalità.

La Corte si pronuncia sull'illegittimità costituzionale di norme statali che prevedono finanziamenti a destinazione vincolata in materie di competenza regionale residuale ovvero concorrente senza il coinvolgimento delle Regioni.

La sentenza precisa che **l'art. 119 della Costituzione**, nel testo novellato a seguito della riforma del Titolo V, **anche in mancanza di apposite norme di attuazione, pone comunque precisi limiti al legislatore statale nella disciplina delle modalità di finanziamento delle funzioni spettanti al sistema delle autonomie, non essendo consentiti finanziamenti statali a destinazione vincolata in materie di competenza regionale residuale ovvero concorrente**, in quanto ciò si risolverebbe in uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di loro competenza.

La stessa Corte costituzionale in precedenza<sup>147</sup> aveva già puntualizzato che le funzioni attribuite alle Regioni «ricomprendono pure la possibilità di erogazione di contributi finanziari a soggetti privati, dal momento che in numerose materie di competenza regionale le politiche pubbliche consistono appunto nella

---

<sup>146</sup> Cfr. *La Corte costituzionale torna sui fondi statali vincolati, con alcune novità in materia di immigrazione*, Francesca Biondi Dal Monte alla pagina: [http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti\\_forum/giurisprudenza/2008/0010\\_nota\\_50\\_2008\\_biondi\\_dal\\_monte.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2008/0010_nota_50_2008_biondi_dal_monte.pdf).

<sup>147</sup> Cfr. Corte cost., sentenza n. 423 del 2004.

*determinazione di incentivi economici ai diversi soggetti che vi operano e nella disciplina delle modalità per la loro erogazione»*

La sentenza n. 50 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 389 della legge finanziaria 2007, il quale, allo scopo di «*incentivare l'abbattimento delle barriere architettoniche negli esercizi commerciali*», prevede la istituzione presso il Ministero dello sviluppo economico di un Fondo con una dotazione di 5 milioni di euro «*destinato all'erogazione di contributi ai gestori di attività commerciali per le spese documentate e documentabili sostenute entro il 31 dicembre 2007 per l'eliminazione delle barriere architettoniche nei locali aperti al pubblico*». La norma stabilisce, inoltre, che entro settanta giorni dalla data di entrata in vigore della stessa legge «*il Ministro dell'economia e delle finanze, con proprio decreto, adottato d'intesa con i Ministri dello sviluppo economico e della solidarietà sociale, definisce modalità, limiti e criteri per l'attribuzione dei contributi di cui al presente comma*».

Analoga questione era stata già esaminata con la citata sentenza n. 423 del 2004, che aveva scrutinato, tra l'altro, l'art. 3, comma 116, lettera b), della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004). Detta disposizione stabiliva che il disposto incremento della dotazione del Fondo nazionale per le politiche sociali dovesse essere utilizzato per la finalità dell'abbattimento delle barriere architettoniche di cui alla legge 9 gennaio 1989, n. 13 (Disposizioni per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati).

In quella occasione la Corte aveva già ritenuto che la disposizione, ponendo precisi vincoli di destinazione nella materia dei servizi sociali, violasse gli artt. 117 e 119 della Costituzione. Tale materia identifica, infatti, tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia (art. 128, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante «*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*»).<sup>148</sup>

Da ciò consegue che il comma 389 dell'art. 1 della legge finanziaria 2007, **prevedendo un finanziamento vincolato in una materia di spettanza residuale delle Regioni, viola l'autonomia finanziaria e legislativa regionale**. Né risulta idoneo ad escludere il suddetto contrasto la circostanza che le somme stanziare (per le relative spese sostenute entro il 31 dicembre 2008) sono attribuite direttamente a soggetti privati, in quanto - come la Corte aveva già chiarito - le funzioni attribuite alle Regioni «*ricomprendono pure la possibilità di erogazione di contributi finanziari a soggetti privati*». <sup>149</sup>

**Pertanto, la disposizione censurata si pone in contrasto con il riparto delle competenze legislative, nonché con il sistema di autonomia finanziaria delle Regioni, quali configurati dalla riforma del Titolo V.**

La Corte, inoltre, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 635, legge finanziaria 2007, il quale prevede che, «*al fine di dare il necessario sostegno alla funzione pubblica svolta dalle scuole paritarie nell'ambito del sistema nazionale di istruzione, a decorrere dall'anno 2007, gli stanziamenti, iscritti nelle unità previsionali di base "Scuole non statali" dello stato di previsione del*

---

<sup>148</sup> Cfr. sentenza n. 287 del 2004.

<sup>149</sup> Cfr. la citata sentenza n. 423 del 2004.



*Ministero della pubblica istruzione, sono incrementati complessivamente di 100 milioni di euro, da destinare prioritariamente alle scuole dell'infanzia».*

Detta norma, infatti, nella parte in cui prevede un finanziamento vincolato in un ambito materiale di spettanza regionale, si pone in contrasto con gli artt. 117, quarto comma, e 119 della Costituzione.<sup>150</sup>

### ***Sentenza n. 63 del 10/03/2008***

Con sentenza n. 63 del 10 marzo 2008, la Corte si pronuncia sui limiti che il legislatore statale incontra, ex articolo 119 della Costituzione, nelle materie di competenza legislativa regionale.

La Corte, con i ricorsi promossi delle Regioni Veneto e Lombardia, è stata chiamata a giudicare la legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 853, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007*), in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost. e 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

In particolare la Regione Veneto sosteneva che la disposizione, stabilendo che gli interventi del “Fondo per il finanziamento degli interventi consentiti dagli Orientamenti UE sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà” sono disposti sulla base di criteri e modalità fissati dal CIPE,

---

<sup>150</sup> Per completezza si segnala che, nella sentenza in rassegna, la Corte ha altresì dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 1252 (in riferimento ai commi 1250 e 1251) dell'art. 1 della legge finanziaria 2007, nella parte in cui non contiene, dopo le parole «con proprio decreto», le parole «da adottare d'intesa con la Conferenza unificata». Il giudice delle leggi, ha osservato che il riferimento contenuto nelle disposizioni relative all'istituzione e al finanziamento dell'Osservatorio nazionale, la cui disciplina, attenendo alle modalità organizzative della struttura in esame, rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.

Sono, invece, riconducibili sia alla materia dell'ordinamento civile che a quella dell'organizzazione amministrativa dello Stato (art. 117, secondo comma, lettere l e g, Cost.), le disposizioni che prevedono la finalizzazione dei finanziamenti al sostegno delle adozioni internazionali e a garanzia del pieno funzionamento della relativa Commissione.

La Corte ha poi dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1261 della legge finanziaria 2007, nella parte in cui non contiene, dopo le parole «il Ministro per i diritti e le pari opportunità» le parole «previa acquisizione del parere della Conferenza unificata». Tale norma infatti prevede che il Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità, di cui all'articolo 19, comma 3, del citato decreto-legge n. 223 del 2006 «è incrementato di 40 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009, di cui una quota per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009, da destinare al Fondo nazionale contro la violenza sessuale e di genere» e che «il Ministro per i diritti e le pari opportunità, con decreto emanato di concerto con i Ministri della solidarietà sociale, del lavoro e della previdenza sociale, della salute e delle politiche per la famiglia, stabilisce i criteri di ripartizione del Fondo, che dovrà prevedere una quota parte da destinare all'istituzione di un Osservatorio nazionale contro la violenza sessuale e di genere e una quota parte da destinare al piano d'azione nazionale contro la violenza sessuale e di genere».

Infine la pronuncia ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 117, quarto comma, e 119 Cost., dell'art. 1, comma 1267 della legge finanziaria 2007 il quale istituisce presso il Ministero della solidarietà sociale, un Fondo, a cui è assegnata la somma di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009, finalizzato a «favorire l'inclusione sociale dei migranti e dei loro familiari». Ha osservato la Corte che il comma 1267 nell'istituire un Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati, ha inteso perseguire, come risulta anche dalla stessa denominazione del Fondo, una chiara finalità di politica sociale, prevedendo uno stanziamento di risorse finanziarie al fine di assicurare l'adozione delle suddette misure di assistenza.

Ne consegue che la norma in questione, non prevedendo un intervento pubblico connesso alla programmazione dei flussi di ingresso ovvero al soggiorno degli stranieri nel territorio nazionale, non rientra nella competenza legislativa esclusiva statale in materia di immigrazione, ma inerisce ad ambiti materiali regionali, quali quelli dei servizi sociali e dell'istruzione (Corte cost., sentenza n. 300 del 2005)

con propria delibera, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, invaderebbe la competenza regionale residuale in materia di impresa, in violazione dell'art. 117 della Costituzione". Secondo la ricorrente, un simile intervento del legislatore statale non potrebbe ritenersi fondato neppure alla luce del principio di sussidiarietà, non essendo ravvisabile alcuna esigenza di esercizio unitario della competenza stessa e, in ogni caso, non essendo la disciplina in esso contenuta idonea e proporzionata al soddisfacimento della predetta esigenza unitaria.

Entrambe le Regioni ricorrenti, inoltre, sostenevano che, anche laddove si volesse ritenere che sussista la necessità di una disciplina accentrata nel settore e che quella posta dal comma 853 sia idonea e proporzionata a soddisfarla, sarebbe, comunque, violato il principio di leale collaborazione, stabilito dagli artt. 5 e 120 della Costituzione, non essendo prevista alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni nella programmazione, gestione e attuazione delle misure ricollegabili al Fondo.

Il giudice delle leggi, con la sentenza n. 63 dichiara:

- ✓ inammissibili le questioni prospettate in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione. Secondo l'orientamento della Corte, infatti, le Regioni possono far valere il contrasto con norme costituzionali diverse da quelle attributive di competenza solo ove esso si risolva in una lesione di sfere di competenza regionali, mentre nel caso di specie, le censure dedotte, oltre ad essere generiche, non sono prospettate in maniera da far derivare dalla pretesa violazione dei richiamati parametri costituzionali una compressione dei poteri delle Regioni;
- ✓ fondate le ulteriori questioni sollevate nei confronti dell'art. 1, comma 853, della legge n. 296 del 2006 nei termini di seguito precisati:

**1. la legge statale, nelle materie di competenza regionale residuale o concorrente, non può prevedere nuovi finanziamenti a destinazione vincolata**, *“che possono divenire strumenti indiretti, ma pervasivi, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza”*. A tale proposito la Corte richiama quanto già espresso nella **sentenza 18 febbraio 2005 n. 77**;

2. Il citato art. 1, comma 853, ha attribuito al CIPE il compito di definire, con propria delibera, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, le tipologie di aiuto concedibile, le priorità di natura produttiva nonché i requisiti economici e finanziari delle imprese da ammettere ai benefici, ma la norma impugnata non identifica i settori nei quali operano le imprese in difficoltà che, eventualmente, sono beneficiarie di detti aiuti. Pertanto la disposizione in esame disciplina finanziamenti riferibili ad una pluralità di materie; non è, infatti, configurabile una materia “impresa”, disgiunta dai settori nei quali le imprese operano, che, per ciò solo, possa ritenersi attribuita alla competenza residuale delle Regioni;

3. la materia comprende *“le misure legislative di tutela in senso proprio, che hanno ad oggetto gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione”* e quelle *“di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, in generale i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche”*. Dunque, detta materia non può essere estesa fino a ricomprendere *“quelle misure statali che non intendono incidere*

*sull'assetto concorrenziale dei mercati o che addirittura lo riducono o lo eliminano" o ancora che, "lungi dal costituire uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza, contrastano con i principi comunitari e contraddicono apertamente il fine della tutela della concorrenza";*

4. neppure può ritenersi che la norma impugnata costituisca adempimento di un obbligo comunitario di esclusiva competenza statale. L' art. 117 della Costituzione non solo attribuisce alla competenza regionale concorrente la "materia" dei rapporti delle Regioni con l'Unione europea, ma riconosce alle Regioni il potere di dare attuazione alla normativa comunitaria nelle materie di loro spettanza; pertanto, l'intervento del solo legislatore statale per l'adempimento di un obbligo comunitario si giustifica solo nel caso in cui esso incida su materie di competenza statale esclusiva;

5. l'"attrazione in sussidiarietà" allo Stato di funzioni spettanti alle Regioni, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, comporta la necessità che lo Stato coinvolga le Regioni stesse "poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, nonché le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà"<sup>151</sup>. Nel caso in esame, la norma impugnata, in violazione di detti parametri, attribuisce invece al CIPE il potere di stabilire, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, criteri e modalità di realizzazione degli interventi del Fondo, determinando le tipologie di aiuto concedibile, le priorità di natura produttiva, i requisiti economici e finanziari delle imprese da ammettere ai benefici, nonché i criteri dell'eventuale coordinamento con le altre amministrazioni interessate, senza prevedere un coinvolgimento delle Regioni idoneo ad equilibrare le esigenze di leale collaborazione con quelle di esercizio unitario delle funzioni "attratte in sussidiarietà" al livello statale.

In conclusione la Corte Costituzionale:

- ✓ precisa che la legge statale, nelle materie di competenza regionale residuale o concorrente, non può prevedere nuovi finanziamenti a destinazione vincolata, che possono divenire strumenti indiretti, ma pervasivi, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza;
- ✓ dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 853 della legge 296/2006, nella parte in cui non stabilisce che i poteri del CIPE di determinazione dei criteri e delle modalità di attuazione degli interventi di cui al Fondo per il finanziamento degli interventi consentiti dagli Orientamenti UE sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà, siano esercitati d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

---

<sup>151</sup> Si veda al tal proposito la sentenza 1 ottobre 2003 n. 303.

## **1.2. Tributi speciali istituiti con legge statale**

### **Ordinanza n. 24 dell'8/02/ 2008**

Con ordinanza n. 24, deposita l'8 febbraio 2008, la Corte Costituzionale dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Basilicata 2 febbraio 2006, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata – legge finanziaria 2006), sollevata in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettera e), e 119 della Costituzione.

Detta disposizione era stata censurata nella parte in cui, modificando l'art. 4, comma 6, della legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2005, n. 5 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata – legge finanziaria 2005), fissa il nuovo importo del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.

Ad avviso del ricorrente, tale previsione si poneva in contrasto con l'art. 3, comma 29, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), come modificato dall'art. 26 della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004).

Secondo il ricorrente, il rilevato contrasto della norma censurata con il citato art. 3, comma 29, della legge n. 549 del 1995 consisterebbe nel fatto che, nel differenziare le categorie di rifiuti oggetto del tributo con esclusivo e diretto riferimento alla provenienza ed alla natura dei rifiuti stessi anziché alle tipologie di discariche nelle quali è consentito il loro conferimento, **la norma censurata avrebbe utilizzato criteri «qualitativi» di determinazione differenziata dell'ammontare del tributo che non corrispondono a quelli fissati dalla norma statale.**

Inoltre il Presidente del Consiglio dei ministri osservava che **il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, istituito da una legge statale, non costituisce un "tributo proprio" della Regione, nel senso di cui al vigente art. 119 Cost.**, e che, pertanto, la disciplina di detto tributo speciale deve ritenersi preclusa alla Regione e che, quindi, che il prospettato contrasto tra la norma regionale impugnata e la norma statale interposta implica la violazione dei limiti di esercizio della potestà legislativa regionale in una materia in cui lo Stato – come costantemente sottolineato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale – ha competenza legislativa esclusiva.

I giudici osservano che, dopo la proposizione del ricorso, **la disposizione censurata è stata abrogata a decorrere dal 4 ottobre 2007, senza effetti retroattivi**, dall'art. 1 della legge della Regione Basilicata 2 ottobre 2007, n. 16 (Abrogazione dell'articolo 2, comma 1, della legge regionale 2 febbraio 2006, n. 1) e che, conseguentemente, l'interesse del ricorrente alla risoluzione della questione di legittimità costituzionale permane con riferimento al periodo durante il quale ha avuto vigore la disposizione censurata, cioè dal 27 gennaio 2005 al 3 ottobre 2007.

Osserva la Corte costituzionale che la norma impugnata è denunciata dal ricorrente nella parte in cui fissa gli importi del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi in una misura stabilita con esclusivo e diretto riferimento a categorie di rifiuti corrispondenti alla provenienza ed alla natura dei rifiuti stessi, anziché a categorie di rifiuti corrispondenti alle tipologie di discariche nelle quali è consentito il loro conferimento, come invece richiesto dall'art. 3, comma 29, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), come modificato dall'art. 26 della legge 18 aprile 2005 n. 62

(Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004).

Ne consegue che la questione è manifestamente inammissibile per genericità delle censure e che l'illegittimità costituzionale di questa legge regionale può conseguire non già ad una sua qualsiasi difformità dalla corrispondente norma della legge statale, ma esclusivamente alla incompatibilità con tale norma.

Nel caso affrontato, il ricorrente non si dà carico di dimostrare l'incompatibilità delle due suddette diverse fonti normative, perché non lamenta la violazione, da parte della norma denunciata, dei limiti minimi e massimi di ammontare del tributo fissati dalla legge statale con l'art. 3, comma 29, della legge n. 549 del 1995, ma censura genericamente la suddetta disposizione di legge regionale, limitandosi ad affermare che essa utilizza criteri «qualitativi» di determinazione differenziata dell'ammontare del tributo stesso che non corrispondono a quelli fissati dalla norma statale.

Da ciò consegue la genericità delle censure prospettate, in contrasto con la necessità che il ricorrente svolga specifiche argomentazioni a sostegno delle proprie doglianze.

## SEZIONE V

### Le pronunce della Corte relative all'articolo 97 della Costituzione

#### Capitolo I

### Le pronunce della Corte costituzionale relative al principio di buon andamento

La Corte ha reso diverse pronunce che hanno risolto le questioni di legittimità costituzionali alla luce del principio di buon andamento (violazione dell'art. 97 della Costituzione).

Da citare in quest'ambito è la sentenza n. 27, in particolare nella parte in cui ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione che ha determinato che l'incarico di responsabile di segreteria dei gruppi consiliari può essere attribuito a dipendenti regionali inquadrati nella categoria D, a dipendenti regionali non inquadrati nella categoria D ma in possesso dei requisiti per l'accesso alla stessa, ad esterni assunti con apposito contratto a tempo determinato, siano o meno in possesso dei suddetti requisiti.

In tema di pubblico impiego e di tutela del lavoro, si segnala una pronuncia interessante (la sentenza n. 146), inerente all'inapplicabilità al pubblico impiego della norma che contempla, per i lavoratori privati retribuiti in misura fissa, un compenso aggiuntivo per le festività civili nazionali ricadenti di domenica.

Alla luce del principio di buon andamento è stata risolta, con la sentenza n. 288, la questione di legittimità di una disposizione censurata ove disponeva lo scioglimento degli organi dei consorzi per lo sviluppo industriale, ai fini della organizzazione di un sistema di *governance* delle attività industriali e nelle more della definizione di un nuovo assetto normativo delle aree industriali, attribuendo al presidente della Giunta regionale il compito di decretare lo scioglimento e contestualmente di nominare un Commissario per ciascun Consorzio.

Il principio di buon andamento viene evocato anche in diverse pronunce che tornano a trattare il tema - già ampiamente discusso nella precedente giurisprudenza- del cosiddetto *spoil system*.

*In primis* è la sentenza n. 161 che ripercorre la motivazione della sentenza n. 103 del 2007, in cui era stata dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 3, comma 7, della legge 15 luglio 2002, n. 145, che prevedeva la cessazione automatica ex lege e generalizzata degli incarichi dirigenziali interni di livello generale al termine di sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge stessa.

Altre tre pronunce intervenute attengono all'individuazione dei limiti della potestà legislativa, sia statale, sia regionale, nell'introduzione di diverse forme di *spoil system*: la Corte ribadisce quanto già espresso in precedenza, analizzando e specificando ulteriormente gli orientamenti già espressi.

Si tratta dell'ordinanza n. 340 in cui la Corte si pronuncia sulla questione legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 159, 160 e 161 del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 che ha esteso agli incarichi dirigenziali non di vertice il sistema dello *spoils system* previsto per i dirigenti e della sentenza n. 351 con cui la Corte dichiara illegittima una disposizione regionale con la quale la Regione, cercando di eludere in via legislativa quanto ritenuto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 104 del 2007, ha previsto per i dirigenti rimossi in base alle norme sullo *spoils system* dichiarate illegittime l'alternativa tra la reintegrazione e la corresponsione di un "equo indennizzo", rimettendo peraltro la scelta alla Regione.

Significativa in questa materia è anche la sentenza n. 390, avente ad oggetto due distinte questioni vertenti sul medesimo tema: in particolare, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 133, comma 5, della legge della Regione Lazio 28 aprile 2006, n. 4, che contemplava la decadenza automatica dagli incarichi di componente del collegio sindacale delle aziende sanitarie locali.

## **1.1. Violazione dell'art. 97 della Costituzione**

### ***Sentenza n. 27 del 21/02/2008***

La sentenza n. 27 dichiara l'illegittimità costituzionale, con riferimento agli artt. 3 e 97 della Cost., dell'art. 1, comma 22, della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2006, n. 16 che, intervenendo sul comma 3 dell'art. 6 della legge regionale 9 maggio 2001, n. 18, ha determinato che l'incarico di responsabile di segreteria dei gruppi consiliari può essere attribuito a dipendenti regionali inquadrati nella categoria D, a dipendenti regionali non inquadrati nella categoria D ma in possesso dei requisiti per l'accesso alla stessa, ad esterni assunti con apposito contratto a tempo determinato, siano o meno in possesso dei suddetti requisiti.

La norma, in tale parte, è sia irragionevole, perché richiede per alcune categorie di aspiranti all'incarico requisiti non richiesti, invece, per altre categorie di possibili interessati, sia in contrasto con il principio del buon andamento, *«perché la previsione dell'assunzione (sia pure a tempo determinato) di personale sfornito dei requisiti normalmente richiesti per lo svolgimento delle funzioni che è destinato ad espletare, determina l'inserimento nell'organizzazione pubblica di soggetti che non offrono le necessarie garanzie di professionalità e competenza»*.

L'articolo in questione ha apportato modifiche al comma 3 dell'art. 6 della legge della Regione Abruzzo 9 maggio 2001, n. 18 (Consiglio regionale dell'Abruzzo, autonomia e organizzazione). Quest'ultima norma si occupa dei responsabili delle segreterie dei gruppi consiliari e, nella sua prima formulazione, stabiliva che *«la responsabilità delle segreterie può essere attribuita a personale di categoria "D" o a personale assunto con rapporto di lavoro a tempo determinato in possesso dei requisiti per l'accesso alla categoria "D"»*.

Successivamente l'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 12 novembre 2004 n. 39 (Interpretazione autentica della L.R. n. 18/2001 concernente: Consiglio regionale dell'Abruzzo, autonomia e organizzazione), ha disposto che la norma in questione deve essere interpretata nel senso che la responsabilità delle segreterie può essere attribuita anche a dipendenti regionali che, pur non essendo formalmente inquadrati nella categoria D, sono tuttavia in possesso dei relativi requisiti d'accesso.

L'art. 1, comma 22 della legge regionale 16/ 2006 è anch'esso intervenuto sul comma 3 dell'art. 6 della legge reg. n. 18 del 2001 ed ha soppresso l'inciso relativo

ai requisiti che, secondo l'originaria versione della norma, il soggetto esterno doveva possedere per poter ricoprire l'incarico di responsabile della segreteria.

A seguito di tale modifica, pertanto, attualmente, l'incarico in oggetto può essere attribuito:

- ✓ a dipendenti regionali inquadrati nella categoria D;
- ✓ a dipendenti regionali non inquadrati nella categoria D, ma in possesso dei requisiti per l'accesso alla categoria D;
- ✓ ad esterni assunti con apposito contratto a tempo determinato, siano o meno in possesso dei requisiti richiesti per l'accesso alla categoria D.

La Corte afferma che è palese l'irragionevolezza della suddetta disposizione che, abrogando le parole "in possesso dei requisiti per l'accesso alla categoria D" nell'art. 6, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 9 maggio 2001, n. 18 (Consiglio regionale dell'Abruzzo, autonomia e organizzazione), senza alcuna ragione giustificatrice, richiede:

- da un lato, ad alcune categorie di aspiranti all'incarico (i dipendenti interni all'amministrazione regionale) determinati requisiti (quelli previsti per l'accesso alla categoria D);

- dall'altro, ne prescinde per altre categorie di possibili interessati (i soggetti esterni all'amministrazione).

Il giudice delle leggi ritiene che ***"tale irragionevolezza ridonda anche in violazione del principio del buon andamento dell'amministrazione, perché la previsione dell'assunzione (sia pure a tempo determinato) di personale, sfornito dei requisiti normalmente richiesti per lo svolgimento delle funzioni che è destinato ad espletare"***, determina l'inserimento nell'organizzazione pubblica di soggetti che non offrono le necessarie garanzie di professionalità e competenza.

Per quanto attiene l'altra norma oggetto di censura, ovvero l'art. 1, comma 20, della legge regionale suddetta, nel sostituire il comma 4 dell'art. 8 della legge della Regione Abruzzo 9 maggio 2001, n. 17 (*Disposizioni per l'organizzazione ed il funzionamento delle strutture amministrative di supporto agli organi elettivi della Giunta regionale*), dispone quanto segue: «*Ai dipendenti con mansioni di autista in servizio presso la Giunta regionale e il Consiglio regionale è corrisposta una indennità omnicomprensiva in sostituzione degli istituti relativi allo straordinario, reperibilità, rischio e turnazione*».

La medesima norma stabilisce altresì che «*la Giunta regionale e l'Ufficio di Presidenza con cadenza biennale possono rideterminare, previa concertazione sindacale, in armonia con i principi di contenimento della spesa per la finanza pubblica, le indennità di cui al presente comma*».

Ad avviso del ricorrente si tratta di disposizione riconducibili alla materia «tutela e sicurezza del lavoro», oggetto di legislazione concorrente, e, quindi, illegittima per contrasto con il principio fondamentale espresso dall'art. 45 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) il quale, al comma 1, dispone che «*Il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi*» e disciplina, pertanto, i rapporti tra rappresentanze sindacali ed enti datori di lavoro con una normativa necessariamente uniforme su tutto il territorio nazionale.

Il citato art. 45 impone, a parere del ricorrente, che le singole voci componenti del trattamento economico dei dipendenti pubblici siano determinate con il contratto collettivo ed esclude che la fonte legislativa possa intervenire in materia.

Ad avviso del ricorrente l'illegittimità della norma regionale "è ancor più evidente se si considera che essa non ha stabilito alcunché a proposito del



*procedimento per la determinazione dell'indennità da essa prevista, determinazione alla quale, pertanto, dovrà necessariamente provvedere una legge successiva, come confermato anche dalla nuova formulazione dell'art. 8, comma 4, della legge reg. Abruzzo n. 17 del 2001”.*

La Corte dichiara che la questione, nei termini in cui è stata formulata, è inammissibile.

La questione proposta dalla Difesa erariale, infatti, risulta diversa da quella che il Consiglio dei ministri aveva inteso prospettare con proprio atto formale: in questa maniera, è stata introdotta una questione di legittimità costituzionale che, per essere sostanzialmente non conforme a quella oggetto della delibera governativa, rimane priva del suo pertinente presupposto giuridico.

Riguardo all'art. 2 della legge regionale medesima, il ricorrente ha successivamente rinunciato all'impugnazione e la Regione ha accettato tale rinuncia.

### ***Sentenza n. 146 del 16/05/2008***

La **sentenza n. 146** si pronuncia su due importanti questioni relative:

- ✓ alla possibilità o meno di prevedere a livello legislativo o di contrattazione collettiva per i dipendenti pubblici una disciplina differenziata rispetto a quella applicabile ai dipendenti privati;
- ✓ alla legittimità o meno dell'esclusione dell'applicabilità della disciplina del compenso aggiuntivo previsto per i dipendenti privati nel caso di festività coincidenti con la domenica.

Il giudizio di legittimità costituzionale, promosso dal Tribunale ordinario di Torino nel corso di un procedimento civile, riguarda l'art. 1, comma 224, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), nella parte in cui prevede che *«Tra le disposizioni riconosciute inapplicabili dall'articolo 69, comma 1, secondo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, a seguito della stipulazione dei contratti collettivi del quadriennio 1994/1997, è ricompreso l'articolo 5, terzo comma, della legge 27 maggio 1949, n. 260, come sostituito dall'articolo 1 della legge 31 marzo 1954, n. 90, in materia di retribuzione nelle festività civili nazionali ricadenti di domenica».*

A parere del Tribunale di Torino la norma censurata viola l'art. 3 Cost. poiché introduce una disparità di trattamento tra lavoratori pubblici e privati retribuiti in maniera fissa. Tale disparità a seguito della riforma del pubblico impiego potrebbe ritenersi legittima solo qualora si fosse in presenza di un'effettiva sostanziale non omogeneità delle situazioni poste a raffronto, secondo quanto affermato dalla stessa Corte costituzionale.<sup>152</sup>

Nel caso di specie non parrebbe possibile rinvenire alcuna ragione per ritenere che la situazione del dipendente privato abbia caratteristiche che la differenzino da quella del dipendente pubblico, dato che in entrambi i casi si verifica la perdita di una giornata di riposo per effetto della coincidenza di una festività civile con la domenica.

La Corte costituzionale, invece, insiste sulle differenze esistenti fra il rapporto alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni e quello alle dipendenze di privati

---

<sup>152</sup> Cfr. sentenza n. 89 del 2003.

per giustificare la possibilità di una disciplina differenziata, poiché il progressivo processo di omogeneizzazione dei due rapporti «*incontra il limite della specialità [di quello pubblico] e delle esigenze del perseguimento degli interessi generali*».

La Corte, quindi, conclude per la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale del citato l'art. 1, comma 224 poiché non appare corretta la premessa che assimila in toto la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni a quella del rapporto di lavoro alle dipendenze di datori di lavoro privati, poiché tra le due categorie sussistono differenze sostanziali di rilievo: «*la pubblica amministrazione, infatti, conserva pur sempre – anche in presenza di un rapporto di lavoro ormai contrattualizzato – una connotazione peculiare, essendo tenuta al rispetto dei principi costituzionali di legalità, imparzialità e buon andamento cui è estranea ogni logica speculativa*».

Ribadendo quanto già rilevato,<sup>153</sup> la Corte afferma che «*le peculiarità del contratto collettivo nel pubblico impiego [che è] efficace erga omnes, funzionale all'interesse pubblico di cui all'art. 97 Cost., inderogabile sia in peius che in melius, oggetto di diretto sindacato da parte della Corte di cassazione per violazione o falsa applicazione, influiscono anche sul piano processuale determinando l'impossibilità di ritenere a priori irrazionali le peculiarità della diversa disciplina*».

La sentenza in esame ha osservato che gli stessi contratti collettivi, «*oltre a ribadire il principio della onnicomprensività della retribuzione e del divieto di ulteriori corrisposizioni, hanno previsto una dettagliata regolamentazione del godimento delle ferie, delle festività e degli eventuali riposi compensativi, con il risultato che, se si applicasse oltre al contratto collettivo quanto prevede l'art. 5 della legge n. 260 del 1949, si avrebbe una almeno parziale duplicazione dello stesso beneficio*».

La Corte afferma che la materia delle festività è stata oggetto della contrattazione collettiva sin dalla prima stipulazione relativa al quadriennio 1994–1998: al dipendente pubblico del comparto regioni-autonomie locali sono tuttora riconosciuti i trattamenti di favore previsti dalla legge n. 937 del 1977 che aveva ad oggetto i rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni e non si applicava al rapporto di lavoro privato. Ne consegue che, nell'ipotesi di accoglimento della prospettata questione di illegittimità costituzionale, si avrebbe una sovrapposizione di benefici dello stesso genere.

Infine la Consulta sottolinea che le differenze ancora esistenti tra il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni e il rapporto di lavoro alle dipendenze dei datori di lavoro privati «*rendono ingiustificata la pretesa di estendere, in nome del principio di eguaglianza, l'attribuzione di una singola disposizione, senza tenere conto del quadro complessivo del trattamento economico-normativo dei dipendenti della pubblica amministrazione, quale risulta a seguito dell'applicazione delle procedure di contrattazione collettiva previste dal legislatore*».

### **Sentenza n. 288 del 18/07/2008**

Con la sentenza **n. 288** del 2008 la Corte costituzionale, giudicando la legittimità costituzionale di una disposizione legislativa della Regione Basilicata (art. 19, commi 1 e 2, della legge regionale n. 13 del 2007) che disponeva lo scioglimento degli organi di tre consorzi per lo sviluppo industriale in vista della

---

<sup>153</sup> Cfr. sentenza n. 82 del 2003.

«definizione di un nuovo assetto normativo concernente le aree industriali», risolve la questione alla luce del principio di buon andamento.

Il T.A.R. della Basilicata aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, lamentando l'arbitrarietà e l'irragionevolezza della previsione legislativa, dal momento che non riteneva ravvisabile un nesso di strumentalità tra la misura dello scioglimento degli organi consortili e le finalità perseguite dalla legge.

Motivando in punto di diritto, la Corte premette, anzitutto, che la legge sottoposta al suo esame presenta i caratteri della legge-provvedimento «in quanto incide su un numero determinato e limitato di destinatari ed ha contenuto particolare e concreto».

Ne consegue che essa deve essere sottoposta a quello «scrutinio stretto di legittimità costituzionale, essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza», che la Corte ha ripetutamente affermato debba essere riservato alla categoria delle leggi-provvedimento.<sup>154</sup>

Nel caso in esame – prosegue la Consulta, passando a occuparsi proprio della ragionevolezza e della non arbitrarietà della legge – la norma dispone lo scioglimento degli organi consortili, e la nomina dei relativi commissari, come misura volta a consentire un più agevole passaggio a un nuovo assetto normativo delle aree industriali. E dunque, lungi dal comportare una lesione dei principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, la legge regionale impugnata prevede in realtà «una serie di “misure di efficienza gestionale”» volte a rendere più sollecita e congrua l'attuazione della nuova disciplina.

In quest'ottica, lo scioglimento degli organi consortili non riveste alcun carattere sanzionatorio, ma rappresenta una misura ragionevolmente e tutt'altro che arbitrariamente predisposta dal legislatore regionale per fare adeguatamente fronte a una fase di transizione normativa.

Sulla base delle suesposte considerazioni, la Corte costituzionale conclude dichiarando la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale sottoposta al suo giudizio.

## **Capitolo II**

### **Spoils system**

#### ***Sentenza n. 161 del 20/05/2008***

Con sentenza del 20 maggio 2008 n. 161 la Corte Costituzionale si pronuncia sulla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, commi 159 e 161, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, per violazione degli articoli 97 e 98 della Costituzione, sollevata in via incidentale nell'ambito di un giudizio di lavoro volto ad ottenere l'immediata reintegrazione nell'incarico di “direttore della Direzione generale per i servizi di comunicazione elettronica e di radiodiffusione”, conferito ad un dirigente della carriera prefettizia, appartenente alla categoria del “personale in regime di diritto pubblico”.

---

<sup>154</sup> Cfr., da ultimo, anche per una ricostruzione più ampia inerente la legittimità costituzionale delle leggi-provvedimento, la sentenza n. 241 del 2008.

Nella fattispecie prospettata, in applicazione del censurato comma 161 che prevede un meccanismo di spoils system automatico e una tantum per la diversa categoria dei dirigenti contrattualizzati, è stata disposta l'immediata cessazione delle funzioni dirigenziali attribuite al ricorrente, non essendo intervenuto il provvedimento di conferma dell'incarico predetto, determinando così un'interruzione automatica del rapporto di ufficio ancora in corso.

In via preliminare, la Corte Costituzionale dichiara l'inammissibilità per difetto di rilevanza della questione di costituzionalità del comma 159 dell'art. 2, del decreto-legge n. 262/2006 non trovando applicazione nel giudizio a quo mentre, nel merito, ha ritenuto fondata la questione di costituzionalità del comma 161 del medesimo articolo.

A tale proposito, il giudice delle leggi ribadisce la necessità di rispettare, anche per i dirigenti esterni, un principio già affermato in precedenza,<sup>155</sup> secondo il quale il rapporto di lavoro instaurato con l'amministrazione che attribuisce l'incarico, deve essere *“connotato da specifiche garanzie, le quali presuppongono che esso sia regolato in modo tale da assicurare la tendenziale continuità dell'azione amministrativa e una chiara distinzione funzionale tra i compiti di indirizzo politico-amministrativo e quelli di gestione”* mentre, per quanto attiene alla vicenda in esame, il rapporto di lavoro dirigenziale è stato interrotto automaticamente ex lege, in carenza di idonee garanzie procedurali.

Rispetto al citato precedente, la norma in oggetto si caratterizza, da un lato, per aver stabilito la cessazione anticipata dall'incarico di dirigenti esterni e, dall'altro, per l'attribuzione all'organo politico del potere di conferma degli stessi nel tempo di sessanta giorni: queste differenze non sono tali da diversificare la fattispecie in esame da quella di cui alla sentenza n. 103 del 2007.

Infatti, in relazione alla natura del soggetto cui l'incarico dirigenziale è stato conferito, il rapporto di lavoro che l'amministrazione instaura con soggetti inseriti nei ruoli di cui all'art. 23 citato rispetto al contratto stipulato con personale esterno si distingue *«esclusivamente per il peculiare atteggiarsi della relazione esistente tra rapporto di servizio e rapporto di ufficio»*, poiché, nel primo caso, l'atto di attribuzione della funzione dirigenziale si innesta su un rapporto di servizio con l'amministrazione statale già esistente, nel secondo caso, invece, detto atto di attribuzione e il correlato contratto individuale hanno una loro autonomia, posto che il personale esterno *«mantiene la propria fonte di regolazione del rapporto base»*.

Secondo la Corte, le divergenze strutturali relative alle modalità di conferimento dei suddetti incarichi non sono idonee *«a determinare l'applicazione di principi diversi, sul piano funzionale in relazione alla distinzione tra attività di indirizzo politico-amministrativo e compiti gestori dei dirigenti»*, poiché anche per i dirigenti esterni il rapporto di lavoro con l'amministrazione deve essere connotato da specifiche garanzie, che presuppongono che esso sia regolato in modo da assicurare la tendenziale continuità dell'azione amministrativa e *«una chiara distinzione funzionale tra i compiti di indirizzo politico-amministrativo e quelli di gestione»*.

Pertanto, si ribadisce che *«il rispetto dei suddetti principi è necessario al fine di garantire che il dirigente generale possa espletare la propria attività [...] in conformità ai principi di imparzialità e di buon andamento dell'azione amministrativa»*, che sono alla base della stessa distinzione funzionale dei compiti tra organi politici e burocratici. In definitiva, *«la natura esterna dell'incarico non costituisce un elemento in grado di diversificare in senso fiduciario il rapporto di lavoro dirigenziale»*.

---

<sup>155</sup> Cfr. la sentenza n. 103 del 2007.

Anche il secondo elemento che differenzia la fattispecie in esame da quella scrutinata con la sentenza n. 103 del 2007 - ossia il fatto che, nella specie, l'organo politico può esercitare il potere di conferma entro sessanta giorni - non è di per sé idonea a diversificare le fattispecie in oggetto ed il relativo regime giuridico.

Pertanto, la norma impugnata viola, in carenza di adeguate garanzie procedurali, i principi di buon andamento e di imparzialità e, in particolare, quello «di continuità dell'azione amministrativa che è strettamente correlato» ai primi: difatti, *«la previsione di un'anticipata cessazione ex lege del rapporto in corso - in assenza di un'accertata responsabilità dirigenziale - impedisce che l'attività del dirigente possa espletarsi in conformità ad un nuovo modello di azione della pubblica amministrazione, [...] che misura l'osservanza del canone dell'efficacia e dell'efficienza alla luce dei risultati che il dirigente deve perseguire, nel rispetto degli indirizzi posti dal vertice politico, avendo a disposizione un periodo di tempo adeguato»*.

Appare, quindi, necessario garantire un momento procedimentale di confronto dialettico tra le parti, nel quale l'amministrazione possa esternare le ragioni per cui ritiene di non poter consentire la prosecuzione del rapporto sino alla scadenza contrattuale e il dirigente possa far valere il diritto di difesa, portando i risultati delle proprie prestazioni.

Sulla base di tali argomentazioni, ha dunque puntualizzato che, con riguardo al profilo del soggetto al quale le funzioni siano state conferite, la natura esterna del predetto incarico, come nella vicenda in esame, non costituisce un elemento idoneo a differenziare in senso fiduciario il rapporto di lavoro dirigenziale e, conseguentemente, il relativo regime giuridico.

La Corte Costituzionale, pertanto, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 161, del decreto-legge n. 262 del 2006, per contrasto con gli articoli 97 e 98 della Costituzione, nella parte in cui prevede che gli incarichi conferiti al personale non appartenente ai ruoli di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 165 del 2001 "conferiti prima del 17 maggio 2006", cessano se non vengono riconfermati entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto in oggetto.

### ***Ordinanza n. 340 del 10/10/2008***

La Corte Costituzionale pronuncia l'ordinanza **n. 340** nell'ambito del giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 2, commi 159, 160 e 161, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, recante "*Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria*", convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006, n. 286, promosso, in via incidentale, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Sez. III bis.

Il ricorso era stato sollevato per contrasto con gli articoli 3, 35, comma 1, 36, 97 e 98 della Costituzione, nella parte in cui le citate disposizioni estendono il regime della cessazione - decorsi novanta giorni dal voto di fiducia al Governo - degli incarichi cosiddetti apicali di cui al comma 3 dello stesso art. 19, ai dirigenti di cui al comma 5-bis, «limitatamente al personale non appartenente ai ruoli di cui all'articolo 23», e ai dirigenti di cui «al comma 6», cioè a soggetti non dipendenti da pubbliche amministrazioni.

In apertura, la Corte Costituzionale procede ad una analitica esposizione delle numerose censure dedotte dal giudice a quo aventi ad oggetto l'estensione della disciplina del c.d. "*spoil system*" (meccanismo che comporta la cessazione automatica degli incarichi di funzioni dirigenziali conferiti, prima del 17 maggio 2006), a soggetti esterni in quanto non appartenenti ai ruoli di cui all'art. 23 del D.Lgs n. 165 del 2001, nell'ipotesi in cui non intervenga alcun provvedimento di

conferma entro sessanta giorni dall'entrata in vigore dello stesso decreto-legge n. 262 del 2006.

Sul punto, dopo aver verificato che in applicazione della suddetto regime transitorio contemplato nel comma 161 dell'art. 2 è avvenuta, nella fattispecie esaminata, l'interruzione del rapporto di lavoro in corso di svolgimento degli incarichi dirigenziali non di vertice, la Consulta entra nel merito del giudizio.

In ordine alle argomentazioni svolte nella pronuncia in rassegna, decisivo risulta il richiamo alla sentenza n. 161 del 20 maggio 2008 emessa successivamente all'ordinanza di rimessione, **con la quale i giudici erano pervenuti alla declaratoria di illegittimità costituzionale del citato comma 161**, per violazione degli articoli 97 e 98 della Costituzione, nella parte in cui dispone che gli incarichi conferiti al personale non appartenente ai ruoli di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 165 del 2001, conferiti prima del 17 maggio 2006, cessino ove non confermati entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 262 del 2006.

Infatti la Corte Costituzionale evidenzia nuovamente le motivazioni emerse in detta decisione, peraltro formulate sulla base del rilievo che *“la natura esterna dell'incarico non costituisce un elemento in grado di connotare in senso fiduciario il rapporto di lavoro dirigenziale, che deve rimanere caratterizzato, sul piano funzionale, da una netta e chiara separazione tra attività di indirizzo politico-amministrativo e funzioni gestorie”* e che, inoltre, *“l'interruzione ex lege degli incarichi dirigenziali attribuiti a soggetti esterni all'amministrazione conferente impedisce che i dirigenti stessi possano espletare la propria attività – nel corso e nei limiti della durata predeterminata dell'incarico – in conformità ai principi di imparzialità e di buon andamento dell'azione amministrativa”*.

Pertanto, alla luce della sentenza ora richiamata, la Corte Costituzionale conclude disponendo la remissione degli atti al remittente T.A.R Lazio, Sez. III bis per un nuovo esame della rilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 159, 160 e 161, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262.

### **Sentenza n. 351 del 24/10/2008** <sup>156</sup>

La sentenza n. 351 appare significativa per il fatto che in essa la Corte costituzionale torna ad occuparsi dell'individuazione dei limiti della potestà legislativa, sia statale, sia regionale, nell'introduzione di forme di spoils system, precisando gli orientamenti finora maturati.

La Corte Costituzionale interviene sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2 della legge della Regione Lazio 13 giugno 2007, n. 8, recante *“Disposizioni concernenti cariche di organi di amministrazione di enti pubblici dipendenti decaduti ai sensi di norme legislative regionali dichiarate illegittime dalla Corte Costituzionale”*, per contrasto con gli articoli 3, 24, 97, 101, 103, 113 e 117, comma 2, lett. l), Cost.

La sentenza dichiara costituzionalmente illegittimo l'art. 1, commi 1 e 2, della citata legge, a norma dei quali la Giunta regionale, nei confronti dei componenti di organi istituzionali degli enti pubblici dipendenti, che siano decaduti dalla carica ai sensi di norme legislative regionali dichiarate illegittime a seguito di sentenze della Corte costituzionale, con conseguente risoluzione dei contratti di diritto privato

---

<sup>156</sup> Cfr. il commento alla decisione di Fulvio Cortese, *Spoils system e illegittima rimozione di dirigenti pubblici: la Corte costituzionale afferma l'inderogabilità della reintegrazione nel posto di lavoro* consultabile alla pagina:

[http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti\\_forum/giurisprudenza/2008/0027\\_nota\\_351\\_2008\\_cortese.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2008/0027_nota_351_2008_cortese.pdf).

disciplinanti i relativi rapporti di lavoro, è autorizzata a deliberare o il reintegro nelle cariche ed il ripristino dei relativi rapporti di lavoro, o un'offerta di equo indennizzo; tale ultima soluzione è comunque adottata qualora il rapporto di lavoro sia stato interrotto, di fatto, per oltre sei mesi.

La Corte accoglie le censure di violazione dell'art. 97 Cost. sottolineando che **nel settore pubblico, il potere dell'amministrazione di esonerare un dirigente e risolvere il relativo rapporto di lavoro è circondato da garanzie e limiti, posti non solo e non tanto nell'interesse del soggetto coinvolto ma soprattutto a protezione di più generali interessi collettivi, ossia, l'imparzialità e il buon andamento**<sup>157</sup>: con la prima contrasta un regime di automatica cessazione dall'incarico che non rispetti il giusto procedimento, e con il secondo un sistema di automatica sostituzione che prescindendo dall'accertamento dei risultati conseguiti.

Sul piano dei modi di tutela deve rilevarsi che forme di riparazione economica, come il risarcimento del danno o indennità, *«non possono rappresentare, nel settore pubblico, strumenti efficaci di tutela degli interessi collettivi lesi da atti illegittimi di rimozione di dirigenti»*, poiché il ristoro economico dato al dirigente non attenua in alcun modo il pregiudizio arrecato dalla sua rimozione all'interesse all'imparzialità e al buon andamento: anzi, detto pregiudizio *«appare in certa misura aggravato, dal momento che [...] la collettività subisce anche un aggiuntivo costo finanziario»*, legato al fatto che, all'obbligo di corrispondere la retribuzione ai nuovi dirigenti nominati in sostituzione di quelli decaduti, si aggiunge quello di corrispondere a questi ultimi un ristoro economico.

Con riguardo alle previsioni contestate si ritiene, in definitiva, che la normativa regionale censurata reintrodurrebbe, sebbene in una "forma onerosa", la possibilità di far luogo a quel sistema di spoils system che la Corte Costituzionale aveva già avuto occasione di considerare non conforme alla Costituzione nella pronuncia indicata in nota.

In ordine a tali interessi pubblici, la Corte Costituzionale specifica ulteriormente come essi trovino riconoscimento nelle norme costituzionali ricordando, a tal fine, le argomentazioni svolte nella sentenza n. 103 del 2007 e, con specifico riferimento alla posizione dei direttori generali di aziende sanitarie locali (rivestita dal ricorrente nel giudizio principale, poi costituitosi nel presente giudizio), nella sentenza n. 104 del 2007, già richiamata.

Pertanto, sulla base delle conclusioni già raggiunte in tema di spoils system, sul piano degli strumenti di tutela nella pronuncia in rassegna la Corte Costituzionale puntualmente osserva quanto segue: *"...la circostanza che il direttore generale di azienda sanitaria locale, rimosso automaticamente e senza contraddittorio, riceva, in applicazione della disposizione legislativa regionale impugnata, un ristoro economico, non attenua in alcun modo il pregiudizio da quella rimozione arrecato all'interesse collettivo all'imparzialità e al buon andamento della pubblica amministrazione. Tale pregiudizio, anzi, appare in certa misura aggravato, dal momento che, come correttamente rileva il Collegio rimettente alludendo ad una forma onerosa di spoils system, la collettività subisce anche un aggiuntivo costo finanziario: all'obbligo di corrispondere la retribuzione dei nuovi dirigenti sanitari, nominati in sostituzione di quelli automaticamente decaduti, si aggiunge, infatti, quello di corrispondere a questi ultimi un ristoro economico."*

---

<sup>157</sup> Cfr. le sentenze n. 103 e 104 del 2007.

## **Sentenza n. 390 del 28/11/2008**

La Consulta, intervenendo nuovamente in materia di "spoils system" dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 133, comma 5 della legge della Regione Lazio 28 aprile 2006, n. 4 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2006 (art.11, legge regionale 20 novembre 2001, n. 25).

Il T.A.R. del Lazio, sezione III-quater aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale della disposizione regionale per violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Detta norma contemplava la decadenza automatica dagli incarichi di componente del collegio sindacale delle aziende sanitarie locali. Le aziende sanitarie locali presentano una struttura di vertice imperniata su due organi, il direttore generale, responsabile della gestione dell'azienda, e il collegio sindacale, incaricato del controllo della regolarità amministrativa e contabile. In base al d.lgs. n. 502 del 1992 l'organo di controllo, denominato collegio dei revisori, era composto da tre membri, in carica per cinque anni, uno designato dalla Regione, uno dal Ministro del Tesoro ed uno dal sindaco o dalla Conferenza dei sindaci.

Il successivo d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229 aveva mutato nome all'organismo, denominato collegio sindacale, e modificato sia la durata in carica – tre anni – che la composizione – cinque membri, di cui due designati dalla Regione, uno dal Ministro del Tesoro, uno dal Ministro della sanità ed uno dalla Conferenza dei sindaci.

Ad adeguare la disciplina regionale alla mutata legislazione statale è intervenuto l'art. 133, censurato, il cui comma 5 contiene una norma transitoria volta a consentire la prima attuazione del rinnovato quadro normativo, prevedendo che, entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge, le amministrazioni competenti possono confermare i componenti dei collegi o designare nuovi membri: trattasi di un meccanismo di decadenza automatica che non contempla alcuna forma di contraddittorio a garanzia dei componenti in carica e **la cui legittimità deve essere vagliata in rapporto al principio di buon andamento e all'esigenza di assicurare la immediata applicazione della nuova disciplina regionale.**

Il giudice delle leggi sottolinea che *«sotto il primo profilo, nei confronti di titolari di organi con funzioni di controllo sussistono esigenze di neutralità e imparzialità perfino più marcate di quelle che hanno indotto questa Corte a dichiarare l'illegittimità di meccanismo di decadenza automatica riferiti ad incarichi dirigenziali»*, decadenza automatica che, contraddice il principio di distinzione tra funzioni di indirizzo politico e funzioni di gestione amministrativa e non può essere applicata al direttore generale delle aziende sanitarie locali, la cui posizione va garantita per evitare che la dipendenza funzionale rispetto alla giunta regionale si trasformi in dipendenza politica.<sup>158</sup>

L'esigenza di distinzione ed autonomia deve, a maggior ragione, riconoscersi in relazione all'organo di controllo, «i cui componenti, a differenza del direttore generale, non sono chiamati ad attuare programmi e a realizzare obiettivi definiti dall'organo politico regionale, ma svolgono, in posizione di neutralità, funzioni attinenti al controllo del rispetto della legge e della regolare tenuta della contabilità» e con riferimento ai quali, pertanto, la previsione di un meccanismo automatico di decadenza e la conseguente violazione del principio del giusto procedimento appaiono ancora più gravi.

Valutando la rilevanza delle modificazioni normative introdotte e la ragionevolezza e proporzionalità della misura della decadenza automatica rispetto all'obiettivo di assicurarne l'immediata applicazione, deve altresì escludersi, come

---

<sup>158</sup> Cfr. sentenze n. 103 e 104 del 2007.



già fatto in riferimento alla disciplina statale di riforma degli incarichi dirigenziali, che tale meccanismo possa trovare giustificazione nell'esigenza di consentire l'attuazione della riforma: infatti, la nuova disciplina ha introdotto modifiche marginali, perché non ha inciso sulle funzioni dell'organo di controllo nè mutato il ruolo dello stesso nell'assetto organizzativo complessivo dell'azienda sanitaria, limitandosi a cambiarne la denominazione, a ridurre la durata in carica dei titolari e a variare in parte la composizione.

La natura di dette modifiche non è tale da trasformare sostanzialmente l'impianto normativo previgente e da consentire la radicale misura della cessazione automatica dei collegi sindacali in carica.

## **SEZIONE VI**

### **Il giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e regioni**

#### **Capitolo I**

### **La Corte interviene sul procedimento per la dichiarazione di insindacabilità del Consigliere**

Conformemente a quanto verificatosi negli ultimi anni, nel contenzioso che oppone lo Stato alle regioni a statuto ordinario, il giudizio per conflitto di attribuzione ha avuto, anche nel 2008, un ruolo decisamente meno rilevante di quello che ha avuto il giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Nella relazione sulla giustizia costituzionale nel 2008, presentata dal Presidente della Corte, viene evidenziato che, nonostante la relativa esiguità del numero di decisioni, possono comunque riscontrarsi alcuni spunti di un certo interesse concernenti gli aspetti processuali del conflitto.

In tale contesto si segnala la sentenza n. 279, nella quale Corte ribadisce l'orientamento secondo cui - in considerazione della diversa posizione dei Consigli regionali e delle Assemblee parlamentari - è escluso che siano applicabili ai consiglieri regionali le previsioni contenute nella legge n. 140 del 2003 (recante disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 Cost.), che si riferiscono esplicitamente ai parlamentari nazionali. Ne consegue l'impossibilità di estendere alle regioni l'efficacia inibitoria delle delibere di insindacabilità dei membri delle Camere per le opinioni espresse e per i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

#### ***Sentenza n. 279 del 16/07/2008***

La Corte costituzionale con la sentenza n. 279 si esprime nel giudizio per conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Piemonte, sorto a seguito del decreto del Giudice per l'udienza preliminare del Tribunale di Torino del 18 settembre 2007, con cui veniva disposto il giudizio a norma dell'art. 429 del codice di procedura penale nei confronti di un consigliere della Regione Piemonte.

La Corte si pronuncia sulla possibilità di applicare la garanzia prevista dall'art. 122, comma 4 Cost. anche agli atti compiuti da un consigliere regionale nella qualità di componente della Giunta regionale

La Corte dichiara che spettava allo Stato e, per esso, al Giudice per l'udienza preliminare presso il Tribunale di Torino, emettere il decreto del 18 settembre 2007, con cui è stato disposto il giudizio nei confronti di un consigliere regionale per il reato di diffamazione a lui ascritto, conseguentemente dando torto alla Regione Piemonte.

Al fine di meglio comprendere le motivazioni della Corte si ritiene opportuno ricostruire i fatti così come esposti dal ricorrente.

Il consigliere in questione, all'epoca dei fatti membro del Consiglio regionale del Piemonte nonché Assessore agli affari legali e contenzioso della stessa Regione, è imputato, a seguito di querela, di reato di diffamazione nei confronti del dirigente della Regione Piemonte per aver stilato, in forma anonima, e messo a disposizione dell'Assemblea regionale – nel periodo che va dal 18 giugno al 16 luglio 2003 – una relazione sulla «causa bi-alluvionati» (non sottoscritta e composta da 17 pagine) e per aver poi rilasciato intervista a quotidiani e telegiornali.

Rispetto alla querela, la procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino, al termine delle indagini preliminari, ha richiesto il rinvio a giudizio del consigliere regionale.

Successivamente, il Consiglio regionale ha dichiarato l'insindacabilità delle opinioni espresse dal consigliere regionale ai sensi dell'art. 122, quarto comma, della Costituzione e, nonostante tale delibera, il Giudice per l'udienza preliminare dello stesso Tribunale, dopo aver respinto con ordinanza del 18 settembre 2007 l'eccezione difensiva di insindacabilità, ha disposto, con decreto emesso nella stessa data, il rinvio a giudizio del consigliere regionale.

Pertanto la Regione Piemonte osserva che, in caso di delibera del Consiglio regionale con la quale si affermi l'immunità del consigliere ai sensi del citato art. 122, quarto comma, della Costituzione, il giudice «*non potrebbe più proseguire il processo*» dovendo, piuttosto, «*affermarne l'improcedibilità*» tenuto conto che l'art. 3 della legge regionale 19 novembre 2001, n. 32 (Norme in materia di valutazione di insindacabilità dei Consiglieri regionali, ai sensi dell'articolo 122, comma 4, della Costituzione), sancisce il divieto di chiamare a rispondere i consiglieri regionali per opinioni e voti espressi nell'esercizio delle loro funzioni.

Entrando nel merito del giudizio, si ricorda che la Corte Costituzionale si era già espressa relativamente ad una questione avente il medesimo giudizio, non condividendo le posizioni espresse dalla regione Piemonte<sup>159</sup> e affermando che «l'identità formale degli enunciati di cui all'art. 68, primo comma, e 122, quarto comma, Cost., non riflette una compiuta assimilazione tra le assemblee parlamentari ed i consigli regionali in quanto, diversamente dalle funzioni assegnate alle Camere, le attribuzioni dei Consigli si inquadrano, invece, nell'esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite, ma non si esprimono a livello di sovranità».

La Regione Piemonte pertanto insiste affinché l'orientamento giurisprudenziale costituzionale «possa essere oggetto di una nuova riflessione» e chiede che, in caso di delibera di insindacabilità del Consiglio regionale a norma dell'art. 122, quarto comma, Cost., si affermi che l'autorità giudiziaria non può «più proseguire il processo».

Nel caso di specie poi, si sostiene che il consigliere regionale stesse «conducendo una “battaglia politica” di rinnovamento all'interno del Consiglio regionale e nel corso di questa aveva ritenuto che un dirigente della Regione Piemonte non avesse tenuto un comportamento all'altezza dei suoi doveri di efficienza e trasparenza, circostanze apprese in occasione dello “svolgimento delle funzioni di Assessore agli affari legali”». La Regione pertanto chiede di valutare se, dal punto di vista oggettivo, «l'immunità de qua possa estendersi alle attività dei consiglieri Regionali che al contempo rivestano la carica di membro della Giunta regionale».

La Corte ritiene non fondata le questione.

---

<sup>159</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 301 del 2007.

Molto importante, per un verso, è **la conferma dell'orientamento precedente espresso rispetto alla mancata assimilazione tra parlamentari e consiglieri regionale.**

In tal senso infatti si ritiene vada disattesa la richiesta formulata dalla Regione ricorrente «di una nuova riflessione» sul fatto che «*l'identità formale degli enunciati di cui all'art. 68, primo comma, e 122, quarto comma, Cost., non riflette una compiuta assimilazione tra le assemblee parlamentari ed i consigli regionali in quanto, diversamente dalle funzioni assegnate alle Camere, le attribuzioni dei Consigli si inquadrano, invece, nell'esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite, ma non si esprimono a livello di sovranità*».

Per altro verso è interessante che la Corte ritenga di disattendere anche la richiesta «di estendere alle Regioni l'efficacia inibitoria delle delibere parlamentari di insindacabilità dei membri delle Camere per le opinioni espresse e per i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni, disciplinata dalla legge n. 140 del 2003».

I Consigli regionali e le Assemblee parlamentari assumono una diversa posizione nel sistema costituzionale, pertanto viene escluso che le delibere di insindacabilità regionali abbiano un'efficacia inibitoria nei confronti degli atti dell'autorità giudiziaria e si nega l'estensibilità della disciplina prevista dalla legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), in favore dei consiglieri regionali<sup>160</sup>.

Differentemente da quanto avvenuto con la precedente sentenza, la Corte dopo aver fatto questi rilevati "premessi", entra, comunque, nel merito del giudizio, al fine di verificare se i fatti compiuti possano essere coperte dall'insindacabilità di cui all'articolo 122 Cost.

Quindi la Consulta valuta se la «Relazione causa bi-alluvionati» avente ad oggetto la critica del comportamento del dirigente amministrativo della «Direzione Commercio e Artigianato» della Regione Piemonte, che ha dato origine al procedimento per reato di diffamazione ascritto al consigliere regionale, possa essere considerata come manifestazione di opinioni espresse nell'esercizio di funzioni consiliari assistite dalla prerogativa costituzionale di insindacabilità prevista dall'art. 122, quarto comma, della Costituzione.

Osserva la sentenza che la Relazione non può essere intesa come attività ispettiva o «atto di denuncia politica» compiuta dallo stesso in qualità di consigliere regionale, né come atto riconducibile ad una procedura consiliare di revoca del dirigente in base ai criteri di revoca delle funzioni dirigenziali fissati dalla legge regionale 8 agosto 1997, n. 51 (Norme sull'organizzazione degli uffici e sull'ordinamento del personale regionale).

Si precisa anche che non vi sono state neanche ulteriori attività funzionali compiute dal consigliere regionale su tale tema.

Pertanto la Relazione in esame non può ritenersi assistita dalla predetta prerogativa costituzionale (dell'art. 122, quarto comma, Cost.) che riguarda soltanto gli atti compiuti dal membro del Consiglio regionale.<sup>161</sup>

---

<sup>160</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 195 del 2007.

<sup>161</sup> *Ibidem*.

La Corte, quindi in forza di queste considerazioni, conclude che le dichiarazioni in esame non sono state rese nell'esercizio della funzione consiliare regionale e non sono, pertanto, coperte dalla immunità di cui all'art. 122, quarto comma, Cost. così dichiarando che spettava allo Stato e, per esso, al Giudice per l'udienza preliminare presso il Tribunale di Torino, emettere il decreto del 18 settembre 2007, con cui è stato disposto il giudizio nei confronti del consigliere regionale per il reato di diffamazione a lui ascritto.