



federalismi.it

Rivista di diritto pubblico
italiano, comunitario e comparato

LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE DI INTERESSE DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI

a cura di

Marcello Cecchetti e Simone Pajno

RASSEGNA DELLE DECISIONI DELL'ANNO 2006*

di

Antonio Borzi

(Dottore di ricerca in Diritto costituzionale, Università degli studi di Ferrara)

e

Simone Pajno

(Professore associato di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Sassari)

26 settembre 2007

Sommario: 1. L'autonomia statutaria – 2. Le materie di potestà legislativa statale esclusiva – 2.1. Politica estera e rapporti internazionali dello Stato – 2.2. Immigrazione – 2.3. Sistema tributario dello Stato. Esiste ancora la potestà integrativa delle Regioni? – 2.4. Tutela della concorrenza – 2.5. Organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo – 2.6. Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali – 2.7. Ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale – 2.8. Ordinamento civile. Materia trasversale o necessaria conseguenza dell'inversione del criterio di riparto? – 2.9. Ordinamento penale – 2.10. Livelli essenziali delle prestazioni. Quale spazio per il legislatore statale e per quello regionale? – 2.11. Norme generali sull'istruzione. Le riserve di legge statale – 2.12. Legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane – 2.13. Coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale – 2.14. Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema – 2.15. Tutela dei beni culturali. Dove sta il "paesaggio"? – 3. Le materie di potestà concorrente – 3.1. Tutela e sicurezza del lavoro – 3.2. Istruzione – 3.3. Professioni – 3.4. Ricerca scientifica e tecnologica – 3.5. Tutela della salute. Il rapporto con l'organizzazione sanitaria e il particolare modo di

* In particolare, ad Antonio Borzi vanno attribuiti i paragrafi 2, 3, 4, 7 mentre a Simone Pajno i paragrafi 1, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14.

atteggiarsi dei principi fondamentali – 3.6. Protezione civile – 3.7. Governo del territorio – 3.8. Porti e aeroporti civili – 3.9. Ordinamento della comunicazione – 3.10. Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia – 3.11. Coordinamento della finanza pubblica – 3.12. Valorizzazione dei beni culturali e ambientali – 4. Le materie di potestà legislativa regionale residuale. – 4.1. Premessa. – 4.2. Le materie individuate dalla Corte. – 4.3. Come si “riconosce” una materia residuale? – 5. La collaborazione delle Regioni alla attività normativa dello Stato – 6. La c.d. “sussidiarietà legislativa” – 7. La potestà regolamentare – 8. L'autonomia amministrativa – 9. Il potere sostitutivo ordinario – 10. Il potere sostitutivo straordinario – 11. L'autonomia finanziaria – 12. La clausola di adeguamento automatico: gli aspetti processuali – 13. Segue: profili sostanziali – 14. I profili processuali.

1. L'autonomia statutaria

L'autonomia statutaria delle Regioni è interessata dalla **sentenza n. 12 del 2006**, resa dalla Corte a seguito dell'impugnazione, da parte del Governo, della delibera legislativa di adozione dello Statuto della Regione Abruzzo, peraltro mai entrata in vigore a causa della scadenza naturale della consiliatura nel 2005.

Tra le numerose questioni sollevate si segnalano per importanza quelle concernenti più da vicino la forma di governo. La prima riguardava la norma contenuta nell'art. 45 della delibera, ai sensi del quale «il Presidente della Giunta nel caso in cui il Consiglio sfiduci uno o più assessori provvede alla loro sostituzione». Accogliendo le doglianze statali, i giudici di Palazzo della Consulta hanno reputato tale disposizione non coerente con la scelta della elezione a suffragio universale diretto del Presidente. Ciò in quanto in tale modello «nei confronti del Consiglio esiste soltanto la responsabilità politica del Presidente stesso, nella cui figura istituzionale confluiscono la responsabilità collegiale della Giunta e la responsabilità individuale dei singoli assessori»¹. Da qui il contrasto della menzionata norma statutaria con l'art. 122, quinto comma, Cost.

La seconda questione attinente alla forma di governo era stata sollevata in relazione all'art. 46, comma 2, ai sensi del quale il programma presentato dal Presidente al Consiglio è approvato da quest'ultimo. Il medesimo articolo disponeva inoltre che il voto contrario del Consiglio in tale occasione avrebbe prodotto gli stessi effetti della approvazione della mozione di sfiducia. Neanche tale scelta sarebbe stata – secondo le argomentazioni proposte nel ricorso – coerente con l'elezione diretta del Presidente.

La questione viene ritenuta fondata sulla scorta di due argomentazioni, una di carattere letterale, l'altra di taglio sistemico. La prima è imperniata sulla considerazione del modo in cui è “fraseggiato” l'art. 126, commi secondo e terzo, il quale «non consente l'equiparazione tra mozione di sfiducia e mancata approvazione iniziale del programma di governo». Ciò in

¹ Par. 4 del *Considerato in diritto*.

quanto «per la presentazione e l’approvazione di una mozione di sfiducia sono previste (...) alcune precise modalità procedurali (...) che verrebbero eluse se un altro atto, non assistito dalle medesime garanzie, potesse produrre gli stessi effetti».

Tanto sarebbe bastato per giungere all’accoglimento della questione. Eppure la Corte non si fa sfuggire l’occasione per ribadire il suo punto di vista – come è ormai noto, estremamente rigido – sulle possibilità offerte all’autonomia statutaria quanto alla conformazione della forma di governo. Anche in questo caso infatti – come in quello sinteticamente descritto più sopra – la Corte costituzionale mostra di accogliere una ricostruzione a maglie particolarmente strette del disegno tracciato dalle disposizioni costituzionali dedicate alla forma di governo regionale, evidenziando come «l’articolazione concreta dei rapporti politici tra Presidente della Giunta e Consiglio prende le mosse (...) dalla simultanea investitura politica di entrambi da parte del corpo elettorale». In conseguenza di ciò è intrinseca al modello «una iniziale presunzione di consonanza politica, che può essere superata solo da un atto tipico quale la mozione di sfiducia». Viceversa, «estendere gli effetti di questa ad un atto di approvazione del programma politico del Presidente della Giunta equivarrebbe ad un conferimento di fiducia iniziale senz’altro coerente in una forma di governo che non prevede l’elezione a suffragio universale e diretto del vertice dell’esecutivo, ma contraddittorio con un sistema di rapporti tra poteri fondato sul conferimento da parte del popolo di un mandato a governare ad entrambi gli organi supremi della Regione, ciascuno nei suoi distinti ruoli»².

La medesima rigidità è sottesa alla declaratoria di incostituzionalità che colpisce l’art. 47, comma 2, della delibera, che prevedeva quale conseguenza giuridica dell’approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente la “decadenza” di costui e della Giunta (nonché, naturalmente, lo scioglimento del Consiglio), anziché l’obbligo di dimissioni come invece l’art. 126, terzo comma, Cost.

Secondo la sent. n. 12, infatti, anche la soluzione dell’obbligo di dimissioni per un caso siffatto integra il complesso sistema di vincoli che limitano l’autonomia statutaria in tema di forma di governo. Alla autonomia statutaria non è dunque consentita la diversa opzione della decadenza³.

² Par. 6 del *Considerato in diritto*.

³ La sent. n. 12 risolve alcuni altri dubbi di legittimità costituzionale sollevati con il ricorso statale. In particolare, i giudici di Palazzo della Consulta dichiarano infondata la censura proposta avverso l’art. 2, comma 3, il quale dispone che la «Regione partecipa (...) all’attuazione e all’esecuzione degli accordi internazionali dello Stato», per contrasto con l’art. 117, quinto comma, Cost., in quanto la disposizione citata «ometterebbe il riferimento al necessario “rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità del potere sostitutivo in caso di inadempienza”» (par. 3 del *Considerato in diritto*). Infondata, ancora, è ritenuta la

2. Le materie di potestà legislativa statale esclusiva.

2.1. *Politica estera e rapporti internazionali dello Stato*

La giurisprudenza costituzionale è intervenuta in materia di “politica estera e rapporti internazionali dello Stato” in poche occasioni che sono state, tuttavia, sufficienti per delineare i caratteri principali del titolo di competenza statale⁴. Più precisamente, il giudice delle leggi ha chiarito la differenza tra i “rapporti internazionali”, che – se attinenti alla Regione – sono di potestà concorrente, e la “politica estera”, che è attività riservata unicamente all’Ente statale: «L’art. 117, comma secondo, lettera *a*), 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, il quale 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» (**sentenza n. 211 del 2006**)⁵.

La politica estera, pertanto, rappresenta l’insieme delle attività in cui si esprime la soggettività dello Stato in senso unitario e attraverso cui lo Stato manifesta i propri valori in seno alla Comunità internazionale.

Nel caso in esame, la cooperazione allo sviluppo viene ritenuta parte integrante della politica estera e, perciò, affidata alla potestà esclusiva statale, secondo quanto stabilito

doglianza rivolta nei confronti dell’art. 79, comma 2, che, secondo la prospettazione statale, avrebbe imposto al Consiglio un obbligo di motivazione ove esso intenda deliberare in senso contrario ai pareri del Consiglio regionale per le garanzie statutarie contrastante con l’art. 121, secondo comma, Cost., nonché con il «principio dell’irrelevanza della motivazione degli atti legislativi» (par. 7 del *Considerato in diritto*). Infine, viene invece accolta la questione proposta nei confronti dell’art. 86, comma 3, dello Statuto, «nel quale, con riferimento alla pubblicazione e all’entrata in vigore dello statuto stesso, è stabilito che l’impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale sospende la pubblicazione nel *Bollettino Ufficiale* della Regione e che, dopo la sentenza della stessa Corte, esso è riesaminato dal Consiglio regionale limitatamente alle disposizioni dichiarate illegittime per le deliberazioni consequenziali» (par. 8 del *Considerato in diritto*). La decisione di fondatezza è motivata in base alla considerazione secondo la quale «La disposizione impugnata mal si presta ad essere ricondotta nell’alveo dell’art. 123, secondo e terzo comma, Cost., dal quale si deduce che si deve far luogo inizialmente ad una sola pubblicazione notiziale, idonea a far decorrere sia il termine per l’eventuale impugnazione governativa, sia quello per la richiesta di *referendum* popolare» (par. 8 del *Considerato in diritto*).

⁴ Sent. n. 449 del 2005. Quanto alla materia di potestà concorrente «rapporti internazionali e con l’UE delle Regioni», si vedano le sent. nn. 238 e 239 del 2004 nonché la sent. n. 387 del 2005.

⁵ Par. 2.1 del *Considerato in diritto*.

dall'art. 1 della l. n. 49 del 1987. La Corte costituzionale richiama una fonte statale che riconosce in una determinata attività internazionale un'espressione della politica estera nazionale. Ciò rende evidente l'aspetto problematico della materia in questione, relativo al limite che lo Stato incontra nel definire il proprio titolo di competenza legislativa, determinando cosa sia o meno manifestazione della propria politica estera; la nozione di "politica estera" fornita dal giudice delle leggi, seppur molto ampia, è allo stato l'unico elemento in grado di delimitare la discrezionalità di cui gode lo Stato nell'esercizio del proprio potere⁶.

2.2. *Immigrazione*

In materia di immigrazione rileva la **sentenza n. 156 del 2006**⁷, che definisce il giudizio relativo ad alcune disposizioni in tema di accoglienza e integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati emanate dalla Regione Friuli-Venezia Giulia⁸. Le previsioni regionali oggetto di censura prevedono interventi di sostegno per i minori stranieri non accompagnati anche dopo il raggiungimento della maggiore età, nonché lo svolgimento, direttamente o indirettamente, da parte degli enti locali di compiti istruttori nell'ambito dei procedimenti per il rilascio e il rinnovo dei permessi di soggiorno e delle carte di soggiorno, nonché di richiesta di nulla-osta al ricongiungimento.

Il ragionamento che porta la Corte a ritenere non fondate le doglianze avanzate dallo Stato muove dalle previsioni del T.U. sull'immigrazione (d.lgs. n. 25 luglio 1998, n. 286); sotto questo profilo, la pronuncia si inserisce nel solco della giurisprudenza precedente, costituita dalle sentenze nn. 50, 201 e 300 del 2005.

⁶ Di cooperazione internazionale la Corte costituzionale si era occupata già in precedenza, giudicando di una legge statale che viene sottratta alla declaratoria di incostituzionalità grazie all'interpretazione conforme che ne fornisce la Corte (sent. 449 del 2005). Un riferimento alla politica estera e ai rapporti internazionali dello Stato è contenuto anche nella **sentenza n. 32 del 2006**, in cui lo Stato censura la legge della Regione Marche 4 ottobre 2004, n. 18 (*Norme relative al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334 sul rischio industriale attuazione della direttiva 96/82/CE*), anche perché l'eventuale informazione dei servizi di sicurezza di altri Stati non potrebbe che essere attuata a cura dello Stato. La Corte costituzionale ha escluso la violazione della competenza statale, in quanto essa non viene certamente intaccata dalla semplice ed eventuale trasmissione di informazioni riguardanti piani di emergenza locali, che può essere peraltro effettuata attraverso gli appropriati organi statali.

Quanto ai "rapporti internazionali e con l'Unione europea", lo Stato ritiene violata la propria competenza in materia dall'art. 4 della legge della Regione Marche 13 maggio 2004, n. 11 (*Norme in materia di pesca marittima e acquicoltura*), per la parte in cui disciplina i distretti della pesca. La Corte costituzionale ha respinto nettamente la censura, ritenendo inconfidente il richiamo alla materia operato dalla difesa erariale (**sentenza n. 213 del 2006**).

⁷ Su cui D. STRAZZARI, *L'immigrazione tra Stato e Regioni*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, e in *Le Regioni*, 2006.

⁸ Più precisamente, gli artt. 16, comma 3, e 21, comma 1, lettera f), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia del 4 marzo 2005, n. 5 (*Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati*).

Il d.lgs. n. 286 del 1998 attribuisce a Regioni ed enti locali il compito di favorire, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, l'integrazione degli immigrati e di mettere in atto le azioni positive che rimuovano gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato⁹. Alle Regioni, pertanto, è riconosciuta la competenza ad intervenire per la disciplina di funzioni che attengono a proprie competenze (assistenza sociale, tutela della salute, istruzione), anche se i destinatari sono costituiti da immigrati¹⁰.

Alla luce di queste argomentazioni, la disposizione regionale che prevede interventi di sostegno per i soggetti non accompagnati anche dopo il superamento della maggiore età deve essere interpretata nel senso che «la “possibilità” di proseguire, in favore del minore non accompagnato, gli interventi di sostegno previsti dall'art. 16, anche dopo il raggiungimento della maggiore età, con la sua conseguente ulteriore permanenza sul territorio nazionale, è subordinata al rilascio nei suoi confronti del permesso di soggiorno, cosa che potrà avvenire solo ricorrendo le condizioni a tal fine previste dal d.lgs. n. 286 del 1998»¹¹.

Anche le norme regionali che prevedono l'ausilio degli enti locali nello svolgimento delle incombenze burocratiche relative ai procedimenti previsti dalla legislazione statale non comportano una lesione delle competenze statali in materia di immigrazione, sia perché gli enti locali non intervengono nelle valutazioni compiute nell'ambito dei procedimenti, ma si limitano a sostituirsi ai richiedenti per agevolare la presentazione delle istanze, sia perché la legge stabilisce che le attività degli enti locali debbano essere svolte in accordo con gli organi statali; si tratta, pertanto, di un'attività di assistenza, la cui disciplina rientra nelle attribuzioni regionali e non negli «aspetti propriamente incidenti sulla materia dell'immigrazione»¹².

Diversamente, deve ricondursi alla materia immigrazione e non alla tutela del lavoro, l'art. 24, comma 1, del d.P.R. 18 ottobre 2004, n. 334 (*«Regolamento recante modifiche ed integrazioni al d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394 in materia di immigrazione»*), che rinvia ad apposite norme di attuazione la disciplina nelle Regioni a statuto speciale di *«forme di raccordo tra lo Sportello unico (dell'immigrazione) e gli uffici regionali e provinciali per l'organizzazione e l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di lavoro, attribuite allo sportello medesimo»*. Ad avviso della Corte, infatti, la previsione regolamentare in quanto «finalizzata ad assicurare la funzionalità del procedimento volto a disciplinare

⁹ Vengono richiamati gli art. 3, 38, 40 e 42 del d.lgs. n. 286 del 1998.

¹⁰ Par. 3 del *Considerato in diritto*.

¹¹ Par. 4 del *Considerato in diritto*.

¹² *Ibidem*.

l'ingresso e l'avviamento al lavoro del cittadino extracomunitario» va ascritta all'ambito materiale di cui all'art. 117, comma II, lett. b), Cost. (**sentenza n. 407 del 2006**¹³).

2.3. Sistema tributario dello Stato. Esiste ancora la potestà integrativa delle Regioni?

Le **pronunce nn. 2, 155¹⁴, 412 e 413 del 2006** confermano la giurisprudenza costituzionale per cui i tributi istituiti con legge statale non possono essere ritenuti "propri" della Regione, ma devono essere considerati tributi erariali. Sebbene la legge attribuisca alla Regione il gettito, nonché un potere di variazione dell'importo e il potere amministrativo in fase di riscossione, la disciplina rimane di competenza legislativa esclusiva dello Stato¹⁵.

Nondimeno, da alcune delle richiamate sentenze emergono profili particolari che meritano di essere segnalati.

Con la **sentenza n. 2 del 2006** il giudice delle leggi ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Commissione tributaria provinciale di Ascoli Piceno relativamente all'art. 1, comma 7, della legge della Regione Marche 19 dicembre 2001, n. 35 («*Provvedimenti tributari in materia di addizionale regionale all'IRPEF e di tasse automobilistiche e di imposta regionale sulle attività produttive*») e all'annessa tabella A, (anche) con riferimento agli articoli 117, comma secondo, lett. e) e 119, comma secondo, Cost., giudicando non contraria ai parametri evocati la previsione regionale di aliquote dell'addizionale IRPEF improntata a criteri di progressività. Sul punto la Corte ha riconosciuto che «la progressività è principio che deve informare l'intero sistema tributario ed è, quindi, legittimo che anche le Regioni, nell'esercizio del loro autonomo potere di imposizione, improntino il prelievo a criteri di progressività in funzione delle politiche economiche e fiscali da esse perseguite»¹⁶.

Non meno interessanti, sempre per aspetti di carattere generale, si rivelano le **sentenze nn. 412 e 413 del 2006**, in tema di tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, in cui la Corte ribadisce, a conferma della sentenza n. 397 del 2005, che la disciplina

¹³ Par. 2.1 del *Considerato in diritto*.

¹⁴ In relazione a questa decisione cfr. anche il par. 10.

¹⁵ Più precisamente hanno ad oggetto disposizioni regionali le sentenze nn. 296 del 2003 (in materia di IRAP e tassa automobilistica), 297 e 311 del 2003 (in materia di tassa automobilistica), 335 e 397 del 2005, 412 e 413 del 2006 (in materia di tributo speciale per il deposito di rifiuti solidi in discarica), la sent. n. 455 del 2005 (in materia di tasse automobilistiche), la sent. n. 2 del 2006 (in tema di addizionale IRPEF). Hanno ad oggetto disposizioni statali le sentt. nn. 370 del 2003 (in tema di deducibilità delle spese per la frequenza di asili nido), 241 del 2004 (in tema di IRAP), 381 del 2004 (in tema di addizionali IRPEF e IRAP), 431 del 2004 (in tema di IRAP), 155 del 2006 (IRAP e IRE).

¹⁶ A commento della sentenza vedi M. BARBERO, *Progressività del sistema tributario, uguaglianza e autonomia impositiva regionale*, in *Le Regioni*, 2006, 764 e ss.

sostanziale dell'imposta «rientra nella competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., con la conseguenza che l'esercizio della potestà legislativa delle Regioni riguardo a tale tributo è ammesso solo nei limiti consentiti dalla legge statale»¹⁷. Il riconoscimento di una potestà legislativa regionale nei limiti assegnati dalla legge statale depone per la sopravvivenza della potestà attuativa-integrativa prevista da norme statali anteriori alla riforma. E' lecito chiedersi se lo stesso valga anche per il futuro e se, pertanto, si possa ricavare dalle norme costituzionali l'esistenza di una potestà integrativa regionale in materia di tributi statali (ad es. per la determinazione delle aliquote delle addizionali), considerato, per giunta, che in materia impositiva l'art. 23 Cost. pone una riserva di legge.

Non solo, le pronunce in commento sembrano confermare le tesi avanzate all'indomani dell'entrata in vigore della l. cost. n. 3 del 2001, per cui anche nel mutato assetto del riparto di potestà legislativa tra Stato e Regioni, quest'ultime abbiano la facoltà di attivare una competenza legislativa integrativa, quantomeno qualora in tal senso dispongano esplicitamente leggi statali¹⁸.

2.4. Tutela della concorrenza

La **sentenza n. 29 del 2006** induce ad una più approfondita riflessione circa i rapporti tra l'ambito di competenza legislativa regionale (concorrente e residuale) e la potestà statale in materia di tutela della concorrenza¹⁹.

L'atteggiamento tenuto dal giudice delle leggi nel decidere delle questioni sollevate costituisce un completamento della giurisprudenza che ha cercato di limitare l'invasione del titolo statale, atteso il suo carattere trasversale. La circostanza che lo Stato debba legiferare in maniera ragionevole e, soprattutto, proporzionata, comporta che una volta rispettate le previsioni statali riconducibili alla tutela della concorrenza, può legittimamente espandersi l'autonomia legislativa regionale (naturalmente senza violare gli altri titoli statali di natura esclusiva o concorrente). Per quanto attiene alla disciplina dei servizi pubblici locali, il giudice delle leggi, dopo aver chiarito che «alla potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia "tutela della concorrenza", devono essere ricondotte le disposizioni statali di principio contenute nell'art. 113 del d.lgs. n. 267 del 2000, in quanto le medesime, pur incidendo sulla materia dei servizi pubblici locali, che appartiene alla competenza residuale delle Regioni,

¹⁷ Sent. n. 412 del 2006, par. 3 del *Considerato in diritto*; analogamente sent. n. 413 del 2006, par. 2 del *Considerato in diritto*.

¹⁸ P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, 2006, 1224.

¹⁹ La pronuncia definisce il giudizio su alcune disposizioni della legge della Regione Abruzzo 5 agosto 2004, n. 23 (*Norme sui servizi pubblici locali a rilevanza economica*).

disciplinano l'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali, di rilevanza economica, secondo un sistema teso a salvaguardare la concorrenzialità del mercato»²⁰, ha dichiarato costituzionalmente illegittime unicamente le disposizioni in contrasto con le norme ricavabili dal TUEL, ammettendo che le Regioni, «versandosi pur sempre in materia riservata alla competenza residuale (...) nel silenzio della legislazione statale al riguardo (...) esercitando la loro discrezionalità legislativa, integrino la disciplina dettata dallo Stato»²¹ (ad esempio, è stata annullata la disposizione che vieta alle società a capitale interamente pubblico, già affidatarie in via diretta della gestione di un servizio pubblico, di partecipare alle gare ad evidenza pubblica per la scelta del soggetto gestore del servizio nella parte in cui non prevede che il divieto operi decorso un periodo transitorio, così come impone la normativa statale).

Un caso analogo si è presentato nella **sentenza n. 80 del 2006**, con riferimento alle norme regionali che incidono sul periodo transitorio entro cui le Regioni possono mantenere gli affidamenti agli attuali concessionari di servizi di trasporto pubblico locale²².

Nella **sentenza n. 450 del 2006** il giudice delle leggi “applica” ad un giudizio promosso dallo Stato avverso alcune disposizioni emanate dalla Regione Valle d’Aosta in tema di installazione, localizzazione ed esercizio di stazioni radioelettriche e di strutture di radiotelecomunicazioni²³, alcune conclusioni a cui era giunto nella sent. n. 336 del 2005, il cui oggetto era costituito da numerose disposizioni del Codice delle comunicazioni elettroniche (d.lgs. n. 259 del 2003).

La Corte costituzionale chiarisce anzitutto come la disciplina regionale non sia riconducibile ad «un unico ambito materiale in cui tali disposizioni rinvergono la loro legittimazione»²⁴, richiamando in tal modo, seppur implicitamente, la propria giurisprudenza sull’intreccio di materie (o intreccio di competenze). L’impressione trova conferma nella parte in cui vengono trattate le censure mosse all’art. 6, comma 4, che attribuisce alla Giunta regionale la competenza a stabilire con propria deliberazione la misura dei diritti di istruttoria o di ogni altro onere posto a carico degli operatori interessati ad ottenere l’approvazione dei progetti e delle varianti, in relazione all’attività di consulenza tecnica svolta dall’ARPA. Ad avviso dello Stato, tale disposizione si porrebbe in contrasto con il principio fondamentale di

²⁰ Par. 7 del *Considerato in diritto*.

²¹ Par. 10 del *Considerato in diritto*.

²² Art. 2, comma 2, della legge della Regione Liguria n. 17 del 2003, dell’art. 3, comma 1, della legge della Regione Veneto n. 30 del 2004, dell’art. 1, comma 11, lettere b) e f), della legge della Regione Calabria n. 36 del 2004, dell’art. 25 della legge della Regione Veneto n. 8 del 2005.

²³ L.r. 4 novembre 2005, n. 25, artt. 5, 6, comma 4, 14, comma 1, e 15.

²⁴ Par. 5 del *Considerato in diritto*.

cui all'art. 93 del d.lgs. n. 259 del 2003, il quale vieta a tutte le pubbliche amministrazioni di imporre «oneri o canoni» che non siano stabiliti dalla legge statale.

La Corte, pur ammettendo che vi sia un labile collegamento con la materia statutaria “urbanistica”, individua «l’ambito materiale prevalente» a cui afferiscono le norme in esame nella “tutela della salute” «in relazione all’oggetto regolamentato inerente all’attività svolta dall’ARPA» e nella “tutela della concorrenza”, «in relazione, invece, alla finalità perseguita»²⁵. Segue la declaratoria di incostituzionalità della previsione regionale, per contrasto col richiamato art. 93 del Codice, in quanto «principio fondamentale» che «persegue la finalità di garantire a tutti gli operatori un trattamento uniforme e non discriminatorio, attraverso la previsione del divieto di porre, a carico degli stessi, oneri o canoni»²⁶.

Innanzitutto, occorre notare come il giudice delle leggi utilizzi sia il criterio oggettivo, sia quello finalistico per individuare gli ambiti materiali prevalenti (la circostanza che il criterio non sia uno solo costituisce probabilmente un *unicum* nella giurisprudenza costituzionale). In secondo luogo, l’utilizzo della categoria del “principio fondamentale” sembra suggerire la tesi per cui il limite alla potestà regionale non sia ravvisabile in una manifestazione del titolo di competenza statale esclusiva, bensì nell’esercizio della potestà concorrente, rispetto ad una disposizione la cui finalità concorrenziale costituisce il motivo che impone di qualificarla come principio fondamentale²⁷.

Resta da menzionare la **sentenza n. 213 del 2006**, in cui la Corte ha escluso qualsiasi violazione della competenza statale in materia di “tutela della concorrenza” da parte di alcune disposizioni regionali recanti misure per la promozione di certificazioni di qualità del prodotto ittico locale, in quanto volte a garantire condizioni di concorrenza uguale e inidonee ad integrare meccanismi economici in grado di incidere sulla concorrenzialità dei mercati²⁸.

2.5. *Organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo*

Il titolo competenziale è stato invocato dallo Stato per censurare la legge della Regione Marche 4 ottobre 2004, n. 18 («*Norme relative al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334 sul rischio industriale attuazione della*

²⁵ Par. 8.1 del *Considerato in diritto*.

²⁶ La Corte ribadisce quanto già chiarito nella pronuncia del 2005 per cui «è evidente che la finalità della norma è anche quella di “tutela della concorrenza”, sub specie di garanzia di parità di trattamento e di misure volte a non ostacolare l’ingresso di nuovi soggetti nel settore», par. 8.1 del *Considerato in diritto*.

²⁷ Nella sent. n. 336 del 2005 emerge più chiaramente come siano implicate le materie “ordinamento della comunicazione” e “governo del territorio”.

²⁸ Art. 2, comma 1, lettera f), della l.r. Abruzzo 5 agosto 2004, n. 22 (*Nuove disposizioni in materia di politiche di sostegno all’economia ittica*); vedi par. 12.2.1 del *Considerato in diritto*.

direttiva 96/82/CE»), nella parte in cui prevede che debba essere la Provincia a predisporre ed attuare il piano di emergenza esterna (**sentenza n. 32 del 2006**). La difesa erariale ritiene la norma contraria a Costituzione perché la Provincia non potrebbe avere alcun potere di coordinamento nei confronti di organi dello Stato, «non solo per ragioni di gerarchia, ma soprattutto perché il loro utilizzo deve essere disposto tenendo conto delle esigenze di intervento al di fuori della Provincia o della Regione»²⁹.

Rispetto al ragionamento dell'Avvocatura di Stato, per cui un organo che ha una competenza territoriale meno comprensiva non può coordinare l'azione di organi che agiscono in ambiti più estesi, poiché non può avere contezza degli interventi che questi possono essere chiamati a svolgere sul territorio che non rientra nella propria sfera di influenza, il giudice costituzionale richiama la propria giurisprudenza sulla distribuzione delle competenze in tema di protezione civile, che, diversamente, poggia sull'entità dell'evento calamitoso: lo Stato interviene solamente nei casi che debbano essere affrontati con il ricorso a poteri straordinari, mentre per le altre tipologie di emergenze le competenze sono attribuite a Regioni ed enti locali, tra cui la Provincia per l'elaborazione e l'attuazione dei piani di emergenza. La disposizione impugnata, pertanto, deve ritenersi pienamente conforme alla legislazione statale³⁰.

2.6. Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali

Le pronunce del 2006 in materia di “organizzazione amministrativa dello Stato” si pongono nel filone giurisprudenziale dei giudizi su leggi regionali che prevedono compiti o attribuiscono funzioni ad organi statali. Com'è noto, nella sentenza n. 134 del 2004 la Corte ha chiarito come «le forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono compiti e attribuzioni di organi dello Stato non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa: esse debbono trovare il loro fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati»³¹.

E' proprio l'assenza di qualsiasi vincolo per l'Amministrazione statale che determina l'infondatezza delle censure formulate avverso l'art. 22 della l.r. Emilia-Romagna n. 26 del 2004 (*Disciplina della programmazione energetica territoriale ed altre disposizioni in*

²⁹ Par. 4 del *Considerato in diritto*.

³⁰ Vedi questa rassegna in materia di protezione civile, nonché la parte in tema di sussidiarietà, rispettivamente ai paragrafi 3.6 e 8.

³¹ Par. 4 del *Considerato in diritto*.

materia di energia), per la parte in cui prevede che la Regione promuova intese con l’Autorità per l’energia elettrica ed il gas al fine di definire le modalità organizzative e procedurali volte a coordinare le attività di rispettiva competenza. La disposizione impugnata non incide sull’ordinamento e sull’organizzazione dell’Autorità per l’energia elettrica, limitandosi a contemplare un potere della Regione di sollecitare la conclusione di intese con tale Autorità (**sentenza n. 246 del 2006**)³².

Nella **sentenza n. 213 del 2006** vanno esenti da censure gli artt. 6, comma 2, lettera e), e 7, comma 1, lettera f), della legge regionale delle Marche 13 maggio 2004, n. 11 (*Norme in materia di pesca marittima e acquacoltura*), che prevedono la presenza tra i componenti della Consulta per l’economia ittica e della Commissione tecnico-scientifica – nuove strutture regionali che operano nell’ambito della pesca – di un rappresentante delle Capitanerie di porto, individuato nel direttore marittimo o in un suo delegato. In questo caso non è la legge regionale a contemplare l’accordo, bensì è la stessa legislazione statale a consentire la partecipazione dell’organo statale: l’art. 105, comma 6, del d.lgs. n. 112 del 1998, infatti, prevede espressamente che le Regioni e gli enti locali, per lo svolgimento di compiti conferiti in materia di diporto nautico e pesca marittima, possano avvalersi degli uffici delle Capitanerie di porto.

La violazione della competenza statale di cui all’art. 117, comma II, lett. g), Cost. da parte delle disposizioni campane che istituiscono l’agenzia regionale per la difesa del suolo è esclusa perentoriamente, giacchè «il tenore letterale e logico della norma in questione esclude che essa possa essere intesa nel senso di coinvolgere uffici o organi statali» (**sentenza n. 82 del 2006**)³³.

Parimenti accade per la disciplina calabrese in tema di *spoils system*, in quanto le norme impugnate – alla stregua della loro chiara formulazione letterale – devono essere intese nel senso che esse non si riferiscono (anche) alle nomine di rappresentanti regionali in organi statali o di enti pubblici nazionali, né ad intese o concerti con autorità statali, ma operano esclusivamente all’interno dell’ordinamento regionale (**sentenza n. 233 del 2006**)³⁴.

In altre ipotesi il giudizio si conclude con la declaratoria di incostituzionalità delle norme regionali, come accade nelle **sentenza n. 30 del 2006** (partecipazione di un

³² Par. 10 del *Considerato in diritto*.

³³ Par. 5.1 del *Considerato in diritto*; si tratta dell’art. 5, comma 5, della legge della Regione Campania 12 novembre 2004, n. 8.

³⁴ Par. 2.3 del *Considerato in diritto*; si tratta dell’art. 1, commi 1-3, della l.r. Calabria n. 12 del 2005.

rappresentante dell'INPS e uno della Prefettura alla Consulta regionale dell'immigrazione)³⁵ e n. **322 del 2006** (sull'organizzazione delle guardie ecologiche "unitamente" alle Forze dell'Ordine di Pubblica Sicurezza)³⁶.

Parzialmente diverso è il caso della **sentenza n. 42 del 2006**³⁷, in cui è la tipologia del compito attribuito dalla legge regionale all'organo statale ad escludere un *vulnus* all'art. 117, comma II, lett. g), Cost. Viene in discussione l'art. 19, comma 2, della legge della Regione Puglia 13 dicembre 2004, n. 23 (*Razionalizzazione e ammodernamento della rete distributiva dei carburanti*), che fa carico ai Comuni, ai titolari delle autorizzazioni, ai gestori, ai Comandi provinciali dei vigili del fuoco, all'ente nazionale per le strade, alle Province ed agli uffici tecnici finanziari, di trasmettere «i dati relativi alle principali informazioni sulla rete distributiva dei carburanti». La lesione delle prerogative statali viene esclusa perché «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; e ciò in vista dell'esigenza di garantire il più efficiente esercizio delle attribuzioni tanto statali, quanto regionali»³⁸. Occorre osservare, tuttavia, che è pur sempre l'assenza di un vero e proprio obbligo – a cui viene preferito un meccanismo di leale collaborazione – ciò che salva la disciplina regionale da un'indebita ingerenza nell'ambito di legislazione riservata allo Stato (vedi par. 3.2 del *Considerato in diritto*).

2.7. Ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale

Per la definizione dei contorni della materia assume importanza la **sentenza n. 237 del 2006** relativa al giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 12 e 13 della legge 11 marzo 2005, n. 3, della Provincia autonoma di Trento (*Disposizioni in materia di agricoltura, di foreste, di commercio, di turismo, di industria e di energia*). L'art. 12 dispone che con regolamento sono stabiliti il numero di apparecchi e di congegni automatici, semiautomatici ed elettronici di trattenimento o da gioco di abilità previsti dall'art. 110, commi 6 e 7 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (*Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza*), che possono essere installati presso gli esercizi pubblici, nonché le prescrizioni ai

³⁵ Giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2, lettere g) e j), della legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2004, n. 46 (*Interventi a sostegno degli stranieri immigrati*).

³⁶ Giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 1, lettera h), e 13 della legge della Regione Basilicata del 22 febbraio 2005, n. 13 (*Norme per la protezione dei boschi dagli incendi*).

³⁷ Giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, della legge della Regione Puglia 13 dicembre 2004, n. 23 (*Razionalizzazione e ammodernamento della rete distributiva dei carburanti*).

³⁸ Par. 3.1 del *Considerato in diritto*.

fini dell'installazione di tali apparecchi, mentre il successivo art. 13 estende le medesime previsioni alle sale giochi, ai circoli privati ed ai punti di raccolta di altri giochi autorizzati. Lo Stato assume tali disposizioni lesive dell'art. 117, comma II, lett. *h*), Cost. e delle norme dello Statuto speciale del Trentino Alto-Adige, al cui art. 9, n. 7) è sì prevista la competenza in materia di esercizi pubblici, ma con riserva alla legge dello Stato della disciplina dei requisiti soggettivi richiesti per ottenere le licenze, nonché dei poteri di vigilanza ai fini della pubblica sicurezza.

E' evidente, pertanto, che in questa pronuncia assume particolare rilievo la ripartizione materiale attuata dello Statuto; tuttavia le argomentazioni svolte destano interesse sia perché si riconosce l'importanza del T.U.L.P.S., quale fonte che assorbendo interamente la disciplina posta dalle norme provinciali concorre ad ascriverla alla materia "ordine pubblico e sicurezza"³⁹, sia perché il giudice costituzionale utilizza un criterio finalistico per ricondurre al titolo statale, e non alla competenza provinciale in materia di esercizi pubblici, anche la mera determinazione del numero degli apparecchi che possono essere installati⁴⁰.

Secondo la Corte deve invece escludersi la lesione dell'art. 117, comma II, lett. *h*) da parte degli articoli 6 e 7, lettere *e*) ed *f*), della legge della Regione Abruzzo 12 novembre 2004, n. 40 (*Interventi regionali per promuovere l'educazione alla legalità e per garantire il diritto alla sicurezza dei cittadini*), per la parte in cui prevedono l'istituzione di un «Comitato scientifico regionale permanente per le politiche della sicurezza e della legalità» e attribuiscono a tale organo i compiti di presentare alla Giunta regionale una relazione annuale sullo stato della sicurezza sul territorio della Regione Abruzzo (art. 7, lettera *e*) e di svolgere «attività di studio e ricerca dei sistemi avanzati di sicurezza nel campo nazionale e dell'Unione Europea» (art. 7, lettera *f*).

La circostanza che si tratti di un organo consultivo, seppur deputato allo studio e alla ricerca documentata sui fenomeni criminosi, elimina ogni possibilità di ricondurre la disciplina al titolo di intervento statale: «Al di là (...) dell'ampiezza della nozione di sicurezza e ordine pubblico – quale settore di competenza riservata allo Stato, in contrapposizione ai compiti di polizia amministrativa regionale e locale – è la stessa natura dell'attività conoscitiva, in sé estranea a tale orizzonte di competenza, ad escludere la possibilità che la normativa oggetto di censura incida sull'assetto della competenza statale» (**sentenza n. 105**

³⁹ «Da quanto esposto emerge chiaramente che la materia in esame risulta compiutamente disciplinata dall'art. 110 TULPS, come modificato» e «non v'è dubbio che tutte queste prescrizioni attengono chiaramente alla materia dell'"ordine pubblico e sicurezza" non compresa nell'articolo 9 dello Statuto e che l'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost. attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato» (par. 4 del *Considerato in diritto*).

⁴⁰ Par. 4 del *Considerato in diritto*.

del 2006)⁴¹. Non tutte le attività attinenti alla sicurezza pubblica, ma solo quelle primariamente orientate alla tutela dei beni fondamentali, sono ascrivibili all'art. 117, comma secondo, lett. h), Cost.⁴².

Il profilo finalistico della disciplina assume un ruolo centrale per la riconduzione alla materia di cui si tratta delle previsioni dell'ordinanza del Ministro della salute del 9 settembre del 2003 («*Tutela dell'incolumità pubblica dal rischio di aggressioni da parte di cani potenzialmente pericolosi*») nel conflitto sollevato dalla Provincia autonoma di Bolzano (sentenza n. 222 del 2006⁴³).

L' intreccio con altre materie (in particolare con la tutela della salute) che la Corte ravvisa, viene sciolto attraverso il ricorso al criterio di prevalenza. In questo caso, infatti, si deve ritenere che «una tra le materie interessate possa dirsi dominante, in quanto nel complesso normativo sia rintracciabile un nucleo essenziale appartenente ad un solo ambito materiale ovvero le diverse disposizioni perseguono una medesima finalità»⁴⁴.

Ebbene, «le prescrizioni denunciate risultano accomunate da un'identica *ratio*, afferente al miglioramento delle condizioni di sicurezza dei cittadini dinanzi al rischio di attacco da parte di cani di razze con un particolare potenziale di aggressività».

La funzionalizzazione rispetto alla salvaguardia dell'incolumità personale, tuttavia, non sembra essere ragione sufficiente per ricondurre le norme dell'ordinanza alla materia statale e così la Corte – che ha negato la riconduzione per la disciplina degli impianti a rischio di incidenti rilevanti (sent. n. 407 del 2002) – pone l'accento sull'ulteriore e connessa funzione delle norme costituita dalla prevenzione dei reati: «in quanto funzionale alla salvaguardia dell'incolumità pubblica dal rischio di aggressione da parte di animali addestrati all'aggressività, la disciplina mira a prevenire reati contro la persona» e, pertanto, deve essere ascritta alla materia “ordine pubblico e sicurezza”⁴⁵.

⁴¹ Par. 3 del *Considerato in diritto*.

⁴² Occorre notare che la legittimità della norma viene sostenuta anche mediante il richiamo al principio di leale collaborazione e alla circostanza che l'efficienza delle forme collaborative di Stato e enti locali implica che questi ultimi possano svolgere attività di studio e ricerca nel settore considerato.

⁴³ Su cui vedi P. TACCHI, *Sulla sentenza n. 222/2006 della Corte costituzionale in merito all'ordinanza del Ministro della salute del 9 settembre 2003*, in questa *Rivista*; n. 19/2006; P. BONETTI, *La giurisprudenza costituzionale sulla materia "sicurezza" conferma la penetrazione statale nelle materie di potestà legislativa regionale*, in *Le Regioni*, 2007, 124 e ss.

⁴⁴ Par. 3 del *Considerato in diritto*.

⁴⁵ Analogo ragionamento si ritrova nella sentenza n. 428 del 2004 a proposito di alcune disposizioni modificative del Codice della strada, par. 3 del *Considerato in diritto*.

2.8. *Ordinamento civile. Materia trasversale o necessaria conseguenza dell'inversione del criterio di riparto?*

Tracciare una sintesi della copiosa giurisprudenza in materia di ordinamento civile non è semplice. Un primo dato da constatare è sicuramente quello della sopravvivenza dell'“ordinamento civile” come limite alla legislazione regionale, secondo l'indirizzo maturato prima della revisione costituzionale.

In questo filone si inserisce la **sentenza n. 411 del 2006** resa in un giudizio in via incidentale relativo all'art. 18, comma 13, della l.r. Lombardia 13 febbraio 2003, n. 1 (*Riordino della disciplina delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza operanti in Lombardia*), per la parte che impone ai datori di lavoro di negoziare «*in sede di contrattazione decentrata*» la scelta del contratto collettivo da applicare ai neo-assunti (fra i «*contratti collettivi in essere*» o i «*contratti compatibili ed omogenei con quelli applicati al personale già in servizio*», prima della trasformazione delle IPAB in persone giuridiche di diritto privato).

La Corte non pare avere dubbi sulla materia implicata: «Lo strumento utilizzato – l'obbligo di contrattare – attiene certamente all'ordinamento civile, in quanto si risolve nel vincolo, imposto ad un soggetto privato, di tenere un comportamento prescritto dalla legge e, quindi, in un vincolo destinato ad incidere sul suo potere di autodeterminarsi»⁴⁶.

Dalla lettura della pronuncia traspare come l'elemento determinante nella riconduzione al titolo competenziale di cui all'art. 117, comma II, lett. I), Cost., si ravvisi nel ricorso ad un istituto del diritto privato, l'obbligo a contrattare, che crea un procedimento negoziale a cui i soggetti coinvolti sono tenuti a prendere parte. A nulla rileva, nel giudizio della Corte, che il legislatore regionale sia intervenuto per tutelare i lavoratori assunti successivamente alla trasformazione delle IPAB in enti privatistici; adottando un criterio squisitamente oggettivo per ricondurre la disposizione censurata alla materia, il giudice costituzionale chiarisce che «la disciplina in esame (...) deve essere considerata per ciò che dispone, e non già in base alle finalità perseguite dal legislatore: criterio che si impone, in particolare, quando venga in rilievo una materia – quale quella della «tutela del lavoro» – la cui stessa denominazione include il concetto di fine, e che per ciò solo sarebbe in grado di riferirsi a qualsiasi disciplina avente ad oggetto il lavoro»⁴⁷.

Accanto all'impostazione tradizionale, emerge un modo di atteggiarsi della materia “ordinamento civile” che si ricollega all'inversione del criterio del riparto di attribuzione di

⁴⁶ Par. 5.3 del *Considerato in diritto*.

⁴⁷ *Ibidem*.

competenza legislativa e al venir meno della competenza generale della legge dello Stato, ossia alla necessità che le disposizioni contenute in leggi statali siano riconducibili ai titoli tipizzati dai commi secondo e terzo dell'art. 117, Cost., tra cui, appunto, l'“ordinamento civile”.

Sotto questo profilo, l'ordinamento civile non è più solo un limite alla legislazione regionale, ma un titolo che giustifica interventi in ambiti disciplinari che, per gli aspetti che non si ricollegano ai rapporti tra i privati, sono di competenza regionale⁴⁸. Ciò comporta che in alcuni casi l'interferenza tra l'ordinamento civile e altri titoli di competenza, concorrente o residuale regionale, è tale da dar vita ad intrecci di materie che sono stati risolti attraverso il canone della prevalenza ovvero applicando il principio di leale collaborazione.

A tale principio fa riferimento è alla nota sentenza n. 50 del 2005, ampiamente richiamata nelle **sentenze nn. 406 e 425 del 2006**, relative ad alcune disposizioni regionali in tema di apprendistato. In merito, la Corte ribadisce, su un piano generale, che la disciplina dell'apprendistato è costituita da norme che attengono a materie per le quali sono stabilite competenze legislative di diversa attribuzione (esclusiva dello Stato, ripartita, residuale delle Regioni) e che alla composizione delle relative interferenze provvedono strumenti attuativi del principio di leale collaborazione. Quanto all'oggetto delle norme censurate, che attiene alla formazione esterna all'azienda, il giudice delle leggi puntualizza come esso rientri nella competenza residuale delle Regioni in materia di “istruzione e formazione professionale”, che deve essere esercitata, tuttavia, nel rispetto delle norme generali e dei principi fondamentali in materia di istruzione emanati dallo Stato. Ricostruito il quadro delle competenze, la Corte ritiene infondate sia le censure avanzate avverso la norma toscana che attribuisce ad un regolamento regionale la disciplina dell'attività formativa esterna⁴⁹, poiché vengono fatte salve le procedure concertative previste dalla legislazione statale, sia quelle mosse alla previsione della Regione Marche che, nel disciplinare l'apprendistato, attribuisce prevalenza alla formazione esterna⁵⁰, in quanto la stessa legge statale affida alle Regioni il compito di regolamentare la durata della formazione nell'ambito dell'apprendistato, individuando un monte ore complessivo (senza distinzione tra formazione esterna ed interna) su cui la disposizione regionale non interviene.

⁴⁸ Sulla possibilità di ritenere l'ordinamento civile una materia trasversale, vedi S. CALZOLAIO, *La materia “ordinamento civile”: una ulteriore competenza trasversale dello Stato?*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, www.formcostituzionale.it.

⁴⁹ Artt. 2, lettere a) e d), e 3 della legge della Regione Toscana 1 febbraio 2005, n. 20 (**sentenza n. 406 del 2006**).

⁵⁰ Art. 17, comma 4, della legge della Regione Marche 25 gennaio 2005, n. 2 (**sentenza n. 425 del 2006**).

A questo punto è possibile svolgere qualche considerazione sul carattere di trasversalità della materia ordinamento civile.

La questione, comune a diversi titoli di competenza esclusiva statale, deve essere affrontata avendo presente quale sia il nuovo modello di riparto della potestà legislativa introdotto dalla l. cost. n. 3 del 2001.

Occorre infatti non cadere nell'illusione ottica data dal ribaltamento del criterio di attribuzione di competenza legislativa che, con la creazione di un doppio elenco di materie e la previsione della competenza residuale e generale delle Regioni, richiede che il titolo di intervento del legislatore statale sia espresso. In altri termini, il fenomeno della "trasversalità" – da intendere stipulativamente, come idoneità in astratto di una determinata regolazione dello Stato ad investire i più disparati campi della regolazione regionale – può essere riferito a tutti i titoli di competenza esclusiva statale poiché essi giustificano un intervento nell'ambito di settori che, da altri punti di vista, sono demandate al legislatore regionale. Non occorre certo rammentare, infatti, che i fenomeni regolati dal diritto sono complessi e che la sovrapposizione di titoli di intervento normativo è da considerare naturale. Ciò che merita di essere attentamente considerato, dunque, non è tanto la trasversalità in sé e per sé, bensì il rapporto che può intercorrere fra una determinata competenza legislativa statale e una determinata competenza legislativa regionale. Alcune competenze statali, infatti, escludono radicalmente ogni intervento regionale, sul fenomeno in questione, dal punto di vista assunto dal titolo statale (ordinamento civile; ordinamento penale; norme processuali). Viceversa, altre consentono tali interventi, purché compatibili con la disciplina dettata dallo Stato (livelli essenziali delle prestazioni; tutela della concorrenza; tutela dell'ambiente).

La **sentenza n. 181 del 2006** ripropone il tema del "confine" tra tutela della salute e ordinamento civile (la prima è stata la sent. n. 282 del 2002). Al vaglio della Corte sono sottoposte norme statali e regionali in tema di conferimento degli incarichi di direzione di strutture sanitarie. La normativa statale, così come interpretata dalla Corte costituzionale, è per l'indifferenza tra regime di rapporto esclusivo e regime non esclusivo, mentre le Regioni hanno privilegiato in senso assoluto il rapporto esclusivo (Toscana e Umbra) ovvero individuato nella esclusività del rapporto un criterio preferenziale (Emilia-Romagna).

Il giudice delle leggi ritiene, applicando un criterio di prevalenza, che le disposizioni impugnate si collochino nell'ambito materiale della "tutela della salute", assai più ampia della precedente «assistenza sanitaria e ospedaliera», e ciò perché esse ineriscono all'organizzazione del servizio sanitario e, in definitiva, alle condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all'utenza, «né, in senso contrario, può obiettarsi che, nel caso di specie, il

titolo “prevalente” – idoneo a fondare una competenza a legiferare appartenente, addirittura, in via esclusiva allo Stato – dovrebbe essere ravvisato nella materia “ordinamento civile”, ex art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione. In proposito, infatti, deve escludersi «che ogni disciplina, la quale tenda a regolare e vincolare l’opera dei sanitari, (...), rientri per ciò stesso nell’area dell’“ordinamento civile”, riservata al legislatore statale» (così la sentenza n. 282 del 2002)»⁵¹.

L’aspetto interessante è da ravvisarsi nella circostanza che in questo caso non vengono in rilievo norme relative alle prestazioni erogabili o che incidono sulle regole di condotta del personale medico (come nel caso della sentenza n. 282 del 2002), ma disposizioni di natura organizzativa, anche se la Corte ne esalta il collegamento funzionale con l’erogazione del servizio e la qualità della prestazione medica.

Nella **sentenza n. 233 del 2006** viene in rilievo il confine tra l’ordinamento civile e l’“organizzazione amministrativa regionale”, da considerare afferente all’ambito di competenza residuale regionale. Ad essere sottoposte al vaglio della Corte costituzionale sono le disposizioni delle regioni Calabria e Abruzzo che attuano il c.d. *spoils system* per le nomine del personale amministrativo regionale, anche in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., per la ricaduta della decadenza dall’incarico dirigenziale sul sottostante rapporto di lavoro di diritto privato. La Corte giudica la questione infondata, perché la disciplina attiene agli effetti del provvedimento che attribuisce l’incarico e non direttamente al rapporto di lavoro ed è perciò da ricondursi alla competenza residuale in materia di organizzazione regionale e non già all’ordinamento civile⁵².

Nella **sentenza n. 253 del 2006**, l’incapacità delle norme regionali impugnate di incidere su ambiti materiali riservati allo Stato, tra cui l’ordinamento civile, viene ricollegata al carattere di indirizzo che esse rivestono. Il giudizio verte sulla legge della Regione Toscana 15 novembre 2004, n. 63 (*Norme contro le discriminazioni determinate dall’orientamento sessuale o dall’identità di genere*) e, in particolare, sull’art. 2 con cui il legislatore regionale ha previsto, nell’ambito delle politiche del lavoro e dell’integrazione sociale, misure di sostegno e di tutela a favore delle persone discriminate per motivi derivanti dall’orientamento sessuale, o dalla identità di genere, dei transessuali e dei *transgender*, come tali menzionati dall’art. 2, comma 3, della legge impugnata.

La Corte esclude che si versi in materia di ordinamento civile anche nel giudizio sugli articoli 3 e 4 della legge impugnata che vengono considerati espressione dell’esercizio della

⁵¹ Par. 4.2 del *Considerato in diritto*.

⁵² Par. 4.2 del *Considerato in diritto*.

competenza legislativa esclusiva regionale in materia di istruzione e formazione professionale⁵³. Con riferimento ad altre disposizioni della legge toscana, viceversa, viene in gioco l'ordinamento civile inteso come limite all'esercizio della legislazione regionale; così nel caso dell'art. 7, commi 1 e 8, in quanto viene regolato l'istituto della rappresentanza e dell'art. 7, comma 5, poiché inciderebbe sulla disciplina civilistica degli atti di disposizione del proprio corpo.

Restano da segnalare le ipotesi in cui la Corte nega che si versi in materia di ordinamento civile, ad esempio con riferimento alla disciplina della raccolta, coltivazione, conservazione e commercio dei funghi, come modificata dalla l.r. Umbria n. 8 del 2004, da imputare alla materia "valorizzazione dei beni ambientali e culturali" (**sentenza n. 213 del 2006**).

Un altro caso è rappresentato dalle disposizioni della l.r. Abruzzo n. 23 del 2004, che vietano alle società a capitale interamente pubblico, alle quali sia affidato in via diretta la gestione di un servizio pubblico locale, il conferimento di incarichi professionali, di collaborazione e di qualsiasi altro genere in favore di persone e/o di società legate da rapporti di dipendenza e/o di collaborazione con l'ente o gli enti titolari del capitale sociale (**sentenza n. 29 del 2006**). Le censure dedotte dallo Stato con riferimento alla competenza in materia di "ordinamento civile" sono giudicate infondate sia perché la norma non disciplina direttamente il regime dell'atto costitutivo del rapporto (se si applica la sanzione della nullità dovrà essere stabilito dal giudice in applicazione delle regole civilistiche), sia perché prevede un divieto per la società e non per i professionisti⁵⁴.

Vi sono poi i casi in cui la Corte non nutre dubbi sulla riconducibilità di una norma all'ordinamento civile, ad esempio con riferimento alla legge regionale Piemonte n. 39 del 2004, nella parte che ha inciso sul patrimonio della Fondazione Ordine Mauriziano, operando un trasferimento di beni dalla fondazione all'Azienda sanitaria locale (**sentenza n. 173 del 2006**).

2.9. Ordinamento penale

Nella sentenza n. 185 del 2004, la Corte costituzionale aveva chiarito come l'attività incriminatrice lo Stato possa intervenire nei più diversi ambiti disciplinari, anche se essi, per

⁵³ Par. 4 del *Considerato in diritto*.

⁵⁴ Par. 15 del *Considerato in diritto*. Anche la disposizione che impone alle società a capitale interamente pubblico il rispetto delle procedure di evidenza pubblica non incide sulla materia "ordinamento civile", poiché non si tratta di una limitazione della capacità di agire di una persona giuridica privata, ma di un'applicazione all'art. 97 della Costituzione (par. 17 del *Considerato in diritto*).

gli aspetti non ricollegabili alla dimensione penale, sono riferibili a materie di competenza regionale. Un'applicazione di tale orientamento la ritroviamo nella **sentenza n. 183 del 2006**.

Una delle norme contestate è rappresentata dall'art. 1, comma 36, lettera *c*), della legge n. 308 del 2004 – che ha introdotto i commi 1-*ter* e 1-*quater* nell'art. 181 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (*Codice dei beni culturali e del paesaggio*) – per la parte in cui stabilisce che la valutazione di compatibilità paesaggistica dell'intervento realizzato, idonea a determinare l'irrilevanza penale dell'abuso, deve essere resa previo parere vincolante della Soprintendenza.

Ad avviso della Regione ricorrente l'incostituzionalità della norma sarebbe da ravvisarsi nella violazione delle competenze regionali in materia di “governo del territorio” e nella violazione dell'art. 118 Cost., in quanto il carattere vincolante del parere si tradurrebbe in un esproprio della funzione ai danni della Regione senza che tale allocazione sia giustificata da esigenze di carattere unitario e senza neppure prevedere adeguate procedure d'intesa con le Regioni, che s'impongono nel caso di interferenza con materie di competenza regionale.

Il giudice delle leggi respinge le censure di illegittimità costituzionale sulla base dell'assorbente considerazione per cui l'intervento legislativo statale deve essere ascritto alla materia dell'ordinamento penale, sebbene esso sia “relazionato” alla materia dell'ambiente e dei beni culturali⁵⁵.

Altro aspetto che appare centrale nella decisione è la constatazione che l'accertamento di compatibilità paesaggistica esaurisce i propri effetti in ambito penale, senza che siano investite «le sanzioni amministrative, né quelle edilizie, ma neppure quelle paesaggistiche» e senza che sia «scalfita» la potestà autorizzatoria regionale «posto che l'accertamento postumo di compatibilità paesaggistica non comporta autorizzazione in sanatoria (inammissibile alla luce dell'art. 146, comma 10, lettera *c*)», e che, pertanto «la modifica dell'art. 181 del Codice non tocca la disciplina autorizzatoria in materia di tutela dei beni paesaggistici»⁵⁶.

⁵⁵ Par. 2 del *Considerato in diritto*. Per quel che concerne gli aspetti di questa decisione legati specificamente alle funzioni amministrative, ed alla connessa valutazione circa la sussistenza delle esigenze unitarie che legittimano il conferimento delle funzioni ad organi statali, cfr. *infra*, il par. 8.

⁵⁶ Par. 3 del *Considerato in diritto*.

2.10. *Livelli essenziali delle prestazioni. Quale spazio per il legislatore statale e per quello regionale?*

Nella sentenza n. **134 del 2006**⁵⁷, la Corte costituzionale dà particolare rilievo alla procedura attualmente in vigore per determinare i Livelli Essenziali di Assistenza in materia sanitaria⁵⁸. Il giudizio ha ad oggetto l'articolo 1, comma 169, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 («*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005*»), che la Corte riconduce al titolo di competenza relativo ai livelli essenziali delle prestazioni, di cui occorre determinare i limiti rispetto all'autonomia regionale, ossia il grado di “intersezione” rispetto alla disciplina delle materie regionali.

La premessa del giudice costituzionale è che la disposizione impugnata disciplini degli *standard* che costituiscano integrazioni e specificazioni dei LEA, per i quali la legislazione vigente prevede una precisa procedura di adozione che contempla l'intesa con la Conferenza permanente, intesa che la norma oggetto del giudizio degrada a mera consultazione. Ad avviso della Corte costituzionale, quando il legislatore ha scelto di prevedere l'adozione degli *standard* in via non legislativa ha errato nel non adottare la medesima procedura prevista per i LEA di cui gli *standard* costituiscono specificazione. Il maggior grado di specificazione, infatti, determina una maggiore incidenza nell'autonomia regionale a cui non può corrispondere, se non a costo di generare un “paradosso”, un minor coinvolgimento delle Regioni.

Occorre notare, sul punto, che il ragionamento della Corte pare fondarsi esclusivamente sull'applicazione tipica del principio di uguaglianza, per cui a fattispecie simili deve imporsi la medesima disciplina, senza che la Regione Friuli-Venezia Giulia o la Provincia autonoma di Trento abbiano mai invocato espressamente l'art. 3 Cost., con una evidente distonia tra l'argomentazione che sorregge il *decisum* della Corte ed il *thema decidendum* fornito dalle parti ricorrenti.

Altro aspetto della pronuncia che merita di essere segnalato è il chiarimento, che viene dal giudice delle leggi, per cui il grado di dettaglio della disciplina statale non è direttamente correlato con la “essenzialità” dei livelli di prestazione, la cui scelta è rimessa al legislatore statale⁵⁹.

⁵⁷ Su cui vedi C. DI SOMMA, *Livelli essenziali di assistenza e leale collaborazione attraverso l'intesa*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it; E. BALBONI, P. G. RINALDI, *Livelli essenziali, standard e leale collaborazione*, *ivi* e in *Le Regioni*, 2006, 1014 e ss.

⁵⁸ Art. 6 del decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347 (*Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria*), quale modificato dalla legge di conversione 16 novembre 2001, n. 405. Successivamente l'art. 54 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 ha confermato questa procedura.

⁵⁹ Par. 9 del *Considerato in diritto*.

Particolare rilievo assumono le **sentenze nn. 398 e 399 del 2006** che originano da ricorsi incrociati dello Stato e della Regione Friuli-Venezia Giulia avverso le disposizioni regionali e statali in tema di accesso al pubblico alle informazioni ambientali.

L'oggetto delle disposizioni impugnate viene individuato dalla Corte costituzionale nella tutela del diritto dei cittadini ad accedere alle informazioni ambientali e non già nella tutela dell'ambiente; esse infatti «non sono rivolte (...) alla tutela dell'ambiente, ma ad una migliore conoscenza, da parte dei cittadini, dei problemi ambientali connessi»⁶⁰, ponendosi nell'orbita della disciplina generale sull'accesso ai documenti amministrativi contenuta nella l. n. 241 del 1990. Di qui la non illegittimità dell'intervento statale che trova titolo nella lett. *m*), dell'art. 117, comma secondo, Cost.

Anche la disciplina regionale è, peraltro, conforme al quadro costituzionale del riparto di potestà legislativa, poiché è la stessa l. n. 241 del 1990 che all'art. 22, comma 2, consente alle Regioni e agli enti locali, «*nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela*»; il successivo art. 29, comma 2, inoltre, aggiunge che «*le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, regolano le materie disciplinate dalla presente legge nel rispetto del sistema costituzionale e delle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa, così come definite dai principi stabiliti dalla presente legge*». Le disposizioni friulane si attengono ai limiti tracciati dalla legislazione statale, poiché sono destinate ad applicarsi unicamente nei confronti dell'amministrazione regionale e degli enti regionali, «escludendosi che la Regione possa legiferare in merito all'accesso ad atti, documenti o notizie in possesso di amministrazioni statali». In sintesi, ad avviso della Corte, «dalla norma costituzionale e dalla legge statale (...) emerge un sistema composito di tutela del diritto all'accesso, che si articola nella necessaria disciplina statale dei livelli essenziali e nella eventuale disciplina regionale o locale di livelli ulteriori»⁶¹.

Nella **sentenza n. 181 del 2006**⁶², sulla disciplina relativa al conferimento degli incarichi di direzione di strutture sanitarie, la Corte conferma il suo orientamento per cui il titolo di cui all'art. 117, comma secondo, lett. *m*) «non può essere invocato se non in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione», risultando, viceversa, «del tutto improprio e inconferente il riferimento» ad esso allorché si intenda «individuare il fondamento costituzionale della disciplina, da parte

⁶⁰ Sent. n. 398 del 2006, par. 5.2 del *Considerato in diritto*.

⁶¹ Sent. n. 399 del 2006, par. 2.1 del *Considerato in diritto*.

⁶² Spec. par. 4.2 del *Considerato in diritto*.

dello Stato, di interi settori materiali» (vedi anche **sentenza n. 248 del 2006**, in tema di energia⁶³)

Traspare, pertanto, un'interpretazione molto rigorosa della voce costituzionale⁶⁴, che risulta amplificata, per il vero, dalla disinvoltura con cui in alcuni casi la difesa erariale ha invocato il titolo competenziale esclusivo⁶⁵.

2.11. Norme generali sull'istruzione. Le riserve di legge statale.

Tale titolo di intervento è stato fatto valere dallo Stato nel giudizio avverso l.r. Campania 20 dicembre 2004, n. 13 («*Promozione e valorizzazione delle università della Campania*»), in cui la Corte ha dichiarato illegittima la disposizione che consentiva alla Regione di istituire corsi di studio universitario per lesione dell'autonomia universitaria (art. 33, u.c., Cost.) (**sentenza n. 102 del 2006**, par. 2 del *Considerato in diritto*).

L'art. 33 Cost. è stato invocato dallo Stato anche nei confronti della Regione Puglia relativamente all'art. 12 della l.r. n. 12 del 2005, che autorizza i direttori generali dell'Azienda ospedaliera universitaria Policlinico di Bari e dell'Azienda ospedaliera universitaria (ospedali riuniti) di Foggia ad incrementare la dotazione organica. La Corte ha giudicato infondata la questione, poiché la norma regionale è inidonea a determinare alcuna compressione dell'autonomia universitaria (**sent. n. 365 del 2006**, par. 4 del *Considerato in diritto*).

Occorre rammentare che il testo costituzionale è disseminato di disposizioni che contemplano riserve di legge statale che, in alcuni casi, hanno costituito oggetto di attenzione da parte del giudice delle leggi: con riferimento all'art. 33, u.c. si vedano le sentenze n. 423 del 2004 e n. 31 del 2005; in relazione all'art. 108, comma primo, Cost., vedi sent. n. 134 del 2004.

2.12. Legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane

In materia rileva la **sentenza n. 29 del 2006** che è utile leggere alla luce della precedente giurisprudenza costituzionale.

Una precisazione circa l'ampiezza della materia "legislazione elettorale" rispetto alla disciplina delle cause di incompatibilità e ineleggibilità a cariche degli enti locali viene dalla

⁶³ Par. 4.1 del *Considerato in diritto*.

⁶⁴ Si vedano: sent. n. 282 del 2002; sent. n. 312 del 2003; sentenze nn. 6, 16, 272 e 423 del 2004; sentenze nn. 30, 285 e 383 del 2005.

⁶⁵ Nella sent. n. 335 del 2005, la Corte parla di "dubbia pertinenza" anche se la questione è dichiarata inammissibile. Nella **sent. n. 181 del 2006** il richiamo al titolo di cui all'art. 117, comma secondo, lett. m), Cost. è svolto come «*mero argomento difensivo*».

sentenza n. 201 del 2003⁶⁶, con cui si è giudicato della lesione della competenza esclusiva statale da parte dell'art. 1, comma 4 della l.r. Lombardia n. 4 del 2002, che prevede l'incompatibilità della carica di consigliere regionale «*con quella di presidente e assessore provinciale, di sindaco e assessore di comuni capoluogo di provincia, nonché con quella di sindaco e assessore di comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti*». La Corte esclude la sussistenza di tale vizio poiché la disposizione impugnata, benché stabilisca cause di incompatibilità a cariche di Comuni e Province, deve farsi rientrare nella competenza attribuita alle Regioni ai sensi dell'art. 122, comma primo, Cost. In altri termini, «per ragioni di congruenza sistematica, la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di legislazione elettorale dei Comuni (oltre che delle Province e delle Città metropolitane) prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, ha da essere intesa con esclusione della disciplina delle cause di incompatibilità (oltre che di ineleggibilità) a cariche elettive regionali derivanti da cariche elettive comunali (oltre che provinciali e delle Città metropolitane)»⁶⁷.

La disciplina delle cause di incompatibilità e ineleggibilità tra cariche elettive comunali (provinciali e delle Città metropolitane) e cariche elettive regionali è rimessa alla legislazione regionale, in forza della previsione espressa dell'art. 122, comma primo, Cost. E' proprio l'elemento costituito dal titolo esplicito di competenza l'aspetto che rende differente la questione decisa con la sentenza n. 201 del 2003 da quella su cui la Corte ha statuito con la **sentenza n. 29 del 2006**.

Con questa pronuncia viene dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 4, lettera g), della legge della Regione Abruzzo 5 agosto 2004, n. 23 (*Norme sui servizi pubblici locali a rilevanza economica*), che prevede «*l'ineleggibilità a sindaco, presidente della Provincia, consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale dei Comuni e delle Province titolari del capitale sociale delle società affidatarie della gestione del servizio pubblico, per i legali rappresentanti ed i componenti degli organi esecutivi delle società medesime*». In questo caso, benché venga riconosciuta alle Regioni la competenza legislativa

⁶⁶ Su cui vedi L. BUFFONI, *La disciplina regionale delle cause di incompatibilità tra legge statale di principio, statuto e legge regionale di dettaglio (Nota a Corte cost., 11 giugno 2003, n. 201, Pres. Cons. c. Reg. Lombardia)*, in *Giur. cost.*, 2003, 1548 e ss.; D. NARDELLA, *L'incompatibilità alla carica di consigliere regionale: continuità e discontinuità nella giurisprudenza costituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2004, 146 e ss.; A. LONGO, *Qualche osservazione a margine della sent. 201/2003: una questione di principi(o)*, in *Giur. it.*, 2004, 933 e ss.

⁶⁷ Par. 4 del *Considerato in diritto*.

residuale in materia di servizi pubblici locali, prevale il titolo espresso statale con conseguente declaratoria di incostituzionalità⁶⁸.

Questo ordine di argomentazioni mal si concilia, tuttavia, con quanto deciso dalla Corte nella sentenza n. 456 del 2005 in tema di Comunità montane, anche questa materia considerata di competenza residuale regionale; nella motivazione fornita dalla Corte non si comprende perché il giudice delle leggi abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione che stabilisce l'incompatibilità della carica di presidente dell'organo esecutivo della Comunità con quella di parlamentare, consigliere regionale e sindaco, unicamente per la prima carica, sulla base della riserva statale prevista dall'art. 65 Cost., senza valutare la possibilità che le cause di incompatibilità del sindaco potessero considerarsi riservate allo Stato *ex art. 117, comma II, lett. p), Cost.* in virtù dell'assenza di un titolo espresso analogo a quello dell'art. 122, comma primo.

2.13. Coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale

La materia viene in rilievo nella **sentenza n. 398 del 2006** sulle norme friulane in tema di informazione ambientale, in cui il giudice delle leggi ritiene il parametro di cui all'art. 117, comma secondo, lettera *r)*, Cost. del tutto inconferente rispetto al giudizio, giacché la materia statale riguarda l'attività di coordinamento informativo e informatico, che serve ad «assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione» (sentenza n. 17 del 2004); «nulla a che vedere, quindi, con le norme che disciplinano l'accesso dei cittadini all'informazione ambientale»⁶⁹.

2.14. Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema

L'immagine del titolo “tutela dell'ambiente” che la giurisprudenza costituzionale ci restituisce è duplice: *a)* lo Stato può intervenire con finalità ambientali anche all'interno di oggetti che rientrano nella competenza regionale, dettando una disciplina uniforme sul territorio nazionale (materia trasversale); *b)* le Regioni possono intervenire nelle proprie materie perseguendo finalità ambientali per garantire esigenze ulteriori rispetto agli *standard* uniformi (materia “attraversata”).

⁶⁸ T.F. GIUPPONI, *Le Comunità montane tra legislazione statale, legislazione regionale e autonomia locale: il regimi delle incompatibilità*, in *Le Regioni*, 2006, 552-553.

⁶⁹ Par. 5.3 del *Considerato in diritto*.

Nel primo senso la tutela dell'ambiente viene in rilievo nelle pronunce in tema di prelievo venatorio e, in particolare, nella **sentenza n. 322 del 2006**, in cui per la prima volta la Corte afferma l'esistenza della materia "caccia". I dubbi di costituzionalità formulati nei confronti delle disposizioni emanate dalla Regione Emilia-Romagna (l.r. 12 luglio 2002, n. 14), su cui verte il giudizio sollevato in via incidentale, sono considerati infondati, poiché «la norma regionale impugnata (...) non si pone in contrasto con le norme statali richiamate dal rimettente, limitandosi a disciplinare aspetti strettamente attinenti all'attività venatoria, espressione della potestà legislativa residuale della regione»⁷⁰.

Sorte diversa, invece, è toccata nella **sentenza n. 441 del 2006**, alle norme emanate dalla Regione Calabria e dalla Regione Lombardia, giudicate in contrasto con le previsioni del d.lgs. n. 157 del 1992, che, «nel disciplinare le modalità di esercizio della caccia, fissa standard minimi e uniformi di tutela della fauna la cui determinazione appartiene in via esclusiva alla competenza del legislatore statale ex art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione»⁷¹.

Con la **sentenza n. 313 del 2006**, pronunciata nell'ambito di un giudizio per conflitto di attribuzione, la Corte costituzionale ha annullato una delibera della Giunta della Regione Calabria che allungava il periodo di prelievo venatorio rispetto al calendario stabilito dalla norma statale; nella pronuncia la Corte sottolinea come nell'ambito degli *standard* minimi e uniformi di tutela della fauna «rientrano, da un lato, l'elencazione delle specie cacciabili e, dall'altro, la disciplina delle modalità di caccia»⁷².

Se così stanno le cose, occorre chiedersi quale spazio di intervento abbiano le Regioni nell'ambito della propria potestà residuale in materia di caccia rispetto a quanto disposto dal legislatore statale a tutela dell'ambiente e dell'ecosistema con il d.lgs. n. 157 del 1992. La disciplina regionale può intervenire solamente negli spazi lasciati liberi dalla legislazione statale e per aspetti che non si ricollegano agli interessi di protezione della fauna (ammesso che sia possibile individuare tali aspetti) o può andare oltre?

Qualche indicazione si può trarre dalla richiamata **sentenza n. 441 del 2006**.

Oggetto del giudizio (incidentale) è la previsione della l.r. Lombardia n. 26 del 1993, come modificata dalla l.r. n. 19 del 2002, che prevede la possibilità per i cacciatori di detenere richiami vivi privi di anelli di riconoscimento (art. 26, comma 5). La Corte ritiene fondato il dubbio di costituzionalità sollevato dal T.A.R. Lombardia sulla scorta del contrasto con l'art.

⁷⁰ Par. 7 del *Considerato in diritto*.

⁷¹ Par. 3 del *Considerato in diritto*.

⁷² Par. 3 del *Considerato in diritto*.

5, comma 7, del d.lgs. n. 157 del 1992, che vieta espressamente «l'uso di richiami che non siano identificabili mediante anello inamovibile».

Il giudice delle leggi sottolinea come «l'impugnata norma regionale nel consentire, seppure previa tenuta di apposita documentazione, la possibilità di rimuovere il suddetto anello introduce una deroga alla citata disciplina statale, deroga che contrasta con la finalità di tutela da quest'ultima perseguita»; non sfugge, tuttavia, un'ulteriore precisazione della Corte relativa all'incapacità della disposizione regionale di soddisfare proprio quelle finalità di tutela dell'ambiente perseguite dalla norma statale, «non potendosi in alcun modo ritenere fungibile il sistema di controllo previsto dall'art. 5 della legge n. 157 del 1992 con quello introdotto dal legislatore regionale»⁷³.

Sembrerebbe ammesso, quindi, un intervento regionale, che troverebbe titolo nella materia caccia, idoneo a sostituire parte della disciplina statale a patto di non indebolire la soglia di tutela della fauna da quest'ultima apprestata.

Il tema è quello della possibilità per le Regioni di perseguire il valore ambiente attraverso le competenze connesse che la Costituzione attribuisce loro, con una complicazione non indifferente che deriverebbe dalla lettura che si è data delle sentenze sul prelievo venatorio, per cui norme che incidono sul medesimo oggetto troverebbero titolo in materie diverse se emanate dal legislatore statale (tutela dell'ambiente) o dal legislatore regionale (caccia).

E' ammissibile tutto ciò? Oppure siamo davvero dinanzi ad una delimitazione della materia ambiente ai soli *standard* uniformi, come sostiene una parte della dottrina, per cui le Regioni avrebbero titolo *diritto* in materia ambientale?

Non è possibile in questa sede cercare di sciogliere l'ambiguità della giurisprudenza costituzionale⁷⁴. Sinora il dato acquisito è quello della capacità delle Regioni di intervenire a tutela degli interessi "ambientali" traendo titolo dalle materie di propria competenza e nel rispetto della disciplina statale che fissa gli *standard* uniformi di tutela.

In questo senso, un caso recente è costituito dalla **sent. n. 246 del 2006**, relativa ad alcune disposizioni della l.r. Emilia-Romagna n. 26 del 2004 in tema di energia; tale legge, ad avviso della Corte, legittimamente inserisce tra gli obiettivi della programmazione energetica, la riduzione delle emissioni inquinanti e lo svolgimento delle attività di produzione, trasformazione, stoccaggio e trasporto dell'energia in modo ecocompatibile, poiché non

⁷³ Par. 3 del *Considerato in diritto*.

⁷⁴ Su cui vedi M. CECCHETTI, *La disciplina giuridica della tutela ambientale come "diritto dell'ambiente"*, in questa *Rivista*, 153.

determina l'effetto di derogare agli standard di protezione minima degli equilibri ambientali stabiliti dallo Stato, né tanto meno assegna alla Regione il compito di fissare valori-limite per le emissioni o *standard* di protezione dell'ambiente e del paesaggio⁷⁵.

Il riferimento ai valori-limite di emissione richiama la giurisprudenza costituzionale in tema di inquinamento elettromagnetico (sentt. n. 307 e 331 del 2003) da cui è emerso come le Regioni, come si è detto, abbiano la possibilità, nell'esercizio delle proprie competenze, di perseguire obiettivi di tutela dell'ambiente; il limite di tale competenza, tuttavia è rappresentato dagli *standard* uniformi statali che non possono essere derogati neppure *in melius* laddove ciò contraddica un principio fondamentale delle materie concorrenti che la stessa regione ha "attivato" legiferando in un determinato settore.

Nella **sentenza n. 116 del 2006** vengono ribadite le argomentazioni già espresse nella precedente 307 del 2003. La Corte ha riconosciuto nel principio di coesistenza di agricoltura tradizionale, biologica e transgenica un'espressione della competenza dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e, insieme, un principio fondamentale in materia di tutela della salute. Anche in questo caso allo Stato compete, in ragione delle richiamate sfere di competenza, individuare un punto di equilibrio tra esigenze contrapposte che «si imponga in termini non derogabili da parte della legislazione regionale, uniformemente sull'intero territorio nazionale»⁷⁶. Diversamente, le altre disposizioni della normativa impugnata, che attengono alla coltivazione attraverso tecniche transgeniche, devono essere ricondotte principalmente alla materia agricoltura, di competenza residuale delle regioni⁷⁷.

Lo stretto collegamento tra la materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e materie di competenza concorrente, sempre sulla scia della sentenza n. 307 del 2003, si ripropone nella **sentenza n. 182 del 2006**, nella quale si giudica, tra l'altro, delle disposizioni della l.r. Toscana 3 gennaio 2005 (*Norme per il governo del territorio*) sulla pianificazione paesaggistica⁷⁸. La disciplina toscana, per superare la separatezza tra pianificazione urbanistico-territoriale e tutela paesaggistica, ha attribuito alcuni contenuti del piano paesaggistico, come previsti dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (art. 143, del d.lgs. n. 42 del 2004) alla pianificazione territoriale di livello comunale, sebbene la normativa

⁷⁵ Par. 2.1 del *Considerato in diritto*.

⁷⁶ Par. 6 del *Considerato in diritto*.

⁷⁷ Giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1, 2, 3, 4, 5, commi 3 e 4, 6, 7 e 8 del decreto-legge 22 novembre 2004, n. 279 («*Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica*»).

⁷⁸ Su cui vedi D.M. TRAINA, *Note minime su pianificazione del paesaggio e governo del territorio nella legge toscana n. 1 del 2005*, in *Giur. cost.*, 2006, 1856 e ss.; F. MERLONI, *L'impossibile equilibrio tra governo del territorio e pianificazioni di tutela di settore*, in *Le Regioni*, 2006, 1192 e ss.

statale avesse individuato nella Regione il soggetto competente ad approvare il Piano, completo di tutti i suoi contenuti.

La differenza tra normativa regionale e statale è, ad avviso della Corte, causa di incostituzionalità della prima, in quanto, dall'esame delle disposizioni codicistiche, emerge con chiarezza che «il sistema di organizzazione delle competenze delineato dalla legge statale a tutela del paesaggio (...) costituisce un livello uniforme di tutela, non derogabile dalla Regione, nell'ambito di una materia a legislazione esclusiva statale ex art. 117 Cost., ma anche della legislazione di principio nelle materie concorrenti del governo del territorio e della valorizzazione dei beni culturali»⁷⁹.

L'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica, affidata all'amministrazione regionale, costituisce «un valore imprescindibile» che non può essere derogato dalle Regioni neppure nell'esercizio di proprie competenze concorrenti, quali il “governo del territorio” e la “valorizzazione dei beni ambientali e culturali”; anzi è proprio la riconduzione delle disposizioni statali a principi fondamentali di queste materie che impedisce al legislatore regionale di penetrare nella materia ambiente.

Tuttavia, la sentenza n. 182 del 2006 sembra avallare, in un suo passaggio, la richiamata tesi per cui alle Regioni sarebbe consentito un intervento diretto sulla disciplina ambientale, a patto di derogare *in melius* alle determinazioni dello Stato. Quando si tratta di scomporre la “tutela del paesaggio”, secondo gli ambiti competenziali della Costituzione, il giudice delle leggi fa riferimento alla «tutela tanto dell'ambiente quanto dei beni culturali» che «è riservata allo Stato (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.)» e alla «valorizzazione dei secondi» che «è di competenza legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.)». La Corte non prende posizione sulla questione della riconducibilità della disciplina del paesaggio a uno dei due poli dell'art. 117, comma II, lett. s), Cost., ma sottolinea come «da un lato, spetta allo Stato il potere di fissare principi di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, e, dall'altro, le leggi regionali, emanate nell'esercizio di potestà concorrenti, possono assumere tra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale, purché siano rispettate le regole uniformi fissate dallo Stato. Appare, in sostanza, legittimo, di volta in volta, l'intervento normativo (statale o regionale) di maggior protezione dell'interesse ambientale (sentenze n. 62, n. 232 e n. 336 del 2005)»⁸⁰.

E' interessante notare come in questa occasione lo statuto dell'interferenza tra “tutela dell'ambiente”, “tutela dei beni culturali”, “valorizzazione dei beni ambientali e culturali” e

⁷⁹ Par. 2.2 del *Considerato in diritto*.

⁸⁰ Par. 2 del *Considerato in diritto*.

“governo del territorio” non riconosca alle prime due materie, che afferiscono alla potestà esclusiva dello Stato, alcun tratto differenziale rispetto alla “valorizzazione dei beni ambientali”; il riferimento è, in generale, ai principi di tutela uniformi validi su tutto il territorio nazionale, quasi a segnare uno “scivolamento” della materia ambiente verso il terzo comma dell’art. 117 Cost. La sensazione è acuita dal riferimento alla derogabilità in senso più protettivo degli *standard* statali in cui sembra riecheggiare l’art. 176 del Trattato CE, il quale, com’è noto, regola l’esercizio di una competenza – quella relativa alle politiche ambientali – che nel quadro comunitario è attribuita in via concorrente agli Stati membri e alla Comunità⁸¹.

Con la **sentenza n. 133 del 2006**, invece, l’ambiente compare nella giurisprudenza costituzionale relativa ai fondi statali⁸².

Dell’atteggiamento negativo tenuto dalla Corte costituzionale circa la riconducibilità della disciplina dell’informazione ambientale all’art. 117, comma II, lett. s), Cost., si è già detto a proposito della giurisprudenza in tema di livelli essenziali delle prestazioni (**sentenze nn. 398 e 399 del 2006**).

2.15. Tutela dei beni culturali. Dove sta il “paesaggio”?

Com’è noto, in dottrina è tuttora aperta la questione della riconduzione della disciplina del paesaggio alla tutela dell’ambiente ovvero alla tutela dei beni culturali⁸³. Ebbene, la giurisprudenza costituzionale del 2006 non è in grado di fornire alcuna indicazione univoca sul punto. Nella pronuncia **n. 51 del 2006**⁸⁴, sulla legislazione sarda recante «*Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio*

⁸¹ Per questi aspetti sia consentito il rinvio a A BORZÌ, *La disciplina della tutela e della valorizzazione del paesaggio alla luce del d. lgs. n. 157 del 2006 e della recente giurisprudenza costituzionale*, Parte I, in questa *Rivista*; Sulla legislazione toscana vedi ID., *Cap. XI - Il patrimonio culturale e naturale. La tutela e la valorizzazione dei paesaggi (artt. 30-36)*, in F. DE SANTIS (a cura di), *Il governo del territorio in Toscana alla luce del testo unico. Commento alla l.r. Toscana n. 1 del 2005 (“Norme per il governo del territorio”)*, Milano, Giuffrè, 2005, 267 e ss.

⁸² Al riguardo cfr. *infra*, al par. 11.

⁸³ E’ per la riconduzione alla tutela dell’ambiente, M. CECCHETTI, *Ambiente, Paesaggio e Beni culturali*, in G. CORSO, V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali, Parte speciale, I*, Milano, Giuffrè, 2006, spec. 411 e ss. in cui l’a. cerca di confutare la tesi che riconduce la disciplina del paesaggio alla tutela dei beni culturali, sostenuta principalmente da D.M. TRAINA, *Note minime su pianificazione del paesaggio e governo del territorio nella legge toscana n. 1 del 2005*, cit.; ID., *Le competenze degli enti territoriali*, in *Giust. amm.*, 2004, www.giustamm.it; V. MILANI, *Il paesaggio*, in *Giorn. dir. amm.*, 5/2004, 486 ss.; F. MISCIOSCIA, *I beni paesaggistici*, in M.A. CABIDDU, N. GRASSO, *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, Giappichelli, 2004, 289; G. CAIA, *Art. 2*, in G. TROTTA, G. CAIA, N. AICARDI (a cura di), *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2005, 1061-1062; G. TROTTA, *Premessa sistematica*, in G. TROTTA, G. CAIA, N. AICARDI (a cura di), *Commentario*, cit., 1048 e 1052; P. UNGARI, *Art. 158*, in G. TROTTA, G. CAIA, N. AICARDI (a cura di), *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., 222; per una panoramica delle tesi avanzate dalla dottrina vedi L. CARBONE, *Ambiente, paesaggio e beni culturali e ambientali*, in questa *Rivista*.

⁸⁴ Su cui vedi G. DEMURO, M. BETZU, *La tutela paesistico-ambientale tra interessi territoriali «speciali» e generali esigenze di uniformità*, in *Le Regioni*, 2006, 840 e ss.

regionale»⁸⁵, la Corte costituzionale descrive la materia “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, «comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali» senza perciò chiarire se il paesaggio debba considerarsi “ambiente” o “beni culturali”.

Allo stesso modo può dirsi per la più recente **sentenza n. 182 del 2006**. La Corte, nel pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della disciplina della pianificazione paesaggistica introdotta dalla legge regionale della Toscana in materia di governo del territorio, inquadra le questioni nel tema «della tutela del paesaggio e del governo del territorio, (*delle*) relative competenze, legislative e amministrative, e (*delle*) reciproche interferenze». Quando si tratta di scomporre la “tutela del paesaggio”, secondo gli ambiti competenziali della Costituzione, la Corte fa riferimento alla «tutela tanto dell’ambiente quanto dei beni culturali» che “è riservata allo Stato (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.)” e alla “valorizzazione dei secondi” che “è di competenza legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.)».

Infine, nella **sentenza n. 183 del 2006**, relativa ad alcune disposizioni della l. n. 308 del 2004 che hanno modificato la disciplina sanzionatoria prevista dal Codice dei beni culturali e del paesaggio⁸⁶, la Corte qualifica l’intervento legislativo statale «pur se relazionato alla materia dell’ambiente e dei beni culturali», «*commisurato*» al parametro dell’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (“ordinamento penale”); in questo caso, men che meno diventa importante ricondurre la disciplina paesaggistica alla tutela dell’ambiente ovvero alla tutela dei beni culturali.

Nella sentenza n. **103 del 2006** vengono disattese le censure di incostituzionalità della disposizione abruzzese che condiziona il rilascio del parere regionale per la costruzione di elettrodotti in aree vincolate all’interramento dei cavi e all’adozione di altre cautele⁸⁷; ad avviso della Corte si tratta, infatti, di prescrizioni di dettaglio attinenti all’uso e al governo del territorio⁸⁸.

Anche in questo caso la pronuncia della Corte non sembra assumere particolare rilievo ai fini dell’inquadramento costituzionale della disciplina del paesaggio, giacchè il giudice delle leggi si limita a pronunciarsi negativamente sulla censura così come formulata dalla difesa erariale.

⁸⁵ Legge della Regione Sardegna 25 novembre 2004, n. 8.

⁸⁶ Articolo 1, comma 36, lettera c) (aggiuntivo dei commi 1-ter e 1-quater all’articolo 181 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42) e comma 37, della legge 15 dicembre 2004, n. 308 (“*Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l’integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione*”).

⁸⁷ Art. 16, comma 5, della l.r. n. 45 del 2004, come modificato dall’art. 5, comma 3, della l.r. 11 del 2005.

⁸⁸ Par. 11.1. del *Considerato in diritto*.

3. Le materie di potestà concorrente

3.1. Tutela e sicurezza del lavoro

La prima importante delimitazione della materia “tutela e sicurezza del lavoro” è contenuta nella sentenza n. 359 del 2003 sulla legge della Regione Lazio sul fenomeno del *mobbing*⁸⁹, la cui disciplina, valutata nella sua complessità rientra nell’ordinamento civile, nella tutela della salute e nella tutela e sicurezza del lavoro. In quella stessa occasione, tuttavia, la Corte ha chiarito come alle Regioni non sia precluso, nell’ambito delle proprie competenze, «intervenire, con propri atti normativi, anche con misure di sostegno idonee a studiare il fenomeno in tutti i suoi profili e a prevenirlo o limitarlo nelle sue conseguenze»⁹⁰.

E’ proprio in questi limiti, ad avviso della Corte costituzionale (**sent. n. 22 del 2006**), che si è mossa la Regione Abruzzo con la l.r. n. 26 del 2004 («*Intervento della Regione Abruzzo per contrastare e prevenire il fenomeno mobbing e lo stress psico-sociale sui luoghi di lavoro*»), di talché nessuna delle censure formulate dallo Stato merita di accolta.

Innanzitutto, la legge abruzzese omette di definire il *mobbing* e quindi di fornire un’autonoma nozione di un fenomeno sociale conosciuto dall’ordinamento statale a cui compete anzitutto la disciplina degli aspetti civilistici. Inoltre, le disposizioni censurate, laddove istituiscono centri di riferimento e di ascolto presso le ASL e ne disciplinano i compiti, attengono principalmente al rilevamento e alla valutazione delle conseguenze degli atti e comportamenti vessatori sulla salute dei lavoratori ed alla predisposizione di misure di sostegno per loro e per le loro famiglie, «vale a dire ad uno degli oggetti possibili della normativa in tema di mobbing, come enucleati nella citata sentenza n. 359 del 2003»⁹¹.

Nello stesso senso sono le **sentt. nn. 238 e 239 del 2006**, con le quali ha giudicato della legittimità costituzionale delle disposizioni emanate dalla Regione Umbria (l.r. n. 18 del 2005) e dalla Regione Friuli-Venezia Giulia (l.r. n. 7 del 2005).

La **sentenza n. 406 del 2006** ha ad oggetto (anche) le disposizioni della l.r. Toscana n. 20 del 2005 relative alla modalità per il rilascio dell’autorizzazione a svolgere l’attività d’intermediazione nell’ambito del territorio regionale e all’istituzione e la tenuta del relativo albo (artt. 5, commi 1 e 2, e art. 11, lettera h)⁹².

⁸⁹ In generale sulla tutela e sicurezza del lavoro vedi E. GIANFRANCESCO, *La ripartizione di competenze tra Stato e regioni in materia di tutela sicurezza del lavoro*, in *Le Regioni*, 2005, 513 e ss.

⁹⁰ Par. 7 del *Considerato in diritto*.

⁹¹ Par. 5 del *Considerato in diritto*.

⁹² La legge toscana disciplina anche alcuni profili dell’apprendistato; in proposito si veda la rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di ordinamento civile.

Ad avviso della difesa erariale le previsioni regionali sarebbero incostituzionali in quanto istituiscono e disciplinano un albo regionale delle agenzie per il lavoro, laddove le norme statali prevedono sezioni regionali dell'albo nazionale e l'obbligo delle Regioni di comunicare all'amministrazione dello Stato le autorizzazioni rilasciate.

La Corte respinge le censure, premettendo che il rilascio dell'autorizzazione è previsto dalla normativa statale e, in particolare, dall'art. 6, commi 6, 7 e 8, del d.lgs. n. 276 del 2003 (il comma 8 come sostituito dall'art. 2 del decreto legislativo 6 ottobre 2004, n. 251).

Orbene – sottolinea il giudice delle leggi – «se le Regioni possono rilasciare le autorizzazioni, ne deriva come legittima conseguenza che possono istituire l'albo delle imprese da loro autorizzate. Tale istituzione non contrasta con l'obbligo di comunicazione al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di cui al citato comma 7, obbligo non escluso da alcuna disposizione regionale, e non impedisce, quindi, la inserzione delle imprese autorizzate dalla Regione nella sezione regionale dell'albo statale»⁹³.

Infondate sono anche le censure avanzate dallo Stato nei confronti della l.r. Toscana n. 63 del 2004, la quale ha previsto, nell'ambito delle politiche del lavoro e dell'integrazione sociale, misure di sostegno e di tutela a favore delle persone discriminate per motivi derivanti dall'orientamento sessuale, o dalla identità di genere, dei transessuali e dei *transgender* (**sentenza n. 253 del 2006**).

Quanto alla **sentenza n. 411 del 2006**, che riconduce le disposizioni lombarde in tema di IPAB impugnate dallo Stato alla materia ordinamento civile e non già alla tutela e sicurezza del lavoro, sulla scorta di una lettura della disciplina improntata ad un criterio eminentemente oggettivo, si rinvia a quanto già illustrato sul richiamato titolo di competenza esclusiva statale.

Resta da citare la **sentenza n. 87 del 2006**, nella quale la Corte ha respinto fermamente la prospettazione avanzata dalla Regione Toscana per cui una disposizione regionale in tema di gestione di sedi farmaceutiche fosse da ricondurre alla materia tutela e sicurezza del lavoro⁹⁴.

3.2. Istruzione

Lo Stato ha fatto valere la propria competenza in materia di istruzione nel giudizio sull'art. 12 della l.r. Puglia n. 12 del 2005 che autorizza i direttori generali dell'Azienda

⁹³ Par. 4 del *Considerato in diritto*.

⁹⁴ Par. 3.1 del *Considerato in diritto*.

ospedaliera universitaria “Policlinico” di Bari e dell’Azienda ospedaliera universitaria (ospedali riuniti) di Foggia ad incrementare la dotazione organica (**sentenza n. 365 del 2006**).

Più precisamente, la difesa erariale ha avanzato la tesi che la previsione regionale violasse il principio fondamentale in materia di ricerca scientifica e istruzione espresso dall’art. 5 del d.lgs. n. 517 del 1999 che richiede un’intesa tra il Direttore generale dell’Azienda e il Rettore per l’individuazione dei professori e dei ricercatori universitari, che svolgono attività assistenziale presso le aziende ospedaliere. L’atto congiunto di individuazione viene emanato, in base alla previsione statale, *«in conformità ai criteri stabiliti nel protocollo d’intesa tra la regione e l’università relativi anche al collegamento della programmazione della facoltà di medicina e chirurgia con la programmazione aziendale»* (art. 5, comma 1).

La doglianza dello Stato è stata considerata dalla Corte frutto di un’erronea interpretazione del parametro interposto.

L’intesa tra Direttore generale e Rettore non attiene alla dotazione organica delle aziende ospedaliere bensì alla concreta individuazione del personale universitario che dovrà essere assegnato alla struttura sanitaria, di talchè la previsione pugliese non determina alcuna violazione dell’art. 117, comma III, Cost.

3.3. Professioni

Le pronunce del 2006 in materia di professioni si pongono nel solco della giurisprudenza precedente⁹⁵, inaugurata dalla sentenza n. 353 del 2003 con cui la Corte ha chiarito come la potestà legislativa in materia di professioni sanitarie deve rispettare il principio, già vigente nella legislazione statale, per cui *«l’individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, debba essere riservata allo Stato»*. Questo principio, come viene poi ribadito nella sentenza n. 319 del 2005, *«si pone (...) come un limite invalicabile della potestà legislativa regionale»* (**vedi sentenze nn. 40 e 424 del 2006**).

La **sent. n. 153 del 2006**, con cui la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 32, commi 1 e 2, della legge della Regione Piemonte 8 gennaio 2004, n. 1⁹⁶, si

⁹⁵ Su cui in generale vedi E. BINDI – M. MANCINI, *Principi costituzionali in materia di professioni e possibili contenuti della competenza legislativa statale e regionale alla luce della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2004, 1317 e ss; A. GIANNOTTI, *Le «professioni» tra legislazione statale e regionale dopo la riforma del Titolo quinto della Costituzione*, *ivi*, 123 e ss.

⁹⁶ Le disposizioni impugnate provvedevano all’individuazione di alcune figure professionali dei servizi sociali (gli assistenti sociali, gli educatori professionali, gli operatori socio-sanitari, gli assistenti domiciliari e dei servizi tutelari e gli animatori professionali socio-educativi).

segnala perché aiuta a ricostruire la competenza regionale non solo in negativo, ma anche in positivo. In effetti, il principio fondamentale individuato dalla giurisprudenza costituzionale non si apprezza sul piano della struttura della disposizione (più o meno generale, più o meno dettagliata, autoapplicativa o meno), ma sembra operare in termini di “ritaglio” a favore della competenza statale, a cui verrebbe riservata la disciplina di alcuni aspetti della materia “professioni” (individuazione della professione, il profilo, l’ordinamento didattico, l’albo professionale). Qual è dunque lo spazio che residua alla Regione? Una parziale risposta, e se si vuole un criterio che guidi il legislatore regionale, viene appunto dalla sentenza n. 355, cit., secondo la quale rientra «nella competenza delle regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale»⁹⁷.

Da questo punto di vista, dunque, i richiami al carattere necessariamente unitario dell’individuazione delle professioni e al collegamento con la realtà regionale della competenza della Regione, evocano un altro binomio, quello della sussidiarietà e della differenziazione che presiedono alle scelte che coinvolgono o meno esigenze unitarie.

Attenzione specifica merita la **sentenza n. 423 del 2006**, con cui viene dichiarata l’illegittimità costituzionale delle previsioni della l. prov. Bolzano n. 8 del 2005 sulla figura del “maestro odontotecnico”, a cui è consentito dopo il conseguimento del titolo, previo superamento del relativo esame regolato dalle norme provinciali, l’accesso alla professione di odontotecnico.

La pronuncia è interessante nella parte in cui la Corte prende posizione sull’argomentazione svolta dalla difesa provinciale per cui l’attività di odontotecnico sarebbe da ricondurre nella materia artigianato, attribuita dallo Statuto alla competenza esclusiva delle Provincia autonoma, e ciò perché gli odontotecnici «si limitano a preparare e vendere prodotti sanitari e non svolgono attività di assistenza sanitaria». La Corte, diversamente, qualifica l’attività di odontotecnico come “arte ausiliaria delle professioni sanitarie”, da ricondurre in pieno alla materia “professioni” di cui al terzo comma dell’art. 117 Cost. e, nel far ciò, individua i tratti «tipici» di una professione: non solo «la semplice iscrizione in un albo, bensì il superamento di un esame di abilitazione al termine di un corso di studi», nonché la circostanza che «l’attività (...) è oggetto di vigilanza da parte della pubblica amministrazione»⁹⁸.

Resta da citare la **sent. n. 49 del 2006** (in tema di sanatoria edilizia straordinaria), in cui la Corte esclude che venga in rilievo la materia “professioni” con riguardo alla disciplina

⁹⁷ Par. 2.2. del *Considerato in diritto*. Un precedente è rappresentato dalla sent. n. 353 del 2003.

⁹⁸ Par. 5.1 del *Considerato in diritto*.

posta dalla l.r. Emilia-Romagna n. 23 del 2004 sulle conseguenze di false asseverazioni rese dal professionista abilitato.

3.4. *Ricerca scientifica e tecnologica*

Con la **sentenza n. 133 del 2006**, la Corte giudica della legittimità costituzionale del fondo per la promozione delle risorse rinnovabili, la cui disciplina, ad avviso della Corte, riguarda una pluralità di materie, quali l'ambiente, la ricerca scientifica e la produzione di energia.

Se è vero che lo Stato ha competenza a disciplinare le attività di ricerca in settori attribuiti alla propria competenza esclusiva, quali l'ambiente, non può dubitarsi, che nel caso di specie, venga incisa anche la produzione di energia, che è materia concorrente. Giacché tale intreccio di competenze, per la peculiarità di alcuni titoli che non costituiscono materie in senso stretto, ma valori (quali l'ambiente e la ricerca scientifica), non può essere sciolto attraverso il criterio di prevalenza, occorre fare applicazione del principio di leale collaborazione nella fase di attuazione delle disposizione censurata.

Allo Stato, pertanto, è garantito anche un potere di intervento nella disciplina della ricerca in ambiti disciplinari che coinvolgono più materie, nei casi in cui una materia non possa ritenersi prevalente sulle altre, dovendo garantirsi, tuttavia, l'applicazione di moduli collaborativi col sistema delle autonomie.

Della **sentenza n. 365 del 2006** si è già detto esaminando la giurisprudenza in materia di istruzione.

3.5. *Tutela della salute. Il rapporto con l'organizzazione sanitaria e il particolare modo di atteggiarsi dei principi fondamentali.*

La giurisprudenza costituzionale del 2006 in materia di "tutela della salute" pone il problema se dall'ambito materiale di cui si tratta possano essere scorporati gli aspetti che attengono ai profili dell'organizzazione sanitaria, la cui disciplina andrebbe a confluire nell'alveo della potestà residuale innominata di cui all'art. 117, comma IV, Cost.

In questi termini si esprime la **sentenza n. 328 del 2006**, in cui la Corte costituzionale giudica di un conflitto di attribuzioni sorto tra la Provincia di Trento e lo Stato a seguito di un decreto ministeriale recante i «*Requisiti che devono possedere le società scientifiche e le associazioni tecnico-scientifiche delle professioni sanitarie*»⁹⁹.

⁹⁹ D.M. Salute 31 maggio 2004.

Dopo aver premesso che l'atto incide sia sulla formazione professionale sia sulla "sanità" («nella parte in cui definisce i requisiti che le predette società ed associazioni tecnico-scientifiche delle professioni sanitarie – che chiedono il riconoscimento – devono possedere per poter svolgere attività di collaborazione con le istituzioni sanitarie»), il giudice costituzionale afferma che essa «è ripartita fra la materia di competenza regionale concorrente della "tutela della salute" (terzo comma), la quale deve essere intesa come «assai più ampia rispetto alla precedente materia assistenza sanitaria e ospedaliera» (sentenze n. 181 del 2006 e n. 270 del 2005), e quella dell'organizzazione sanitaria, in cui le Regioni possono adottare «una propria disciplina anche sostitutiva di quella statale»¹⁰⁰. In altri termini, la sentenza n. 328 del 2006 – che in altra parte parla espressamente di materia di competenza residuale – sembra lasciare pochi dubbi circa la riconducibilità dell'organizzazione sanitaria alla potestà regionale innominata di cui all'art. 117, comma IV, Cost.

In realtà i confini non sembrano così netti.

Occorre considerare, infatti, che la disciplina degli aspetti organizzativi dell'assistenza sanitaria quasi sempre finisce per spiegare i propri effetti anche in punto di effettività della garanzia del diritto alla salute, di talché, in questi casi, l'organizzazione sanitaria non può disgiungersi dalla materia "tutela della salute" inserita nell'elenco delle materie concorrenti.

Sul punto, di particolare chiarezza è la **sentenza n. 181 del 2006** sulle norme statali e regionali in tema di conferimento degli incarichi di direzione di strutture sanitarie¹⁰¹ (ma vedi anche la **sentenza n. 422 del 2006**).

Dalle richiamate pronunce emerge come lo stretto collegamento tra i profili organizzativi e la qualità delle prestazioni sanitarie faccia sì che la regolamentazione dell'organizzazione sanitaria sia attratta all'ambito materiale della "tutela della salute", interpretata in senso ampio. Solo per quelle disposizioni che attenessero strettamente ai profili organizzativi, senza spiegare effetti sulle caratteristiche del servizio sanitario potrebbe predicarsi la riconduzione all'alveo della competenza residuale regionale (vedi **sent. n. 233 del 2006**), mentre in caso contrario la soluzione più corretta, in base alla giurisprudenza costituzionale, sarebbe quella della riconduzione alla "tutela della salute".

L'andamento della giurisprudenza costituzionale sul punto (tendenziale riconduzione alla tutela della salute della disciplina organizzativa) sembra collidere con l'inversione del

¹⁰⁰ Par. 3.1. del *Considerato in diritto*. La Corte richiama come proprio precedente la sent. n. 510 del 2002 in cui la tesi dell'organizzazione sanitaria come materia residuale è sostenuta dalle ricorrenti. Le questioni di legittimità costituzionale in quell'occasione sono state dichiarate inammissibili per sopravvenuta carenza di interesse poiché dopo la revisione del Titolo V le Regioni possono emanare una disciplina sostitutiva di quella statale, ma rimanendo fermo il potere dello Stato di ricorrere *ex art.* 127 Cost.

¹⁰¹ Par. 4.1. del *Considerato in diritto*.

criterio di riparto della potestà legislativa previsto dall'art. 117 Cost. In realtà, esso si spiega, oltre che per la difficoltà di definire *a priori* i confini della materia, in ragione della necessità di garantire una certa uniformità della tutela del diritto alla salute sul territorio nazionale, che determina un effetto di attrazione verso la materia nominata di potestà concorrente, in cui il legislatore regionale soggiace al limite dei principi fondamentali.

Prima di approfondire questo aspetto, soprattutto attraverso la giurisprudenza sui principi fondamentali, può essere utile indicare quali sono gli ambiti disciplinari che il giudice costituzionale ha ricondotto alla materia "tutela della salute" (o ad un insieme di titoli di legittimazione tra cui la tutela della salute) così da verificare l'ampiezza riconosciuta all'odierno titolo competenziale rispetto al precedente parametro costituzionale.

Sicuramente è implicata la tutela della salute (insieme alla tutela dell'ambiente, del governo del territorio, dell'ordinamento della comunicazione e della produzione, trasporto e distribuzione dell'energia) nella disciplina della tutela dagli effetti elettromagnetici degli elettrodotti e degli impianti di comunicazione elettronica (sentt. nn. 307, 324 e 331 del 2003; sentenza n. 336 del 2005 e **sentenze nn. 265 e 450 del 2006**).

Un intreccio di materie che coinvolge anche la tutela della salute si rinviene nella disciplina del *mobbing*, riconducibile al titolo di cui si discute almeno nella parte in cui si occupa delle conseguenze che gli atti vessatori «possono avere sulla salute fisica (malattie psicosomatiche) e psichica del lavoratore (disturbi dell'umore, patologie gravi)» (sentenza n. 359 del 2003, ma vedi anche **sentt. nn. 22, 238 e 239 del 2006**).

La tutela della salute rileva, insieme alla tutela dell'ambiente, nella disciplina degli organismi geneticamente modificati, sicuramente per la parte che si occupa della emissione deliberata nell'ambiente di OGM e di cui è principio fondamentale la coesistenza di agricoltura tradizionale, biologica e transgenica (**sentenza n. 116 del 2006**).

Un altro filone giurisprudenziale di particolare interesse è quello rappresentato dai giudizi sulle leggi regionali in tema di divieto di fumo, la cui disciplina è chiaramente riconducibile (ed è ricondotta dal giudice costituzionale) alla tutela della salute (sentenza n. 361 del 2003 e **sentt. n. 59 e n. 63 del 2006**).

E' possibile partire proprio da queste ultime pronunce per affrontare la questione dei principi fondamentali come punto di emersione di un particolare modo di atteggiarsi della materia tutela della salute. Con la sentenza n. 361 del 2003 la Corte ha deciso il ricorso proposto dalla Regione Toscana avverso una disposizione della l. n. 448 del 2001 che ha modificato, inasprendole, le sanzioni amministrative pecuniarie applicabili in caso di violazione del divieto di fumo in determinati locali nonché dell'obbligo di esposizione degli

avvisi riportanti il divieto medesimo e la correlativa sanzione¹⁰². Ad avviso della Corte, le fattispecie di illecito amministrativo devono essere considerate principi fondamentali della materia e ciò in ragione della «loro finalità di protezione di un bene, quale la salute della persona, ugualmente pregiudicato dall'esposizione al fumo passivo su tutto il territorio della Repubblica: bene che per sua natura non si presterebbe a essere protetto diversamente alla stregua di valutazioni differenziate, rimesse alla discrezionalità dei legislatori regionali»¹⁰³.

Ciò che determina il riconoscimento nel precetto sanzionatorio di un principio fondamentale è costituito dalla necessità di garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale il diritto alla salute; tale esigenza unitaria si rivela così pressante che non solo compete al legislatore statale individuare i comportamenti sanzionati, ma a questi spetta anche determinare l'entità delle sanzioni.

Per questi motivi, la Corte costituzionale con la successiva **sentenza n. 59 del 2006** ha accolto il ricorso dello Stato nei confronti di una legge della Provincia autonoma di Bolzano che mirava a sostituire la normativa statale con la propria disciplina¹⁰⁴. L'individuazione di un principio fondamentale, in questo caso, non si basa sulle caratteristiche strutturali della disposizioni¹⁰⁵, ma sull'esistenza di esigenze unitarie ricollegabili alla natura di diritto fondamentale del diritto alla salute, che, in quanto tale, non può soffrire di tutele differenziate sul territorio¹⁰⁶.

Questo tipo di ragionamento, a ben vedere, è presente in buona parte della giurisprudenza costituzionale che formatasi sulla materia tutela della salute.

Nella sentenza n. 338 del 2003¹⁰⁷, relativa alle leggi di Piemonte e Toscana sugli interventi di psichirurgia, viene espressamente riconosciuto che stabilire il confine fra terapie ammesse e terapie non ammesse è determinazione che investe direttamente e necessariamente i principi fondamentali della materia collocandosi «all'incrocio fra due diritti fondamentali della persona malata: quello ad essere curato efficacemente, secondo i canoni della scienza e dell'arte medica; e quello ad essere rispettato come persona, e in particolare

¹⁰² Art. 52, comma 20 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria 2002).

¹⁰³ Par. 3. del *Considerato in diritto*.

¹⁰⁴ Legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 novembre 2004, n. 8 (Tutela della salute dei non fumatori).

¹⁰⁵ Diversamente vedi la sent. n. 362 del 2003 in cui la sanzione attiene alla materia governo del territorio.

¹⁰⁶ Quando si tratta del procedimento sanzionatorio le esigenze di uniformità della disciplina non escludono che si possa tener conto dell'articolazione organizzativa delle Regioni e giustificare così un margine di differenziazione (**sent. n. 63 del 2006**).

¹⁰⁷ Su cui vedi F. PREZIOSO, *Gli inevitabili conflitti, non solo giuridici, tra libertà di scienza e certezza del diritto* (Nota a Corte cost., 14 novembre 2003, n. 338, Pres. Cons. c. Reg. Piemonte), in *Giur. cost.*, 2004, 2978 e ss.

nella propria integrità fisica e psichica (...), diritti la cui tutela non può non darsi in condizioni di fondamentale eguaglianza su tutto il territorio nazionale»¹⁰⁸.

Più complesso è il discorso in tema di inquinamento elettromagnetico (sentenza 307 del 2003), in cui la Corte sembrerebbe aprire la strada ad un intervento più rigoroso delle Regioni sui limiti di emissione, qualora la loro *ratio* attenesse esclusivamente alla tutela della salute; tuttavia è la necessità di garantire un uniforme bilanciamento di interessi contrapposti e l'equilibrio tra diritti confliggenti, che incidono su più materie, ad impedire una modifica dei limiti statali da parte delle Regioni. In questo caso è pur sempre l'uniformità nei diritti (e uno di questi è la tutela della salute che si bilancia con altri) che rileva nell'individuazione del principio fondamentale.

Così come accade in tema di OGM, per il principio di coesistenza tra coltivazioni tradizionali, biologiche e transgeniche, il quale «rappresenta il punto di sintesi fra i divergenti interessi, di rilievo costituzionale, costituiti da un lato dalla libertà di iniziativa economica dell'imprenditore agricolo e dall'altro lato dall'esigenza che tale libertà non sia esercitata in contrasto con l'utilità sociale, ed in particolare recando danni sproporzionati all'ambiente e alla salute» (sentenza n. 116 del 2006¹⁰⁹).

Anche nella giurisprudenza sul *mobbing* (in particolare la sentenza n. 359 del 2003) il dato sostanziale che sembra emergere è l'impossibilità di alterare il quadro dei diritti e obblighi che insorgono nel rapporto tra lavoratore e datore di lavoro e di riconoscere al primo una assistenza sanitaria differenziata a livello regionale. Quando la Corte riconosce la possibilità alle Regioni di differenziare la tutela igienico-sanitaria, ad esempio permettendo alle Regioni di eliminare il libretto personale di idoneità sanitaria per il personale addetto all'industria alimentare, è perché in ogni caso la tutela è garantita da una solida rete normativa statale che prevede forme di garanzie alternative (sentenza n. 162 del 2004).

Quanto sinora detto circa l'incidenza della necessità di garantire in maniera uniforme il diritto alla salute nell'individuazione dei principi fondamentali in materia non ha, tuttavia, carattere assoluto.

E' riprova di ciò la più volte richiamata sentenza n. 87 del 2006, che ha definito il giudizio sulla disciplina statale relativa alla regolarizzazione del fenomeno della gestione provvisoria di sedi farmaceutiche (art. 46 della l. n. 3 del 2003 recante «*Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione*»); qui la Corte ribadisce il proprio orientamento per cui non può riconoscersi natura di principio ad «un insieme di disposizioni

¹⁰⁸ Par. 5.1 del *Considerato in diritto*.

¹⁰⁹ Par. 6 del *Considerato in diritto*.

contenente una disciplina in sé compiuta e autoapplicativa, che, come tale, non lascia il minimo spazio non solo per un'ipotetica legiferazione ulteriore, ma persino per una normazione secondaria di mera esecuzione». In particolare, la Corte ha ritenuto che «sotto il profilo strutturale» non può «riconoscersi alle disposizioni impugnate la natura di norme di principio, poiché in ipotesi si tratta di statuizioni al più basso grado di astrattezza, che, per il loro carattere di estremo dettaglio, non solo sono insuscettibili di sviluppi o di svolgimenti ulteriori, ma richiedono, ai fini della loro concreta applicazione, soltanto un'attività di materiale esecuzione»¹¹⁰.

Se si pone mente al grado di dettaglio che hanno le fattispecie sanzionatorie in materia di divieto di fumo e alla loro attitudine “autoapplicativa”, ci si avvede di quanto frastagliato possa essere il ragionamento del giudice costituzionale anche nello stesso ambito materiale.

3.6. Protezione civile

Com'è noto, la giurisprudenza costituzionale ha delimitato il riparto di competenza tra Stato e Regioni in materia di protezione civile sulla scorta del criterio della dimensione degli eventi calamitosi che informa la disciplina contenuta nella legge 24 febbraio 1992, n. 225, istitutiva del Servizio nazionale di protezione civile (sent. n. 327 del 2003).

Lo Stato è competente solo per gli interventi di soccorso che richiedono poteri straordinari, che vengono attivati mediante la dichiarazione dello stato di emergenza e l'adozione di ordinanze di urgenza (art. 5 della l.n. 225 del 1992); per le attività di prevenzione delle calamità, la competenza è affidata alle Regioni senza distinzione tra tipologie di eventi calamitosi.

Il richiamato art. 5 e l'articolo 107 del d.lgs. n. 112 del 1998, che ha confermato il riparto della legge del 1992, ad avviso del giudice costituzionale, devono essere considerate disposizioni «espressive di un principio fondamentale della materia protezione civile, sicché deve ritenersi che esse delimitino il potere normativo regionale, anche sotto il nuovo regime di competenze legislative delineato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3» (**sentenza n. 82 de 2006**¹¹¹).

E' facile notare, pertanto, come la materia protezione civile, da un lato rappresenti un chiaro esempio di limitazione del potere legislativo regionale ad opera di principi fondamentali ricavati dalla legislazione anteriore alla revisione costituzionale (sentenza n. 282 del 2002), dall'altro dimostri la difficoltà che si riscontra per alcuni ambiti disciplinari di

¹¹⁰ Par. 5.2 del *Considerato in diritto*.

¹¹¹ Par. 3.2 del *Considerato in diritto*.

organizzare il potere legislativo concorrente secondo un riparto principio-dettaglio. In realtà, l'unico "principio fondamentale" sarebbe costituito dall'applicazione del criterio della dimensione dell'evento per la delimitazione delle competenze, dopodiché la disciplina della protezione civile non potrebbe articolarsi attraverso una normazione statale di maggiore astrattezza e non autoapplicativa che venga completata da una regolamentazione regionale destinata a specificarne i contenuti, e ciò in ragione della peculiarità della materia, per cui, di fronte ad eventi calamitosi occorre una disciplina compiuta che individui chi sia il soggetto competente ad intervenire e attraverso quali mezzi possa farlo¹¹².

In altri termini, la potestà concorrente opera attraverso un ritaglio realizzato sulla base del criterio della dimensione dell'evento o, per utilizzare una terminologia più attuale, in ragione del manifestarsi di esigenze unitarie di fronte a fenomeni che hanno dimensione nazionale.

Sulla scorta del riparto appena enunciato, la Corte ha riconosciuto una serie di spazi per il legislatore regionale. Ad esempio, il legislatore regionale può attribuire al Presidente della Giunta il potere di individuare le strutture che, anche in deroga all'ordinario assetto delle competenze, sono chiamate ad operare per lo svolgimento degli interventi necessari in caso di crisi determinata dalla imminenza o dal verificarsi di eventi calamitosi che rientrano nella competenza regionale; tale potere di ordinanza non interferisce con quello del Governo che attiene ad eventi calamitosi straordinari e la sua previsione, pertanto, deve ritenersi conforme al quadro costituzionale sempre che si mantenga «nei limiti di oggetto» sopra precisati (sent. 327 del 2003). La Corte costituzionale ha difatti chiarito che il legislatore regionale non può spingersi sino a riconoscere agli «organi regionali gli stessi poteri di deroga delle strutture statali, laddove tali poteri siano funzionali alla soluzione degli eventi individuati dalle lettere a) e c) dell'art. 2 della legge n. 225 del 1992» (**sentenza n. 82 del 2006**¹¹³) e che in base all'art. 107 del d.lgs. n. 112 del 1998 è escluso che «il riconoscimento di poteri straordinari e derogatori della legislazione vigente possa avvenire da parte della legge regionale» (**sentenza 284 del 2006**¹¹⁴).

¹¹² La Corte costituzionale parla di «peculiare connotazione che assumono i "principi fondamentali" quando sussistono ragioni di urgenza che giustificano l'intervento unitario del legislatore statale» nella **sentenza n. 284 del 2006** (par. 3.1.1. del *Considerato in diritto*).

¹¹³ Giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 4, e 5, comma 5, della legge della Regione Campania 12 novembre 2004, n. 8 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – legge finanziaria regionale 2004*), par. 3.5 del *Considerato in diritto*.

¹¹⁴ Giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 14, comma 5, e 33, comma 2, della legge della Regione Calabria 17 agosto 2005, n. 13 (*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*), par. 2. del *Considerato in diritto*.

Ancora, non contrasta con il quadro costituzionale delle competenze una legislazione regionale che regoli l'esercizio delle funzioni di prevenzione dei rischi nell'ambito del proprio territorio, attraverso l'attribuzione alla Giunta regionale del potere di definire gli indirizzi per il riassetto del territorio, «ai fini della prevenzione dei rischi geologici e idrogeologici e della loro mitigazione», destinati a confluire nel piano territoriale regionale, «atto fondamentale di indirizzo, agli effetti territoriali, della programmazione di settore della Regione, nonché di orientamento della programmazione e pianificazione territoriale dei Comuni e delle Province» (**sentenza n. 129 del 2006**¹¹⁵).

Con legge regionale, inoltre, è possibile istituire un'Agenzia regionale di protezione civile che abbia tra i propri compiti quelli di emettere avvisi di attenzione, preallarme e allarme e di predisporre programmi di prevenzione e previsione dei rischi, secondo quanto stabilito dall'art. 108 del d.lgs. n. 112 del 1998, nonché creare organi con funzione di coordinamento tecnico-operativo regionale delle attività necessarie per fronteggiare gli eventi di cui all'art. 2, comma 1, lett. b) della legge n. 225 del 1992 e che svolgano compiti meramente ausiliari rispetto alle strutture statali in caso di eventi straordinari (art. 2, comma 1, lett. c) (**sentenza n. 323 del 2006**¹¹⁶).

In definitiva, ciò che è precluso al legislatore regionale è introdurre una disciplina che incida sui poteri statali relativi agli eventi calamitosi straordinari. In questo senso, è contrario al riparto costituzionale delle competenze lo stanziamento di fondi a favore del Sindaco di Napoli (già Commissario straordinario per l'emergenza) perché provveda «secondo le procedure e deroghe» stabilite dall'ordinanza ministeriale che ha attribuito i poteri commissariali, una volta scaduto lo stato di emergenza, poiché ciò corrisponde ad una proroga del potere derogatorio della legislazione vigente da parte di una fonte incompetente (**sentenza n. 82 del 2006**).

Per motivi analoghi, il legislatore regionale non può sospendere la realizzazione di impianti disposta con ordinanza del Commissario delegato all'emergenza, ossia «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,

¹¹⁵ Relativa alla disciplina introdotta dalla legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (*Legge per il governo del territorio*), art. 19, comma 2, lettera b), numero 2, e art. 10, comma 1, lettera d), entrambi in relazione all'art. 55, comma 1, lettera b) ed all'art. 57, comma 1, lettere a) e b) (par. 6.2. del *Considerato in diritto*).

¹¹⁶ Resa nel giudizio su alcune disposizioni della legge della Regione Emilia-Romagna del 7 febbraio 2005, n. 1 («*Norme in materia di protezione civile e volontariato. Istituzione dell'Agenzia Regionale di protezione civile*»).

emanati in attuazione delle (...) disposizioni di legge espressive di principi fondamentali» (**sentenza n. 284 del 2006**)¹¹⁷.

Ciò non può voler significare che l'emergenza possa comportare un sacrificio illimitato dell'autonomia regionale, poiché «la salvaguardia delle attribuzioni legislative regionali viene garantita attraverso la configurazione di un potere di ordinanza, eccezionalmente autorizzato dal legislatore statale, ben definito nel contenuto, nei tempi e nelle modalità di esercizio»¹¹⁸.

Quanto alla riconduzione di discipline legislative al titolo "protezione civile", oltre alle disposizioni che attengono direttamente alla materia, si apprezzano la normativa in tema di attività a rischio di incidenti rilevanti, nella parte in cui regola «i vari piani di emergenza nei casi di pericolo "all'interno o all'esterno dello stabilimento"» (sentenza n. 407 del 2002, ma vedi anche sentt. nn. 135 e 214 del 2005 e **sentenza 32 del 2006**), nonché la disciplina degli interventi in zona sismica, «attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali» (**sentenza n. 182 del 2006**)¹¹⁹.

3.7. Governo del territorio

La Corte costituzionale non ha mai dubitato dell'afferenza della disciplina urbanistica e di quella edilizia al governo del territorio. Più precisamente, il giudice delle leggi ha ricondotto «la disciplina dei titoli abilitativi come appartenente alla potestà di dettare i principi della materia», in quanto le disposizioni che stabiliscono titoli taciti accanto a quelli espressi integrano il fine «che costituisce un principio dell'urbanistica, che la legislazione regionale e le funzioni amministrative in materia non risultino inutilmente gravose per gli amministrati e siano dirette a semplificare le procedure e ad evitare la duplicazione di valutazioni sostanzialmente già effettuate dalla pubblica amministrazione» (sentenza n. 303 del 2003).

La Corte recupera questa affermazione anche a proposito dei meccanismi di semplificazione procedimentale (silenzio assenso e conferenza di servizi) previsti dal Codice delle comunicazioni elettroniche (d.lgs. n. 259 del 2003) per l'installazione di infrastrutture

¹¹⁷ Par. 3.3 del *Considerato in diritto*.

¹¹⁸ Sent. n. 284 del 2006, par. 3.3. del *Considerato in diritto*.

¹¹⁹ Par. 3 del *Considerato in diritto*. Su protezione civile e rischio sismico, vedi anche **sentenza n. 129 del 2006**, par. 6 del *Considerato in diritto*.

per impianti radioelettrici (artt. 87 e 88) (**sent. n. 129 del 2006**)¹²⁰, di talché è incostituzionale una legge regionale che sottopone l'installazione di questi impianti ad un ulteriore procedimento comunale (permesso di costruire, vedi artt. 27 e 33, l.r. Lombardia n. 21 del 2005)¹²¹. Nella successiva **sent. n. 265 del 2006** la Corte, nel censurare una norma analoga della l.r. Veneto n. 8 del 2005, precisa che tali principi fondamentali si riferiscono anche all'ordinamento della comunicazione e alla tutela della salute (come aveva già affermato nella sent. n. 336 del 2005).

Rientra nell'ambito materiale del governo del territorio anche la disciplina dei criteri localizzativi e degli *standard* urbanistici, relativa agli impianti che producono emissioni elettromagnetiche (**sentenza n. 103 del 2006**, sulla scorta della precedente sent. n. 307 del 2003), compresi i siti di trasmissione radiotelevisiva (sentenza n. 324 del 2003) e gli impianti di telecomunicazione (sentenza n. 331 del 2003; sentenza 336 del 2005¹²²).

La **sentenza n. 49 del 2006** si inserisce nel filone giurisprudenziale relativo al condono edilizio straordinario, la cui disciplina è da ricondurre alla materia governo del territorio¹²³, in cui occorre distinguere, pertanto, ciò che, in quanto principio fondamentale, spetta alla legislazione statale, dagli aspetti che devono essere rimessi alle scelte del legislatore regionale (vedi par. 6 del *Considerato in diritto*; nonché le sentenze nn. 194 e 198 del 2004 e la sent. n. 70 del 2005).

3.8. Porti e aeroporti civili

La produzione giurisprudenziale maturata dopo la revisione del Titolo V della Costituzione non consente, sia per la qualità delle affermazioni del giudice delle leggi, sia per l'entità numerica delle pronunce, di azzardare una delimitazione dei confini oggettivi della materia. In realtà, per le questioni sottoposte alla Corte costituzionale non si è mai posto un

¹²⁰ Par. 7.3. del *Considerato in diritto*.

¹²¹ Nella **sentenza n. 450 del 2006**, relativa ad alcune disposizioni della l.r. Valle d'Aosta n. 25 del 2005 che sottopongono a denuncia di inizio di attività (DIA) una serie di interventi edilizi su strutture funzionali all'esercizio delle radiocomunicazioni già autorizzate («ricettori passivi, tralicci, pali, recinzioni, locali di ricovero, cavidotti, cabine elettriche»), la Corte ritiene che venga in gioco titolo statutario «urbanistica» e non già il «governo del territorio». Giacché la potestà legislativa statutaria incontra il limite (nella specie, però, non rinvenibile) delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica» (art. 2 dello statuto speciale della Regione Valle d'Aosta) e non anche il limite della normativa statale di principio, non possono trovare applicazione le disposizioni del Titolo V, in connessione con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

¹²² In questa sentenza la Corte costituzionale riconosce altresì che la scelta di inserire le infrastrutture di reti di comunicazione tra le opere di urbanizzazione primaria esprime un principio fondamentale della legislazione urbanistica.

¹²³ Afferisce alla materia dell'ordinamento penale la disciplina della esenzione della sanzionabilità penale. Allo stesso tempo la Corte costituzionale riconosce implicata anche la materia della valorizzazione dei beni culturali e ambientali, pur sempre relativa alla competenza concorrente di Stato e Regione.

problema di riconducibilità della disciplina impugnata alla materia, quanto piuttosto dell'esercizio delle funzioni amministrative secondo un canone di leale collaborazione.

La necessità di procedere attraverso meccanismi di codecisione paritaria nell'esercizio di funzioni amministrative inerenti ai porti attribuite ad organi statali viene affrontata dalla Corte costituzionale **nelle sentenze nn. 89 e 90 del 2006** (ma vedi anche la precedente sent. n. 378 del 2005) . Si tratta di pronunce che definiscono due conflitti di attribuzione sollevati rispettivamente dalla Regione Toscana e dalla Regione Campania in relazione ad atti della Direzione generale per le infrastrutture della navigazione marittima ed interna del Ministero delle infrastrutture con cui, ad avviso delle ricorrenti, il Ministero avrebbe esercitato delle competenze relative a porti inseriti in un atto emanato in attuazione del d.P.R. n. 616 del 1977 (d.P.C.M. 21 dicembre 1995), in violazione del nuovo riparto costituzionale che riconosce espressamente il carattere concorrente della potestà in tema di porti e aeroporti civili.

La Corte, accogliendo le doglianze delle ricorrenti, non nasconde che lo Stato possa «procedere, in futuro, con la necessaria partecipazione della Regione interessata (...) a riconoscere a taluni porti turistici, per la loro dimensione ed importanza, carattere di rilevanza economica internazionale o di preminente interesse nazionale, che sia idoneo a giustificare la competenza legislativa ed amministrativa dello Stato su tali porti e sulle connesse aree portuali»¹²⁴, ma ciò potrà avvenire solamente in ossequio al principio di leale collaborazione e con la necessaria partecipazione della Regione interessata. Nella sentenza n. 90 del 2006, in cui si tratta dei “porti turistici” la decisione della Corte si regge, oltre che sul riferimento alla natura ripartita della competenza in materia di porti ed aeroporti civili, anche sull'attuale assetto di competenza in materia di turismo, la quale viene espressamente ricondotta alla potestà legislativa «residuale, e dunque piena, delle Regioni»¹²⁵.

3.9. Ordinamento della comunicazione

La questione principale che emerge dalla giurisprudenza in materia di ordinamento della comunicazione è relativa all'ampiezza delle competenze regionali sulla localizzazione degli impianti di emissione. Il titolo competenziale che viene principalmente “attivato” in questo caso è, come si è già avuto modo di chiarire, il governo del territorio; tuttavia, in molte pronunce il giudice costituzionale non ha mancato di sottolineare come ai fini della ricostruzione dell'autonomia legislativa regionale rilevi anche l'attribuzione della potestà

¹²⁴ Sent. n. 89 del 2006, par. 12.3. del *Considerato in diritto*; sent. n. 90 del 2006, par. 8.4. del *Considerato in diritto*.

¹²⁵ Par. 8.2 del *Considerato in diritto*.

legislativa concorrente in materia di ordinamento della comunicazione (sentenze nn. 307, 312, 324 del 2003; sent. n. 336 del 2005).

Con la **sentenza n. 265 del 2006** la Corte costituzionale giudica illegittimo l'art. 14 della l.r. Veneto n. 8 del 2005, che, per l'installazione, la modifica e l'adeguamento degli impianti di telefonia mobile, imponeva di acquisire sia l'autorizzazione prevista dall'art. 87 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (*Codice delle comunicazioni elettroniche*), «ai fini della verifica di compatibilità igienico-sanitaria» sia il permesso di costruire, ai sensi degli artt. 3 e 10 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*), «ai fini della conformità urbanistica ed edilizia»¹²⁶.

3.10. Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia

La possibilità per lo Stato di regolare la produzione, il trasporto e la distribuzione dell'energia mediante la chiamata in sussidiarietà, sancita a partire dalla sent. n. 6 del 2004, comporta una rilevante compressione dell'autonomia regionale, recuperata attraverso i meccanismi di codecisione paritaria.

Tuttavia la Corte, nel giudicare della legittimità costituzionale di alcune disposizioni regionali di attuazione della l. n. 239 del 2004, ha riconosciuto alle Regioni, in ragione della loro competenza concorrente, la capacità di «legittimamente perseguire obiettivi di adattamento alla realtà locale dei diversi profili della fornitura di energia, nella misura in cui non vengano pregiudicati gli assetti nazionali del settore energetico e gli equilibri su cui esso si regge nel suo concreto funzionamento: le disposizioni impugnate possono quindi essere interpretate come riferite alle sole attribuzioni compatibili con le esigenze del complessivo sistema energetico nazionale» (**sentenza n. 248 del 2006**¹²⁷).

Non sono compatibili con le esigenze del sistema elettrico, ad esempio, le disposizioni regionali sulla distribuzione di energia che derogano al principio fondamentale della “concessione” per l'esercizio dell'attività distributiva; o quelle che non rispettano il principio che fa salvi i regimi concessori preesistenti; o la disposizione che anticipa la data a partire

¹²⁶ Una disposizione analoga contenuta nella l.r. Lombardia n. 12 del 2005 costituisce l'oggetto della **sentenza n. 129 del 2006** in cui la Corte costituzionale si è limitata a richiamare unicamente la potestà regionale in materia di governo del territorio (par. 7.3. del *Considerato in diritto*). L'affermazione generale per cui il settore relativo alla installazione, localizzazione ed esercizio di impianti di comunicazione elettronica investe contestualmente una pluralità di materie tra cui l'ordinamento della comunicazione ritorna anche nella **sent. n. 450 del 2006**, in cui il titolo di cui si tratta non viene tuttavia richiamato nelle parti che riguardano il giudizio sulle singole disposizioni impugnate.

¹²⁷ Giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 3, 11, 13, 26, 27, commi 1 e 2, 28, commi 1, 3, 4 e 5, 29, 30, commi 1, 3 e 4, 32, 33, 38 e 42 della legge della Regione Toscana 24 febbraio 2005, n. 39 (*Disposizioni in materia di energia*).

dalla quale tutti i clienti finali assumono la qualifica di cliente idoneo (cioè libero di acquistare energia elettrica dal fornitore di propria scelta, d.lgs. n. 79 del 1999). Si tratta, pertanto di elementi unificanti del sistema su cui la Regione non può incidere attraverso propri interventi legislativi.

Il più delle volte le censure formulate dallo Stato sono dichiarate inammissibili¹²⁸ o infondate e, in questo caso, attraverso una serie di interpretazioni adeguatissime che costituiscono una costante della giurisprudenza della Corte in materia (**sent. n. 246 del 2006**¹²⁹, ma vedi anche sent. nn. 7 e 8 del 2004).

Con la **sentenza n. 133 del 2006** viene riconosciuta l'illegittimità costituzionale del Fondo per lo sviluppo di energie prodotte da fonti rinnovabili, previsto dalla l. finanziaria 2005 (l. n. 311 del 2004), per l'assenza di procedure di leale collaborazione nelle fasi di attuazione e di erogazione delle risorse. La necessità di garantire il coinvolgimento delle Regioni risiede nella circostanza che previsione del Fondo si pone ad un incrocio di materie tra cui la tutela dell'ambiente, la ricerca scientifica e l'energia, senza che possa trovare applicazione il principio di prevalenza; da qui la necessità di risolvere l'intreccio sulla base del principio di leale collaborazione¹³⁰.

Non è infrequente che la competenza in tema di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" interferisca con altri titoli materiali, quali il governo del territorio, la tutela dell'ambiente e la tutela della salute, ad esempio con riferimento alla disciplina della localizzazione di impianti elettrici che diffondono campi elettromagnetici o della modifica dei limiti di emissione di inquinamento elettromagnetico (**sentenza n. 103 del 2006**).

La **sentenza n. 364 del 2006** definisce il giudizio relativo alle disposizioni emanate dalla Regione Puglia, che sospendono fino alla approvazione del piano energetico ambientale regionale e, comunque, non oltre il 30 giugno 2006, le procedure autorizzative presentate dopo il 31 maggio 2005 per la realizzazione degli impianti eolici¹³¹.

La Corte costituzionale ritiene la disciplina regionale in contrasto con i principi fondamentali in materia di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", che, nel caso di specie, si ricavano dal decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (*Attuazione*

¹²⁸ Anche per la formulazione del ricorso statale in termini molto generici (vedi **sent. nn. 246 e 248 del 2006**).

¹²⁹ Giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 3, lettera c), e comma 5; 2, comma 1, lettere k) ed o); 3, comma 1, lettera c); 16, commi 1, 6 e 7; 20, comma 1; 21 e 22, comma 4, della legge della Regione Emilia-Romagna 23 dicembre 2004, n. 26 (*Disciplina della programmazione energetica territoriale ed altre disposizioni in materia di energia*). Per quel che concerne gli atti relativi alla allocazione di funzioni amministrative in applicazione del principio di sussidiarietà, cfr. il par. 8.

¹³⁰ Al riguardo, cfr. *infra*, al par. 11.

¹³¹ Art. 1, commi 1 e 3, della legge della Regione Puglia 11 agosto 2005, n. 9 (*Moratoria per le procedure di valutazione d'impatto ambientale e per le procedure autorizzative in materia di impianti di energia eolica*).

della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità).

Analogamente a quanto affermato in tema di autorizzazione unica di cui all'art. 87 del Codice delle comunicazioni elettroniche, le disposizioni statali che appaiono ispirate ai canoni di semplificazione amministrativa e celerità del procedimento devono essere considerate principi fondamentali della materia e, pertanto, si impongono come limite all'esercizio della potestà legislativa concorrente delle Regioni¹³². Ed è così che, a prescindere da considerazioni che attengono al grado di dettaglio della disposizione in ragione della sua natura autoapplicativa, la previsione che fissa in centottanta giorni la durata massima del procedimento di autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili assume la qualifica di principio fondamentale.

3.11. Coordinamento della finanza pubblica

Con la **sentenza n. 267 del 2006**, il giudice delle leggi ha espressamente ricondotto al coordinamento della finanza pubblica la disciplina del controllo esterno sulla gestione degli enti, finalizzato a conseguire i risultati previsti dal c.d. patto di stabilità interno¹³³. A tale coordinamento non si sottraggono neppure le Regioni e le Province ad autonomia differenziata, «non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della “finanza pubblica allargata”»¹³⁴.

Tuttavia nessun contrasto può ravvisarsi tra i principi fondamentali della legislazione statale e le disposizioni della Regione Valle d'Aosta che istituiscono l'Autorità di vigilanza sulla gestione finanziaria, poiché i compiti dell'Autorità si pongono su un piano diverso rispetto a quelli della Corte dei conti¹³⁵.

La conclusione è l'infondatezza delle censure avanzate dalla Stato nei confronti delle disposizioni impugnate, le quali che si collocano nell'ambito delle previsioni di cui agli artt. 2, primo comma, lettere *a)* e *b)*, e 3, primo comma, lettera *f)*, dello Statuto, e cioè delle materie, rispettivamente, dell'ordinamento degli uffici regionali e degli enti locali e

¹³² Par. 3 del *Considerato in diritto*.

¹³³ Giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 10 della legge della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 19 maggio 2005, n. 10, recante «*Disposizioni in materia di controllo sulla gestione finanziaria e istituzione della relativa Autorità di vigilanza*». Per il controllo sulla gestione vedi ora l'art. 7, comma 7, della l. n. 131 del 2003.

¹³⁴ Par. 4. del *Considerato in diritto*.

¹³⁵ Par. 5 del *Considerato in diritto*.

dell'attuazione ed integrazione delle leggi della Repubblica in tema di finanze regionali e comunali.

Con la **sentenza n. 399 del 2006** la Corte giudica infondate le questioni sollevate nei confronti dell'art. 12 del d.lgs. n. 195 del 2005 in tema di informazione ambientale, per la parte in cui si stabilisce che le autorità pubbliche provvedono all'attuazione delle disposizioni del decreto *«nell'ambito delle proprie attività istituzionali ed utilizzando a tali fini le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente»* e che *«in ogni caso, dall'attuazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri né minori entrate a carico della finanza pubblica»*. Non si tratta, infatti, di vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa, dai quale potrebbe derivare una lesione dell'autonomia finanziaria regionale, ma di prescrizioni a carattere generale volte a limitare la spesa pubblica complessiva, che, in base alla costante giurisprudenza costituzionale¹³⁶, trovano fondamento nella funzione di coordinamento finanziario spettante allo Stato per ragioni connesse ad obiettivi nazionali.

3.12. Valorizzazione dei beni culturali e ambientali

Dalla sentenza n. 94 del 2003 si ricaverebbe, secondo una parte della dottrina¹³⁷, il dato dello stretto collegamento tra la voce costituzionale "beni culturali" e le fattispecie regolate in forza della legislazione statale pregressa, nel senso che per "beni culturali" sarebbe possibile intendere unicamente quelli individuati secondo le regole stabilite con legge dello Stato.

Analoghe considerazioni non sembrano valere per i beni ambientali se si pone mente alle argomentazioni sviluppate dalla Corte costituzionale nella **sentenza n. 212 del 2006** giudicando della legittimità costituzionale di alcune disposizioni umbre in tema di raccolta, coltivazione, conservazione e commercio dei tartufi¹³⁸.

Il giudice delle leggi non ha dubbi nel ritenere che «la materia nella quale si inserisce la normativa regionale impugnata in tema di raccolta dei tartufi è quella della valorizzazione dei beni ambientali, di competenza concorrente». Osserva, infatti la Corte che «il patrimonio tartuficolo costituisce (...) una risorsa ambientale della Regione, suscettibile di razionale sfruttamento, la cui valorizzazione compete perciò alla Regione medesima, ai sensi dell'art.

¹³⁶ Si vedano: sentt. nn. 36 e 414 del 2004; sent. n. 390 del 2004; sent. n. 449 del 2005.

¹³⁷ M. CECCHETTI, *Ambiente, Paesaggio e Beni culturali*, cit., 387 e 388.

¹³⁸ Giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 2 e 4 della legge della Regione Umbria 26 maggio 2004, n. 8 (*Ulteriori modificazioni ed integrazioni della legge regionale 28 febbraio 1994, n. 6 – Disciplina della raccolta, coltivazione, conservazione e commercio dei tartufi*).

117, terzo comma, della Costituzione, nel rispetto dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale». Ebbene, il riconoscimento del tartufo quale bene ambientale ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., mette in seria discussione la possibilità di applicare anche per i beni ambientali, al pari di come avviene per i beni culturali, il criterio storico-normativo, per l'ovvia motivazione che esso non è riconducibile alle categorie di beni paesaggistici (prima beni ambientali) previste dal Codice Urbani. Non sfuggono peraltro le difficoltà, sotto il profilo del riparto di potestà concorrente, di ammettere che una Regione possa con legge individuare nuove tipologie di beni ambientali, giacché la legislazione di principio troverebbe proprio nell'individuazione dei beni ambientali uno dei suoi contenuti peculiari¹³⁹.

Proprio in tema di principi fondamentali della valorizzazione dei beni culturali e ambientali interviene la **sentenza n. 182 del 2006**, relativa alla legge toscana sul governo del territorio, per la parte in cui ha distribuito il contenuto del piano paesaggistico regionale tra strumenti urbanistici di livelli territoriali diversi. La Corte giudica incostituzionale la legge toscana, in quanto contraddice «il sistema di organizzazione delle competenze delineato dalla legge statale a tutela del paesaggio, che costituisce un livello uniforme di tutela, non derogabile dalla Regione, nell'ambito di una materia a legislazione esclusiva statale ex art. 117 Cost., ma anche della legislazione di principio nelle materie concorrenti del governo del territorio e della valorizzazione dei beni culturali»¹⁴⁰.

4. Le materie di potestà legislativa regionale residuale

4.1. Premessa

La scelta seguita in questa rassegna è stata quella di riferirsi unicamente alle ipotesi in cui il giudice delle leggi ha prospettato l'esistenza di una vera e propria "materia" attribuibile alla competenza residuale delle Regioni.

Accanto alle "materie" residuali, la giurisprudenza costituzionale conosce anche l'area della residualità legislativa; essa è riconoscibile in quelle ipotesi in cui la Corte, dopo aver affermato l'esistenza di un titolo di intervento statale, precisa che "ciò non toglie..." che anche la Regione possa esercitare la propria potestà legislativa. Si pensi alla possibilità per la

¹³⁹ Vedi artt. 134, comma 1, lett. c) e 143, comma 1, lett. i) del d.lgs. n. 42 del 2004.

¹⁴⁰ Un intreccio tra governo del territorio e valorizzazione dei beni culturali e ambientali si presenta anche nella **sent. n. 49 del 2006** relativa alla legislazione regionale sul condono edilizio straordinario.

Regione di istituire e regolare un proprio servizio civile (sent. n. 228 del 2004); alla legittimazione a disciplinare delle proprie banche dati (ferme le eventuali norme di coordinamento tecnico dello Stato, sent. n. 271 del 2005); nonché alla capacità delle Regioni di disporre interventi di incentivo economico sintonizzati sulla realtà produttiva regionale (sent. n. 14 del 2004).

Benché quest'ultimo sia di un fenomeno di estremo interesse la scelta è stata quella di non farne oggetto delle pagine che seguono.

4.2. Le materie individuate dalla Corte

La giurisprudenza in materia di **agricoltura** presenta un particolare profilo di interesse perché rivela il modo di atteggiarsi della potestà *ex art. 117*, comma quarto, Cost. in termini di competenza residuale ma non esclusiva¹⁴¹.

Sebbene una disciplina possa essere riconducibile per la maggior parte delle sue disposizioni all'agricoltura, ciò non esclude che possano operare dei titoli di intervento legislativo statale riconducibili a "materie" di competenza esclusiva statale o concorrente. E' quanto la Corte ha chiarito espressamente nella **sentenza n. 116 del 2006**, sulla disciplina della coesistenza dell'agricoltura tradizionale, biologica e transgenica¹⁴².

Come già messo in evidenza nel passare in rassegna le pronunce in materia di tutela dell'ambiente, l'affermazione espressa dell'esistenza della materia "caccia", attribuita alla potestà legislativa residuale delle Regioni ad autonomia ordinaria, è avvenuta solo con la **sentenza n. 322 del 2006**. In precedenza, la Corte costituzionale aveva guardato alle previsioni regionali sotto il profilo dell'eventuale violazione o meno dello *standard* uniforme in materia di tutela dell'ambiente rappresentato dalla determinazione del periodo venatorio¹⁴³.

Quanto alla materia **commercio**, con l'**ordinanza n. 199 del 2006** – che dichiara in parte inammissibili e in parte manifestamente infondate le questioni sollevate dal Giudice di pace di Milano sul alcune disposizioni della l.r. Lombardia n. 5 del 2004 – la Corte ha confermato che: «A seguito della modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione, la materia "commercio" rientra nella competenza esclusiva residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost.».

¹⁴¹ Sul punto vedi G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 1257.

¹⁴² Articoli 1, 2, 3, 4, 5, commi 3 e 4, 6, 7 e 8 del decreto-legge 22 novembre 2004, n. 279 (*Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica*), convertito, con modificazioni, in legge 28 gennaio 2005, n. 5.

¹⁴³ Dubbi sulla possibilità di configurare una materia residuale "caccia" sono espressi anche in S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, Bologna, Il Mulino, 2005, 165.

Benché il commercio sia stato riconosciuto dal giudice costituzionale come un ambito materiale di spettanza piena delle Regioni, la maggior parte delle sentenze rese all'indomani della revisione del Titolo V sono nel senso di negarne l'operatività con riferimento alle disposizioni oggetto del giudizio, come nel caso della **sentenza n. 87 del 2006**, relativa alla disciplina della regolarizzazione del fenomeno della gestione provvisoria delle farmacie (art. 46 della l. n. 3 del 2003).

Nella **sentenza n. 49 del 2006**, diversamente, il commercio viene individuato come una delle materie che “reagisce” rispetto alla disciplina del condono edilizio straordinario, ma con una valenza del tutto secondaria rispetto al governo del territorio.

L'individuazione della **istruzione e formazione professionale** come ambito materiale autonomo e appartenente alla competenza residuale delle Regioni poggia su un duplice criterio che viene utilizzato dal giudice delle leggi nell'interpretazione sistematica dell'art. 117, Cost. Da un lato, l'istruzione e la formazione professionale non compare nell'elenco delle materie di esclusiva spettanza statale; dall'altro, a differenza delle altre materie residuali, che possono contare unicamente su una non menzione nell'elenco dei titoli di potestà statale, essa è espressamente esclusa dalla voce “istruzione”. Il ritaglio, letto alla luce del quarto comma dell'art. 117, Cost., fa concludere all'interprete che l'istruzione e la formazione professionale costituisce senz'altro una materia di potestà residuale.

In questo senso la Corte costituzionale è stata chiara nelle sentenze n. 50 e 51 del 2005 in cui, giudicando in tema di tirocini estivi di orientamento ovvero di un fondo statale destinato al finanziamento di interventi in materia di formazione professionale, ha parlato apertamente di «*competenza esclusiva delle Regioni*»¹⁴⁴ e di materia che «*appartiene, nell'assetto definito dal nuovo art. 117 della Costituzione, alla competenza residuale delle Regioni*»¹⁴⁵.

La giurisprudenza del 2006 conferma gli orientamenti maturati dalla Corte nel corso dell'anno precedente.

Quando la formazione avviene all'interno delle aziende e attiene al sinallagma contrattuale (si parla infatti di contratti a contenuto formativo) essa afferisce alla materia “ordinamento civile”¹⁴⁶, mentre rientra nella potestà residuale delle Regioni la disciplina della

¹⁴⁴ Sent. n. 50 del 2005, nel giudizio relativo all'art. 60 del d.lgs. n. 276 del 2003.

¹⁴⁵ Sent. n. 51 del 2005, a proposito dell'art. 47, comma 1, della l. n. 289 del 2002 (vedi *retro*, par. 1.14. e 2.3.). La materia “istruzione e formazione professionale” era già venuta in considerazione nella sent. n. 34 del 2005, in cui, tuttavia, la Corte non aveva espressamente richiamato la potestà residuale delle Regioni.

¹⁴⁶ Si veda sul punto anche la sent. n. 175 del 2005 in cui si sottolinea come il richiamo a “finalità formative” non può essere sempre ricollegato alla materia di competenza residuale regionale, come nel caso delle attività di

formazione pubblica, dettata senza alcun collegamento con i rapporti di lavoro, come avviene per i percorsi di formazione e di riqualificazione previsti dalla legge della Regione Toscana 15 novembre 2004, n. 63 (*Norme contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere*), oggetto della **sentenza n. 253 del 2006**.

Non sempre, tuttavia, è possibile separare i due aspetti, come nella disciplina dell'apprendistato, in cui anche nel caso della formazione esterna si realizza una interferenza con la competenza statale in materia di istruzione (**sentenze nn. 406 e 425 del 2006**¹⁴⁷).

Rientra senza dubbio nell'alveo della competenza residuale delle Regioni anche la produzione legislativa in materia di **organizzazione amministrativa regionale**, i cui principi fondamentali sono demandati, com'è noto, alla fonte statutaria (art. 123, Cost.)¹⁴⁸.

Un ambito disciplinare ricompreso nella più generale regolamentazione dell'organizzazione amministrativa regionale è costituito dal regime del personale. Ad esempio, rientra nella competenza di cui si discute la disciplina del c.d. *spoils system*, relativamente alle nomine dirigenziali effettuate dagli organi di indirizzo politico regionale, senza che possa in alcun modo rilevare la difformità tra la legislazione statale e quella regionale, atteso che si versa in un ambito riservato alla potestà piena delle Regioni (**sentenza n. 233 del 2006**¹⁴⁹).

Una questione di ordine generale attiene alla possibilità di configurare come autonomo ambito materiale l'organizzazione sanitaria regionale, distinto dalla "tutela della salute" ed attribuito alla competenza residuale delle Regioni. In merito, si rinvia alle osservazioni svolte nel trattare del titolo di potestà concorrente.

Nella sent. n. 272 del 2004 la Corte costituzionale non ha mai negato che la disciplina dei servizi pubblici locali potesse rientrare, per gli aspetti non riconducibili alla tutela della concorrenza, nell'ambito della potestà residuale, ma si è limitata a ricondurre le disposizioni impugnate al titolo statale di cui all'art. 117, comma secondo, lett. e), Cost. Questi dubbi

supporto formativo e scientifico particolarmente rivolte alla diffusione del "made in Italy" (previste dell'art. 4, commi 61 e 63, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004).

¹⁴⁷ Con la precisazione che nella prima pronuncia si fa riferimento all'istruzione professionale, mentre nella seconda alla formazione professionale.

¹⁴⁸ Vedi la sent. n. 2 del 2004, in cui la Corte costituzionale, giudicando dell'art. 50, comma 5, della delibera statutaria della Regione Calabria nella parte in cui attribuisce alla potestà statutaria, legislativa e regolamentare della Regione la disciplina del regime contrattuale dei dirigenti, espressamente riconduce l'organizzazione amministrativa regionale al comma quarto dell'art. 117, Cost.

¹⁴⁹ Giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 1 a 8, della legge della Regione Calabria 3 giugno 2005, n. 12 (*Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria*), degli artt. 1, commi 1 e 2, e 2 della legge della Regione Abruzzo 12 agosto 2005, n. 27 (*Nuove norme sulle nomine di competenza degli organi di direzione politica della Regione Abruzzo*), e degli artt. 14, comma 3, e 24 della legge della Regione Calabria 17 agosto 2005, n. 13 (*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*).

sono stati fugati con la **sentenza n. 29 del 2006**, relativa alle previsioni della legge della Regione Abruzzo 5 agosto 2004, n. 23 (*Norme sui servizi pubblici locali a rilevanza economica*), in cui il giudice delle leggi ha espressamente ricondotto la disciplina dei servizi pubblici – per la parte che non contrasta con le disposizioni statali a tutela della concorrenza – all’ambito di competenza legislativa residuale delle Regioni.

Il **trasporto pubblico locale** viene “riconosciuto” dal giudice delle leggi quale materia di competenza residuale regionale nella sentenza n. 222 del 2005, che definisce il giudizio sulla previsione statale di un fondo presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per il generico fine di assicurare il conseguimento di «*risultati di maggiore efficienza e produttività dei servizi di trasporto pubblico locale*»¹⁵⁰. La giurisprudenza costituzionale del 2006 in materia conferma la ricostruzione della potestà di cui al comma quarto dell’art. 117, Cost. in termini di ambito competenziale residuale e non esclusivo, in quanto aperto alle incursioni del legislatore statale mediante i titoli di intervento che gli sono riconosciuti dalla Costituzione (ad es. “tutela della concorrenza”, **sentenza n. 80 del 2006**).

L’indicazione del **turismo** come materia di competenza legislativa residuale si ritrova nella **sentenza n. 49 del 2006**, quando la Corte elenca le materie coinvolte dalla legislazione sul condono edilizio straordinario (quali il governo del territorio, l’ordinamento penale o la valorizzazione dei beni culturali e ambientali). Anche in precedenza la Corte si era occupata della competenza regionale in tema di turismo, ma senza espressamente riferirla al comma quarto dell’art. 117 Cost., sebbene, il fatto che si trattasse di materia residuale poteva ricavarsi dalla riconosciuta possibilità per le Regioni, all’indomani della revisione costituzionale, di «*esercitare in materia di turismo tutte quelle attribuzioni di cui ritengono di essere titolari, approvando una disciplina legislativa, che può anche essere sostitutiva di quella statale*» (sentenza n. 197 del 2003¹⁵¹).

Successivamente alla sentenza n. 49 del 2006, altre due pronunce confermano il turismo quale materia di competenza residuale: la **sentenza n. 90 del 2006**, con cui la Corte accoglie un conflitto di attribuzione contro lo Stato che si era riappropriato della competenza amministrativa relativa al rilascio delle concessioni demaniali marittime e la **sentenza n. 214 del 2006**, con cui la Corte giudica su diverse disposizioni del decreto legge 14 marzo 2005, n.

¹⁵⁰ Giudizio di legittimità costituzionale dell’articolo 4, comma 157, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004*). La ripartizione del fondo avviene tramite «*decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281*».

¹⁵¹ La sentenza è resa sulla base del parametro previgente alla l.cost. n. 3 del 2001, ma vi è un riferimento anche al nuovo regime costituzionale. Vedi P. SABBIONI, *La riforma nazionale del turismo, benché lesiva delle attribuzioni regionali ai sensi dei parametri sia previgente che novellato supera indenne il vaglio della corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2003, 1284 e ss.

35 recante «*Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale*», convertito nella l. n. 80 del 2005.

4.3. *Come si “riconosce” una materia residuale?*

Nella **sentenza n. 213 del 2006** la Corte costituzionale affronta la questione del riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni in tema di **pesca**¹⁵². Al di là dell'esito, che vede il riconoscimento di un ulteriore ambito materiale di potestà residuale, è interessante la trama argomentativa seguita dalla Corte, poiché rivela il modo di atteggiarsi del giudice costituzionale rispetto alla formula della residualità di cui all'art. 117, comma quarto, Cost.

Il punto di partenza è costituito dalla constatazione che sotto la vigenza del Titolo V originario, la materia “pesca nelle acque interne” era attribuita alla potestà ripartita di Stato e Regioni; a ciò segue l'analisi della intensa produzione legislativa in materia di pesca da parte sia dello Stato sia delle Regioni che prosegue anche dopo la revisione costituzionale, in cui viene eliminato ogni riferimento alla pesca dagli elenchi dell'art. 117 Cost.

Gli aspetti più qualificanti della recente produzione legislativa in tema di pesca sono essenzialmente tre: *a)* il venir meno di ogni richiamo alla distinzione tra “pesca nelle acque interne” e pesca “marittima”, quale criterio per definire l'ambito di competenza di Stato e Regioni; *b)* l'attenzione ai principi dello sviluppo sostenibile per coniugare l'attività imprenditoriale con la tutela dell'ambiente; *c)* il carattere di attività economica assunto dalla pesca.

Il primo dato certo è costituito dall'esistenza di un apparato legislativo che disciplina la pesca in una molteplicità di aspetti e che le conferisce una sua identità normativa, da qui l'impossibilità «*di ritenere la stessa riconducibile o assorbita da uno o più ambiti chiaramente rimessi alla competenza legislativa esclusiva o concorrente (art. 117, secondo e terzo comma, Cost.)*»¹⁵³; la pesca, dunque, in ragione dell'espressa previsione nell'elenco dell'art. 117 Cost. del previgente Titolo V e della produzione legislativa successiva è una materia autonoma, non riferibile in maniera parziale ai diversi titoli competenziali introdotti dalla l. cost. n. 3 del 2001.

¹⁵² Il giudizio riguarda sia disposizioni statali sia disposizioni regionali: art. 4, commi 29 e 30, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004*), degli artt. 4, commi 1, lettera *a)*, e 2, lettera *a)*, 6, comma 2, lettera *e)*, 7, comma 1, lettera *f)*, e 9, comma 1, della legge della Regione Marche 13 maggio 2004, n. 11 (*Norme in materia di pesca marittima e acquicoltura*) e degli artt. 2, comma 1, lettere *f)* e *g)*, 3, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 5 agosto 2004, n. 22 (*Nuove disposizioni in materia di politiche di sostegno all'economia ittica*).

¹⁵³ Par. 7 del *Considerato in diritto*.

In considerazione della valenza autonoma della materia pesca, la non menzione negli elenchi dell'art. 117, Cost., attesa la clausola di residualità del comma quarto dello stesso articolo, può assumere un solo significato: siamo di fronte ad un ambito materiale riconducibile alla potestà residuale delle Regioni.

Ciò non toglie che, «per la complessità e la polivalenza delle attività in cui si estrinseca» (come ad esempio la necessità di salvaguardare le esigenze ambientali o la natura economica che richiede misure di sostegno), l'autonomia regionale in materia di pesca possa subire delle interferenze da parte della legislazione statale: «Per loro stessa natura, talune attività e taluni aspetti riconducibili all'attività di pesca non possono, infatti, che essere disciplinati dallo Stato, atteso il carattere unitario con cui si presentano e la conseguente esigenza di una loro regolamentazione uniforme»¹⁵⁴.

Il riferimento alle esigenze unitarie, come risulta chiaro dalle singole questioni decise dalla Corte con la sentenza, è duplice, in quanto attiene sia alla possibilità di incursioni sulla base dei titoli competenziali statali esclusivi, sia all'eventualità di ricorrere alla chiamata in sussidiarietà¹⁵⁵. «A ciò va aggiunto – continua la Corte – che per quegli aspetti, pur riconducibili in qualche modo all'attività di pesca, che sono connessi a materie di competenza ripartita tra Stato e Regioni (tutela della salute, alimentazione, tutela e sicurezza del lavoro, commercio con l'estero, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione delle imprese per il settore produttivo della pesca, porti, previdenza complementare e integrativa, governo del territorio) sussiste la potestà legislativa statale nella determinazione dei principi fondamentali, ai quali il legislatore regionale, nel dettare la disciplina di dettaglio, deve attenersi»¹⁵⁶.

Appare evidente che il riconoscimento di una materia come ambito affidato alla potestà regionale piena poggia sull'esistenza della stessa come settore disciplinare regolato in via unitaria da un complesso di norme dell'ordinamento ed è quindi operata secondo un criterio storico-normativo. Ciò, per ovvi motivi, si verifica maggiormente per quelle materie che erano presenti come tali nel sistema, in forza dell'espressa previsione costituzionale del vecchio art. 117 Cost. e per le quali più intensa e organica è stata la produzione legislativa statale e regionale.

In questi casi, il criterio della non menzione – che di regola non rende possibile ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all'ambito di applicazione affidato

¹⁵⁴ Par. 7.1 del *Considerato in diritto*.

¹⁵⁵ Ad es. per quanto riguarda il rifinanziamento delle spese in materia previsto dall'art. 4, comma 29, della l.n. 350 del 2003 (vedi par. 9.6. del *Considerato in diritto*).

¹⁵⁶ Par. 7.1 del *Considerato in diritto*.

alla legislazione residuale delle Regioni (sempre sentenza n. 213 del 2006, ma vedi anche sentenza n. 370 del 2003) – trova applicazione positiva, nel senso che la “materia” , individuata come autonomo titolo di competenza, viene ascritta alla potestà di cui al comma quarto dell’art. 117 Cost. Nelle ipotesi in cui è possibile riconoscere una materia in quanto tale, la tendenza è quella di “polarizzare” la disposizione legislativa verso i titoli materiali nominati, ossia verificare se una disciplina sia «riconducibile o assorbita da uno o più ambiti chiaramente rimessi alla competenza legislativa esclusiva o concorrente».

In definitiva, dall’esame della giurisprudenza costituzionale sembra emergere un procedimento di “riconoscimento” di una “materia” residuale articolato nei seguenti passaggi: la Corte *a*) verifica l’esistenza di un’area dotata di una propria individualità disciplinare (che resiste alla forza che polarizza le disposizioni impugnate verso le materie nominate dall’art. 117 Cost.); *b*) dà un nome all’area individuata; *c*) la riconduce alla potestà residuale di cui all’art. 117, comma IV, atteso che quel *nomen* non è ricompreso negli elenchi delle materie di potestà esclusiva statale e concorrente.

5. La collaborazione delle Regioni alla attività normativa dello Stato

In questo paragrafo si intende richiamare l’attenzione di chi legge su alcuni aspetti della giurisprudenza costituzionale del 2006 che, a vario titolo, rilevano in relazione alla delicata questione della collaborazione delle Regioni alla attività normativa dello Stato.

La prima decisione sulla quale è necessario soffermarsi è la **sentenza n. 63 del 2006**. Questa sentenza riguarda l’art. 51, comma 7, della legge n. 3 del 2003, impugnato, per violazione dell’art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, «in quanto disciplina il procedimento di accertamento delle infrazioni al divieto di fumo in locali chiusi aperti al pubblico, che costituirebbe normativa di attuazione dei principi fissati dalle leggi statali, e quindi sarebbe riservata alla potestà legislativa regionale»¹⁵⁷.

I giudici di Palazzo della Consulta – dopo aver respinto le censure regionali osservando la afferenza della normativa impugnata alla sfera dei principi fondamentali – osservano che «è opportuno e conforme al principio di leale collaborazione che la disciplina del procedimento non sia dettata in modo unilaterale dallo Stato, escludendo del tutto le Regioni». Questa la motivazione di tale affermazione: «La *ratio* che determina l’attrazione del procedimento sanzionatorio nella competenza legislativa statale è, infatti, quella dell’uniformità volta a dare alle sanzioni, almeno nella previsione normativa, lo stesso grado

¹⁵⁷ Par. 1 del *Considerato in diritto*.

di effettività in ogni parte del territorio nazionale. Tale uniformità si concilia con l'interesse costituzionalmente tutelato delle Regioni a far valere, nella predisposizione delle norme legislative, le proprie specifiche esigenze. In questa, come in tante altre ipotesi, giova appunto far riferimento al principio di leale collaborazione, costantemente richiamato da questa Corte, che rende preferibile l'integrazione non conflittuale delle esigenze unitarie con quelle autonomistiche, senza rigide separazioni e contrapposizioni dualistiche».

E ancora: «La norma statale impugnata prevede una delle possibili modalità di conciliazione delle ragioni dell'unità con quelle dell'autonomia». La definizione del procedimento, infatti, è affidata alla Conferenza Stato-Regioni, che dovrà pervenire ad un accordo. Questo accordo, «che non può modificare l'ordine costituzionale delle competenze, può essere valida soluzione collaborativa in un campo di attività amministrative strettamente accessorio ad una competenza legislativa appartenente allo Stato, in quanto attinente a principi fondamentali, ma iscritto pur sempre nel più vasto ambito della tutela della salute, materia affidata dalla Costituzione alla competenza legislativa concorrente»¹⁵⁸.

I passi riportati sollevano questioni di non poco momento, che in questa sede possono appena essere accennate. L'ambito entro il quale ci si muove è, come già evidenziato, quello delle materie di competenza ripartita, nel quale è necessario conciliare «le ragioni dell'unità con quelle dell'autonomia». Ciò avviene legittimamente – nel caso in questione – attraverso la partecipazione delle Regioni, per il tramite della Conferenza, alla attività normativa statale, secondo una modalità di codecisione paritaria. Non è l'unica via per raggiungere l'obiettivo della conciliazione tra unità e autonomia. In questo la sentenza è chiara¹⁵⁹. Ci si deve chiedere, però, quale strada possa rappresentare una valida alternativa. In altre parole, se in un caso di norme autoapplicative in ambiti affidati alla potestà concorrente l'obiettivo della conciliazione tra unità e autonomia è raggiunto per il tramite della partecipazione del sistema delle Regioni all'attività normativa dello Stato, quale potrà essere un valido “equipollente” ove tale partecipazione non venga prevista?

Lo spunto presente nella sent. n. 63, forse, può essere utilizzato per affrontare il complesso nodo del riparto di competenze nell'ambito delle materie concorrenti, che sembra essersi riproposto in tutta la sua complessità anche successivamente alla riforma del 2001. Se ciò che caratterizza le materie di cui al terzo comma dell'art. 117 è la necessità di conciliare unità ed autonomia, tale obiettivo può essere conseguito con mezzi differenti a seconda dei

¹⁵⁸ Par. 2.2 del *Considerato in diritto*.

¹⁵⁹ In essa, però, non si trova affrontato il connesso problema della fonte necessaria per porre le norme statali negli ambiti contemplati dal terzo comma dell'art. 117.

casi. Così si potrebbe ritenere che, quando lo Stato pone in essere norme autoapplicative, le quali si prestano ad essere applicate direttamente, senza la intermediazione della normazione delle Regioni, queste ultime devono essere chiamate a collaborare alla predisposizione delle norme statali. Viceversa, ciò non sarebbe necessario nel caso in cui i principi fondamentali non abbiano tale caratteristica, e dunque siano destinati a trovare applicazione soltanto a seguito della integrazione operata dalla legislazione regionale. In questa ipotesi, il legislatore statale sarebbe libero di dettare principi al legislatore regionale senza dover ricercare necessariamente l'accordo del sistema delle Regioni.

Come si vede, l'ordine di idee nel quale ci si muoverebbe è significativamente differente – anche se probabilmente non inconciliabile – da quello, reperibile in numerose decisioni della Corte, per il quale la qualifica di principio fondamentale deve essere riconosciuta a tutte quelle norme sorrette da esigenze unitarie, la cui valutazione risulta in definitiva affidata all'indirizzo politico statale¹⁶⁰.

Qualche cenno merita inoltre la **sentenza n. 181 del 2006**, che concerne (per quel che qui interessa) le censure proposte dalla Regione Toscana avverso l'art. 2-*septies*, comma 1, del d.l. n. 81 del 2004¹⁶¹. Tra le doglianze regionali sulle quali la Corte è stata chiamata a pronunciarsi rileva in questa sede quella secondo la quale la normativa statale impugnata avrebbe determinato la violazione «degli artt. 5, 117 e 118 Cost., segnatamente in relazione all'art. 2 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (*Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali*) ovvero all'art. 11 della legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3 (*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*) ed al principio di leale cooperazione». Ciò in quanto «l'emanazione della norma impugnata è avvenuta senza il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni, che invece “sarebbe stato obbligatorio” nel caso di specie, atteso che essa “interferisce con materie regionali e, segnatamente, con la materia della organizzazione degli enti non statali e con la tutela della salute”»; ancora, nel ricorso si afferma «che la norma

¹⁶⁰ Per la pertinenza con i temi appena trattati è inoltre opportuno fare un cenno alla sent. n. 88 del 2007, alla quale ci si dedicherà più approfonditamente nel prossimo numero della rassegna. In tale pronuncia, infatti, dichiara costituzionalmente illegittima una norma statale che affida ad un regolamento da adottare con decreto interministeriale la determinazione dei requisiti tecnici, finanziari ed organizzativi concernenti la individuazione dei soggetti abilitati a presentare proposte volte alla realizzazione di alcuni interventi turistici. La Corte annulla tale norma «nella parte in cui, in violazione dell'obbligo di leale collaborazione, non comprende anche la preventiva intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni».

¹⁶¹ Di tale decisione ce ne si è occupati diffusamente *supra*, ai parr. 2.8, 2.10 e 3.5.

statale presenta “un’incidenza diretta su materie spettanti al legislatore regionale”, sicché “dovrebbe seguire e rispettare un intervento di codecisione paritaria con le Regioni”¹⁶².

I giudici di Palazzo della Consulta rigettano la questione, limitandosi ad osservare come «il mancato coinvolgimento della predetta Conferenza, sia nella fase di emanazione del decreto-legge, che in quella della conversione in legge, non integra un vizio di costituzionalità della norma statale, né postula, di per sé, la lesione del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni (sentenze n. 272 del 2005, n. 196 del 2004)». Quindi, è «da escludere la fondatezza della tesi prospettata dalla Regione ricorrente secondo cui si sarebbe dovuto seguire, nella specie, “un intervento di codecisione paritaria con le Regioni”»¹⁶³.

Si tratta certamente di una presa di posizione molto più coerente con la pregressa giurisprudenza costituzionale – del resto espressamente citata – rispetto a quanto è possibile affermare per la più sopra menzionata sentenza n. 63. E’ però il caso di rilevare come nel caso *de quo* la Corte stessa abbia esplicitamente riconosciuto l’esistenza di uno *spatium deliberandi* lasciato al legislatore regionale da quello statale¹⁶⁴.

6. La c.d. “sussidiarietà legislativa”.

Anche nel periodo preso in considerazione in questa sede la Corte costituzionale ha avuto modo di fare applicazione dei criteri di giudizio elaborati per la prima volta nella ormai ben nota sent. n. 303 del 2003 e successivamente “messi a punto” in numerose altre decisioni. Si tratta della c.d. “sussidiarietà legislativa”.

La pronuncia che deve essere presa in considerazione è la **sent. n. 214 del 2006**, nella quale i giudici di Palazzo della Consulta esaminano le questioni di legittimità costituzionale proposte da alcune Regioni nei confronti del d.l. 14 marzo 2005, n. 35 (*Disposizioni urgenti nell’ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale*), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80.

La prima questione che tale sentenza affronta concerne l’art. 5 del citato decreto legge, ai sensi del quale «con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, possono essere dichiarati interventi infrastrutturali strategici e urgenti, ai sensi dell’art. 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (*Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive*), e delle disposizioni dello stesso art. 5, le opere ed i

¹⁶² Par. 3.1 del *Considerato in diritto*.

¹⁶³ Par. 7.1 del *Considerato in diritto*.

¹⁶⁴ Cfr., in part., il par. 6.2 del *Considerato in diritto*.

lavori previsti nell'ambito delle concessioni autostradali già assentite, anche se non inclusi nel primo programma delle infrastrutture strategiche, approvato dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), con delibera n. 121/2001 del 21 dicembre 2001, la cui realizzazione o il cui completamento siano indispensabili per lo sviluppo economico del Paese»¹⁶⁵. Tale normativa è ritenuta incostituzionale dalle ricorrenti in quanto la attribuzione del “carattere strategico” alle opere avverrebbe, secondo quanto da essa disposto, «senza alcuna intesa con la Regione».

La Corte dichiara fondata la questione. Il suo *iter* argomentativo prende le mosse dalla stessa sent. n. 303 del 2003, concernente proprio la disciplina cui l'art. 5 impugnato fa riferimento. In base a tale approccio la avocazione di funzioni amministrative da parte dello Stato in materie di competenza concorrente, e la contestuale avocazione delle corrispondenti funzioni legislative, può essere ritenuta costituzionalmente legittima solo a patto che la disciplina con cui lo Stato regola le menzionate funzioni amministrative preveda «un'intesa fra lo Stato e le Regioni interessate»¹⁶⁶. Di qui la declaratoria di incostituzionalità della norma impugnata «nella parte in cui non prevede che le opere in essa contemplate debbano essere individuate seguendo il procedimento previsto dall'art. 1 della legge n. 443 del 2001»¹⁶⁷.

Deve essere notato, peraltro, che la sent. n. 214, nel ripercorrere i passaggi della sent. n. 303, riproduce anche la sua più vistosa ambiguità, che almeno in parte era stata sciolta dalla sent. n. 6 del 2004 e da decisioni successive. In essa, infatti, si ripropone l'affermazione secondo la quale i principi di sussidiarietà e di adeguatezza possono giustificare la ascesa delle funzioni, tra l'altro, «solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante (...) sia oggetto di un coinvolgimento della Regione interessata». Come si vede, in tale passaggio la procedura collaborativa parrebbe collocarsi al momento della deliberazione concernente la allocazione della funzione, dovendo avere ad oggetto la “valutazione dell'interesse pubblico”. Viceversa, nel passaggio cui si è fatto poc'anzi riferimento – anch'esso tratto dalla sent. n. 303 – la decisione in questione riferisce, con chiarezza, la necessità della collaborazione, nella forma dell'intesa, al momento dello svolgimento della funzione amministrativa.

Quest'ultima, del resto, è la strada scelta dalla Corte a partire dalla sent. n. 6 del 2004, evidenziando come la via della collaborazione sulle scelte legislative non possa essere percorsa «nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più

¹⁶⁵ Par. 4 del *Considerato in diritto*.

¹⁶⁶ Par. 4 del *Considerato in diritto*.

¹⁶⁷ Par. 4 del *Considerato in diritto*.

Si deve ritenere che il riferimento all'art. 1 della legge n. 443 del 2001 vada inteso nel testo inserito dall'art. 13, comma 3, della legge 1 agosto 2002, n. 166 (*Disposizioni in tema di infrastrutture e trasporti*), il quale ha introdotto la previsione dell'*intesa* con la Conferenza Stato-Regioni invece del *parere*.

in generale, dei procedimenti legislativi – anche solo nei limiti di quanto previsto dall’art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3»¹⁶⁸.

Altro passaggio della sent. n. 214 rilevante in questa sede è quello concernente le censure proposte avverso l’art. 12, comma 1, del d.l. n. 35 del 2005. Ai sensi di tale disposizione è istituito, «tramite un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, (...) un Comitato nazionale per il turismo, allo scopo di assicurare il coordinamento stabile delle politiche di indirizzo del settore turistico in sede nazionale e la sua promozione all’estero»¹⁶⁹. Si tratterebbe di un intervento legislativo statale non giustificato dai titoli di intervento contenuti nell’art. 117 Cost., né in virtù del principio di sussidiarietà, poiché non sarebbero rispettate le condizioni individuate dalla giurisprudenza costituzionale per la utilizzazione di tale titolo di legittimazione.

Anche in questo caso la Corte accoglie la questione proposta, per il tramite di alcune argomentazioni sulle quali è opportuno soffermare brevemente l’attenzione. Innanzi tutto, si evidenzia come la normativa censurata ricada nell’ambito contemplato dal quarto comma dell’art. 117. Ciononostante, però, il meccanismo della sussidiarietà legislativa può comunque operare. Si tratta di una precisazione che la Corte ha già avuto modo di svolgere – ad esempio, nella sent. n. 242 del 2005, del resto espressamente citata – e che ricopre un importante ruolo sistemico.

Il riconoscere che la avocazione in sussidiarietà di funzioni legislative può operare anche al di fuori delle materie affidate alla legislazione concorrente comporta, infatti, la necessità di individuare la disposizione costituzionale dalla quale desumere il titolo di legittimazione dell’intervento legislativo statale. E’ evidente, infatti, che circoscrivere la sussidiarietà legislativa alle materie di cui al terzo comma dell’art. 117 – come pareva fare la sent. n. 303 – implicava la possibilità di individuare nella competenza a dettare i principi fondamentali il menzionato titolo di intervento statale. Scartata tale possibilità, l’unica disposizione cui fare riferimento rimane invece l’art. 118, primo comma, Cost. Si tratterebbe, infatti, di riconoscere che questa norma costituzionale contiene un (innominato, ma non residuale) titolo di legittimazione dell’intervento legislativo statale, che opera ogni qualvolta la allocazione delle funzioni amministrative al livello ultraregionale è giustificato dai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

Tale impostazione – evidentemente presupposta dalla giurisprudenza costituzionale cui si è fatto cenno – ha però un onere a proprio carico. Per evitare di ricostruire i rapporti tra

¹⁶⁸ Par. 7 del *Considerato in diritto*.

¹⁶⁹ Par. 8 del *Considerato in diritto*.

Stato e Regioni secondo moduli analoghi a quelli dell'interesse nazionale – imperniati sulla preminenza dell'indirizzo politico del primo su quello delle seconde – con la sola differenza di una maggiore attenzione alle forme della collaborazione, deve individuare un *test* alla stregua del quale valutare la legittimità costituzionale della avocazione in sussidiarietà che non si limiti alla valutazione della “non irragionevolezza” della scelta compiuta dal legislatore statale. Anche su tale aspetto la sent. n. 214 ha qualcosa da dire. Sul punto ci si concentrerà più avanti, naturalmente con la brevità imposta dalla presente sede.

Tornando sulle questioni concernenti il citato art. 12, deve essere evidenziato come i giudici di Palazzo della Consulta motivino la declaratoria di incostituzionalità sulla base dell'argomento secondo il quale «la norma impugnata disattende almeno due delle condizioni che (...) debbono sussistere affinché la potestà legislativa statale sia legittimamente esercitata al di là dei confini segnati dall'art. 117 Cost.»¹⁷⁰.

In primo luogo, si osserva, l'intervento «non può essere considerato proporzionato perché il legislatore ha attratto, in capo al Comitato, una generale attività di coordinamento delle complessive politiche di indirizzo di tutto il settore turistico». Ed inoltre «non è stata prevista alcuna forma di intesa con le Regioni, né la composizione del Comitato (...) vale a colmare tale lacuna».

Sono viceversa ritenute infondate le censure proposte – per violazione degli artt. 117 e 118 Cost. – avverso i commi 2, 3, 4 e 7 del già menzionato art. 12 «i quali stabiliscono, rispettivamente, la trasformazione dell'ENIT in Agenzia nazionale del turismo “sottoposta all'attività di indirizzo e vigilanza del Ministro delle attività produttive” (comma 2), la personalità giuridica di diritto pubblico, con autonomia statutaria, regolamentare, organizzativa, patrimoniale, contabile e di gestione dell'Agenzia (comma 3), la successione dell'Agenzia in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi dell'ENIT (comma 4), l'emanazione di un regolamento ai sensi art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (...), diretto alla definizione dell'organizzazione e della disciplina dell'Agenzia (comma 7)»¹⁷¹.

In particolare, l'intervento statale è ritenuto giustificato: al riguardo, «bast(a) ricordare il rilievo del turismo nell'ambito dell'economia italiana e l'estrema varietà dell'offerta turistica italiana»: «la valorizzazione di questa caratteristica presuppone un'attività promozionale unitaria, perché essa scaturisce solamente dalla combinazione delle offerte turistiche delle varie Regioni»¹⁷². Tale intervento è inoltre proporzionato, «perché i compiti

¹⁷⁰ Par. 8 del *Considerato in diritto*.

¹⁷¹ Par. 9 del *Considerato in diritto*.

¹⁷² Par. 9 del *Considerato in diritto*.

affidati all’Agenzia sono solamente quelli strettamente connessi con la menzionata esigenza di unitarietà»¹⁷³. E’ soddisfatto, secondo la Corte, anche il requisito “procedimentale”, poiché l’intesa con le Regioni «è prevista dall’art. 7 del d. l. n. 35 del 2005 per l’emanazione del regolamento disciplinante gli organismi e l’attività del nuovo ente»¹⁷⁴.

Il nodo lasciato in sospenso poc’anzi – concernente la individuazione dei criteri sostanziali alla stregua dei quali valutare la legittimità costituzionale della avocazione in sussidiarietà – può essere ripreso alla luce degli spunti offerti dai passaggi della sent. n. 214 sui quali ci si è appena soffermati.

La prima delle due argomentazioni riportate svolge un controllo di proporzionalità dell’intervento legislativo, sostenendone l’esito negativo. Il problema è che il punto di riferimento rispetto al quale tale controllo di proporzionalità è svolto non è altro che la finalità prescelta, nell’esercizio della propria discrezionalità politica, dallo stesso legislatore statale. E’ dunque evidente che tale meccanismo non può fornire alcuna sponda per sottrarre all’indirizzo politico statale la decisione sul *se* e sul *quando* incidere sull’indirizzo politico regionale. Ciò che è richiesto è, semplicemente, che tale incisione sia la più contenuta possibile. In un simile contesto è chiaro che l’art. 118, primo comma, Cost., non può fungere da norma attributiva della competenza legislativa. La libertà del legislatore statale nello scegliersi i propri obiettivi politici non è compatibile con la clausola della residualità regionale contenuta nel quarto comma dell’art. 117.

La seconda argomentazione – a prescindere dalla sua condivisibilità – è invece orientata in modo significativamente differente. Nel relativo passaggio della sentenza si afferma, infatti, che «la valorizzazione» dell’offerta turistica italiana – in considerazione delle sue peculiarità – «presuppone un’attività promozionale unitaria»¹⁷⁵. L’argomento ha un indubbio sapore ontologico, della cui correttezza non è difficile dubitare. Quel che in questa sede preme mettere in evidenza, tuttavia, è che proprio questo “ontologismo” consente di utilizzare l’art. 118, primo comma, come norma attributiva della competenza legislativa. Se è possibile individuare alcuni casi in cui le funzioni amministrative – *in re* – non possono essere attribuite alle Regioni, allora (solo) in relazione ad esse lo Stato dispone del titolo di intervento (legislativo) in virtù dell’art. 118 Cost. Il quale in tal modo si candida a divenire una norma in base alla quale lo Stato è titolare di una competenza legislativa *innominata* ma *non residuale*. Innominata, poiché in virtù di essa il riparto non segue il criterio materiale.

¹⁷³ Par. 9 del *Considerato in diritto*.

¹⁷⁴ Par. 9 del *Considerato in diritto*.

¹⁷⁵ Par. 9 del *Considerato in diritto*. Corsivo aggiunto.

Non residuale, poiché non nega la clausola di cui al quarto comma dell'art. 117: è sempre necessario individuare un titolo di intervento, in assenza del quale tale clausola continua a esprimere le sue potenzialità di attrazione nell'orbita regionale.

La sent. n. 214, tuttavia, non ottiene la quadratura del cerchio. Il velo "ontologico" dietro al quale nasconde la propria decisione è facile da squarciare. E' evidente, infatti, che la circostanza secondo la quale l'offerta turistica italiana deve essere sostenuta da una attività promozionale unitaria non è un dato di realtà del quale prendere atto. E' il frutto di una scelta compiuta dall'indirizzo politico. Ma allora, si torna al punto di prima: è possibile individuare le scelte dell'indirizzo politico che possono sostenere una avocazione in sussidiarietà di funzioni (legislative e amministrative) e distinguerle da quelle che non lo possono^{176?}

7. La potestà regolamentare

Nel 2006 il Giudice costituzionale si è pronunciato sia sull'asserito contrasto con l'art. 117, comma sesto, Cost. di previsioni legislative dello Stato, in quanto attributive di potestà regolamentare statale in ambiti materiali non ricompresi nelle le voci dell'elenco dell'art. 117, comma 2, Cost¹⁷⁷, sia sulla violazione della medesima disposizione costituzionale avanzata dallo Stato nei confronti di leggi regionali¹⁷⁸, di talchè in questa sede si punterà l'attenzione su quelle sentenze che presentano qualche profilo di peculiarità.

La Regione Emilia Romagna ha presentato ricorso avverso il comma 111 dell'art. 3 della l.n. 350 del 2003 (legge finanziaria 2004) poiché attribuirebbe al Ministro delle infrastrutture poteri di tipo regolamentare nell'ambito della disciplina delle locazioni a canone speciale di cui ai commi da 108 a 115 del richiamato art. 3 (**sentenza n. 451 del 2006**).

Tale disciplina prevede, in sintesi, l'istituzione di un Fondo le cui risorse sono impiegate per l'attuazione di programmi finalizzati alla costruzione e al recupero di unità immobiliari nei comuni ad alta tensione abitativa, destinate ad essere locate a titolo di

¹⁷⁶ Un'altra decisione dove appare – a mo' di *obiter*, però – un argomento che fa leva su una supposta "dimensione oggettiva" del fenomeno è la **sentenza n. 247 del 2006** – ove si afferma che «il problema dello smaltimento dei rifiuti radioattivi, che ha una dimensione nazionale, non può essere risolto dal legislatore regionale in base al criterio della c.d. autosufficienza a livello regionale, dovendo invece tenersi conto della possibile irregolare distribuzione di tali rifiuti sul territorio nazionale» (par. 2 del *Considerato in diritto*). Tale rilievo era già reperibile nel precedente specifico della sent. n. 247, ossia la sent. n. 62 del 2005. Solo che in quest'ultima esso riposava – come ha cura di specificare la motivazione della decisione – solo sul piano del fatto. Un po' diverso – e comunque limitato al solo versante della "sussidiarietà amministrativa" – è invece l'argomento utilizzato al par. 10.1 del *Considerato in diritto* nella **sentenza n. 248 del 2006**, in quanto lì il fenomeno "ultraregionale" non è tale in virtù di caratteri ontologici, ma in quanto conformato come tale dall'indirizzo politico. Su tale decisione ci si concentrerà, ad ogni modo, nel paragrafo seguente.

¹⁷⁷ Es. sent. n. 134 del 2006 e sent. 222 del 2006; in alcuni casi la natura dell'atto non è definita dalla legge statale: es. sent. 116 del 2006 (par. 7 del *Considerato in diritto*),

¹⁷⁸ Es. sent. n. 102 del 2006.

abitazione principale a canone speciale a soggetti il cui reddito non consente loro di concorrere per l'assegnazione delle abitazioni di edilizia residenziale pubblica, ma che è tuttavia inferiore all'importo determinato dalle Regioni.

Ad avviso della ricorrente, trattandosi di edilizia residenziale pubblica si verserebbe in un ambito disciplinare riconducibile alla potestà residuale regionale o, in subordine, a quella concorrente in materia di governo del territorio, tale da escludersi, in ogni caso, l'attribuzione di potere regolamentare a un organo statale.

La Corte non fa propria questa prospettazione, poiché individua nella disciplina del Fondo un intervento speciale ai sensi dell'art. 119, comma quinto, Cost.

Ricorrono, difatti, entrambi i requisiti previsti dalla Costituzione¹⁷⁹: a) si tratta di risorse che non sono destinate a finanziare il normale esercizio delle funzioni in tema di edilizia residenziale pubblica, poiché sono impiegate per ampliare la platea dei beneficiari della normativa in tema di abitazione che la vigente disciplina regionale non riuscirebbe a soddisfare; b) l'intervento è disposto in favore di "determinati" comuni, che, sono quelli inseriti negli elenchi predisposti ed aggiornati da parte del CIPE.

Nella giurisprudenza costituzionale del 2006 in tema di autonomia regolamentare assume particolare rilievo la **sentenza n. 246 del 2006** che decide il ricorso presentato dallo Stato contro la l.r. Emilia-Romagna 23 dicembre 2004, n. 26 («*Disciplina della programmazione energetica territoriale ed altre disposizioni in materia di energia*»)¹⁸⁰; ad integrare la violazione del sesto comma dell'art. 117 Cost. è l'art. 16 che, dopo aver correttamente attribuito agli enti locali la potestà regolamentare in ordine alla «*organizzazione ed allo svolgimento delle funzioni ad essi attribuite*» (comma 6), dispone che «*sino all'entrata in vigore dei regolamenti locali*» anche ai procedimenti autorizzativi di competenza degli enti locali si applicano i regolamenti regionali (comma 7). In altri termini, la previsione regionale, in attesa dell'emanazione dei regolamenti locali, estende ai procedimenti autorizzatori affidati alla competenza degli enti locali l'applicazione dei regolamenti regionali emanati per la disciplina dei procedimenti regionali.

Ad avviso della difesa erariale, il riparto del potere regolamentare sarebbe strutturato rigidamente e l'enumerazione tassativa delle competenze porterebbe «ad escludere la possibilità di dettare norme suppletive, da chi non è titolare del potere corrispondente, in attesa che provveda chi ne ha la competenza»; tesi smentita dalla Regione resistente: l'art.

¹⁷⁹ Vedi sentenze nn. 16 e 39 del 2004 e n. 222 del 2005.

¹⁸⁰ Per gli aspetti di questa pronuncia che interessano il potere sostitutivo si rinvia al par. 9; per i profili relativi agli ambiti materiali incisi ai parr. 2.6; 2.14; 3.10; per i profili processuali vedi par. 14.

117, sesto comma, della Costituzione nelle materie di competenza concorrente e residuale attribuisce alla Regione la potestà regolamentare e dunque non varrebbe nei suoi confronti il divieto, che grava invece su chi non sia titolare di tale competenza, di dettare norme regolamentari suppletive. D'altra parte – sempre secondo la difesa regionale – agli enti locali non sarebbe «garantita una potestà regolamentare esclusiva in determinate materie», ma soltanto «un certo margine di autonomia normativa in relazione alle funzioni» attribuite loro.

La Corte conclude per l'incostituzionalità della previsione regionale, osservando che «se il legislatore regionale nell'ambito delle proprie materie legislative dispone discrezionalmente delle attribuzioni di funzioni amministrative agli enti locali, ulteriori rispetto alle loro funzioni fondamentali, anche in considerazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui al primo comma dell'art. 118 della Costituzione, non può contestualmente pretendere di affidare ad un organo della Regione – neppure in via suppletiva – la potestà regolamentare propria dei Comuni o delle Province in riferimento a quanto attribuito loro dalla legge regionale medesima. Nei limiti, infatti, delle funzioni attribuite dalla legge regionale agli enti locali, solo quest'ultimi possono – come espressamente affermato nell'ultimo periodo del sesto comma dell'art. 117 Cost. – adottare i regolamenti relativi all'organizzazione ed all'esercizio delle funzioni loro affidate dalla Regione».

La decisione focalizza lo sguardo sullo spazio dell'autonomia locale rispetto ai regolamenti regionali, ma sollecita considerazioni che investono scenari più vasti, relativi ai rapporti tra fonte primaria (statale e regionale) e fonte secondaria¹⁸¹.

Com'è noto, le posizioni in dottrina vanno da chi ritiene – specie dopo la sentenza in rassegna – che l'art. 117, comma 6, Cost. sancisca una vera e propria riserva di regolamento locale per l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni attribuite agli enti locali dalla legge¹⁸², a chi guarda ai rapporti tra legge e regolamento in chiave gerarchica, per cui opererebbe in ogni caso il principio di preferenza della legge¹⁸³. Nel mezzo soluzioni intermedie che riconoscono uno spazio cedevole al legislatore statale o regionale¹⁸⁴ ovvero

¹⁸¹ A. RUGGERI, *La Corte, i regolamenti di autonomia locale e le oscillazioni della "logica" sistemica (a "prima lettura" di Corte cost., n. 246 del 2006)*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it. e in *Le Regioni*, 2007, 172 e ss.

¹⁸² G. DI GENIO, *La riserva costituzionale di competenza dei regolamenti di autonomia locale*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it.

¹⁸³ Sul tema vedi E. BALBONI, *Gli scenari incerti dell'autonomia normativa locale in una disposizione di difficile interpretazione*, in questa *Rivista*.

¹⁸⁴ G. DI COSIMO, *Norme cedevoli: un genere, due specie*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it. e in *Le Regioni*, 2007, 168 e ss.

garantiscono al livello locale, pur in assenza di una riserva di regolamento, un *quantum* di autonomia che non può essere compressa dalla fonte primaria¹⁸⁵.

In quest'ultimo senso va la tesi che ricostruisce il potere regolamentare locale come caratterizzato da una «preferenza tendenziale», ossia «da una competenza propria che non assume i connotati della «riserva in senso forte» ma che risulta fondata sul principio di sussidiarietà ed è ragionevolmente derogabile in nome di esigenze unitarie valutate e soddisfatte ad opera del legislatore competente»¹⁸⁶.

La previsione dell'art. 117, comma sesto, Cost. viene in rilievo altresì nei conflitti di attribuzione intersoggettivi.

Con la **sentenza n. 407 del 2006** la Corte costituzionale si pronuncia sul ricorso proposto dalla Regione Friuli-Venezia Giulia a seguito del d.P.R. del 18 ottobre 2004, n. 334 («*Regolamento recante modifiche ed integrazioni al d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394 in materia di immigrazione*»). La ricorrente ritiene che l'art. 24, comma 1, nel rinviare ad apposite norme di attuazione la disciplina nelle Regioni a statuto speciale di «*forme di raccordo tra lo Sportello unico (dell'immigrazione) e gli uffici regionali e provinciali per l'organizzazione e l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di lavoro, attribuite allo sportello medesimo*», costituisca un indebito esercizio di potestà regolamentare nella materia di potestà concorrente «tutela e sicurezza del lavoro», in violazione dell'art. 117, comma 6, Cost., in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. La Corte giudica infondata la censura poiché la previsione regolamentare, in quanto «finalizzata ad assicurare la funzionalità del procedimento volto a disciplinare l'ingresso e l'avviamento al lavoro del cittadino extracomunitario» va ascritta all'ambito materiale di cui all'art. 117, comma 2, lett. b), Cost.

Un altro conflitto intersoggettivo che merita di essere segnalato è quello tra le Province autonome di Trento e di Bolzano e lo Stato sorto a seguito del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 5 dicembre 2003, n. 392 («*Regolamento concernente modifica dell'art. 7 del decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione 4 agosto 1998, n. 400, recante norme per le funicolari aeree e terrestri in servizio pubblico destinati al trasporto di persone*»), definito con la **sentenza n. 327 del 2006**.

Le ricorrenti oltre a far valere titoli di potestà legislativa di fonte statutaria, hanno dedotto la violazione dell'art. 117, comma 6, Cost. in relazione all'art. 10 della legge

¹⁸⁵ G. FALCON, *Considerazioni finali*, in *Le Regioni*, 2002, 1039.

¹⁸⁶ M. CECCHETTI, *La disciplina giuridica della tutela ambientale come "diritto dell'ambiente"*, cit., 177.

costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 in quanto la norma regolamentare sarebbe estranea a materie di competenza esclusiva dello Stato.

Le Province autonome nell'articolare le proprie censure hanno ommesso di indicare quali fossero i titoli competenziali di cui a commi terzo e quarto dell'art. 117, Cost. a cui dovesse essere ascritta la normativa statale e ciò ha determinato il giudice delle leggi a considerarle inammissibili: «il sindacato di questa Corte non può che basarsi sul parametro offerto dallo statuto di autonomia speciale, poiché entrambe le ricorrenti si sono limitate ad invocare, per il tramite dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, l'art. 117, comma sesto, della Costituzione, nella parte in cui esso esclude la potestà regolamentare dello Stato in ogni materia che non sia di competenza legislativa esclusiva statale, senza tuttavia provvedere ad indicare quale materia di competenza regionale indicata dall'art. 117, commi terzo e quarto, sia stata invasa tramite il d.m. che ha dato origine al conflitto»¹⁸⁷.

L'omissione delle Province impedisce la ricostruzione della sfera di autonomia accordata loro dall'art. 117 Cost. e il confronto con quella garantita dallo Statuto, precludendo il giudizio di maggior favore previsto dall'art. 10 della l.cost. n. 3 del 2001.

Così non avviene nel conflitto promosso dalla Provincia autonoma di Trento a seguito del decreto del Ministro della salute 31 maggio 2004 avente ad oggetto «*Requisiti che devono possedere le società scientifiche e le associazioni tecnico-scientifiche delle professioni sanitarie*» (**sentenza n. 328 del 2006**). In questo caso la Corte ritiene che negli ambiti materiali incisi dalla disciplina dettata dal decreto (“formazione professionale” e “sanità”¹⁸⁸) la Costituzione delinea forme più ampie di autonomia rispetto a quelle già attribuite dallo Statuto. In questa sede, rileva la circostanza che il giudizio di maggior favore viene effettuato guardando alla posizione costituzionale della ricorrente nel complesso, valutando, cioè, non solo i profili relativi all'autonomia legislativa, ma anche quelli attinenti alla potestà regolamentare e amministrativa: «la più ampia autonomia riconosciuta dalle norme del titolo V della parte seconda della Costituzione alle regioni ad autonomia ordinaria nelle indicate materie...è confortata dalla considerazione che in esse l'art. 117, sesto comma, della Costituzione impedisce, in ogni caso, allo Stato di adottare regolamenti e che, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, le funzioni amministrative, attribuite ai Comuni, possono essere conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato <<sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza>> solo <<per assicurarne l'esercizio unitario>>».

¹⁸⁷ Par. 4 del *Considerato in diritto*.

¹⁸⁸ Par. 3.1 del *Considerato in diritto*.

Occorre dar conto, infine, della **sentenza n. 119 del 2006** con cui la Corte ribadisce quanto affermato nella sent. n. 313 del 2003 circa gli effetti della modifica dell'art. 121 Cost. sul riparto di potestà regolamentare tra gli organi della Regione.

Pur essendo stata eliminata, per effetto del nuovo testo del secondo comma dell'art. 121 Cost., la riserva di competenza regolamentare in favore del Consiglio regionale prevista dal testo precedente della medesima norma costituzionale, una diversa scelta organizzativa «non può che essere contenuta in una disposizione dello statuto regionale, modificativa di quello attualmente vigente, con la conseguenza che, nel frattempo, vale la distribuzione delle competenze normative già stabilita nello statuto medesimo, di per sé non incompatibile con il nuovo art. 121 della Costituzione».

E' pertanto fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della l.r. Campania 24 dicembre 2003, n. 28 («*Disposizioni urgenti per il risanamento della finanza regionale*»), sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania.

La disposizione al vaglio della Corte, «*al fine di accelerare l'iter del processo di accreditamento istituzionale*» di cui al d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 («*Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421*»), assegna alla Giunta il compito di adottare, «*entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge*», i provvedimenti relativi ai settori della riabilitazione e della emodialisi.

Tali «*provvedimenti*» adottati con delibera della Giunta regionale 29 luglio 2004, n. 1526 avrebbero natura di atto regolamentare in quanto fonte di regole con caratteristiche di generalità e di astrattezza, di qui il dubbio di illegittimità costituzionale della previsione legislativa regionale «nella parte in cui attribuisce alla Giunta regionale la competenza ad emanare atti di natura regolamentare» avanzato dal T.a.r.

La Corte condivide in pieno la prospettazione del giudice campano.

Innanzitutto, viene messo in evidenza come il legislatore regionale non abbia voluto distinguere tra provvedimenti puntuali, atti amministrativi a carattere generale e regolamenti veri e propri, attribuendo alla Giunta il potere di emanare tutti gli atti, di varia natura, necessari ad effettuare, in tempi rapidi, gli accreditamenti istituzionali di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502.

In secondo luogo, si sottolinea la necessità di emanare norme regolamentari nell'ambito della disciplina dei requisiti di accreditamento: «la determinazione dei requisiti per ottenere l'accredimento presuppone, per sua natura, l'emanazione di norme a carattere generale, rivolte alla generalità dei cittadini e suscettibili di applicazione in un numero indefinito di casi. Né risulta dalla norma impugnata che la Giunta debba adottare i previsti

«provvedimenti» in applicazione di apposite norme regolamentari emanate dal Consiglio, che non vengono mai menzionate».

Atteso che lo Statuto regionale campano – non modificato dopo la riformulazione dell’art. 121 Cost. – riserva al Consiglio il potere di emanare i regolamenti regionali, la conclusione è per l’incostituzionalità dell’art. 9, comma 1, cit., «nella parte in cui non esclude gli atti di natura regolamentare dai «provvedimenti» ivi previsti, attribuiti alla competenza della Giunta regionale».

La tipologia di sentenza utilizzata spinge ad alcune riflessioni.

In primo luogo, la pronuncia, costruita come sentenza additiva potrebbe essere riformulata in termini ablativi, per cui la disposizione sarebbe incostituzionale «*nella parte in cui include gli atti di natura regolamentare nei «provvedimenti» ivi previsti, attribuiti alla competenza della Giunta*». In realtà, sembra di poter dire che la Corte non abbia fatto altro che fornire un’interpretazione costituzionalmente orientata dell’espressione «*provvedimenti*», espungendo dalla pluralità di significati possibili quello che comprende le norme regolamentari.

A ben vedere, la medesima opzione ermeneutica era a disposizione del giudice remittente, che avrebbe potuto decidere secondo il seguente schema logico:

- I) lo Statuto attribuisce potestà regolamentare al Consiglio;
- II) la modifica dell’art. 121 nulla innova (sent. n. 313 del 2003), di talchè l’art. 9, comma 1 deve essere interpretato nel senso che dai «provvedimenti» sono escluse le norme regolamentari;
- III) la delibera impugnata ha natura regolamentare;
- IV) la Giunta era incompetente ad emanarla.

Se così è, la domanda finale è se il giudizio dinanzi alla Corte non si sarebbe dovuto chiudere con un’ordinanza di inammissibilità per non aver il giudice *a quo* esperito il tentativo di interpretazione conforme a Costituzione. Certo è – ed è questo che forse ha fatto propendere per la tipologia di decisione adottata – che senza l’intervento “ortopedico” della Corte, il corretto esercizio della potestà regolamentare sarebbe stato lasciato alle dinamiche processuali del caso concreto.

8. L’autonomia amministrativa

Tra le decisioni concernenti le funzioni amministrative possono esserne segnalate innanzi tutto, alcune concernenti il potere sanzionatorio e di vigilanza. La **sentenza n. 106 del 2006** riguarda (tra l’altro) l’art. 11 del d.lgs. 19 novembre 2004 (*Disposizioni sanzionatorie in*

applicazione del regolamento (CEE) n. 2081/92, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari) attribuita al Ministero delle politiche agricole e forestali del potere di adottare le sanzioni amministrative previste dal medesimo decreto. Sul punto, i giudici costituzionali osservano che «il carattere accessorio della potestà di disciplinare le sanzioni rispetto alla materia presidiata dalle sanzioni stesse – carattere più volte affermato dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 384 e n. 50 del 2005; n. 428 e n. 12 del 2004; n. 307 del 2003) – implica, ove la potestà in questione spetti allo Stato (ciò che, nella specie, non è contestato), la compresenza di una pluralità di materie, talune delle quali spettanti alla competenza (quanto meno concorrente) dello Stato e, comunque, l'esigenza di una disciplina uniforme che solo il legislatore statale è in grado di assicurare»¹⁸⁹. Da tale premessa deriva la conclusione secondo la quale «l'attribuzione allo Stato del potere di irrogare le sanzioni previste dalla legislazione statale non contrasta con le norme costituzionali invocate dalla Provincia ricorrente, in quanto rispondente alla medesima esigenza di uniformità – contemplata dall'art. 118, comma primo, della Costituzione – che giustifica il potere di dettarne la disciplina»¹⁹⁰.

Un argomento non dissimile è reperibile nella **sentenza n. 183 del 2006**, la quale respinge le censure proposte nei confronti dell'art. 181, comma 1-*quater*, del Codice dei beni culturali e del paesaggio¹⁹¹, in quanto tale norma, prevedendo un parere vincolante della Soprintendenza ai fini dell'accertamento della compatibilità paesaggistica, cui devono sottostare «la Regione o l'ente da questa delegato», contrasterebbe con l'art. 118 Cost. in quanto allocherebbe una funzione amministrativa (quanto alla sua decisione sostanziale) in capo ad un organo statale, «senza che tale allocazione sia giustificata da esigenze di carattere unitario»¹⁹². La Corte ritiene infondata la questione osservando che il parere della Soprintendenza è volto «al riscontro delle condizioni oggettive di irrilevanza penale degli interventi in assenza o in difformità dell'autorizzazione», e che «l'uniformità di metodi di valutazione sul territorio nazionale, che è inerente al trattamento penale degli abusi, è tale da giustificare la “chiamata in sussidiarietà” dello Stato nelle funzioni amministrative (sentenza 384 del 2005)»¹⁹³.

¹⁸⁹ Par. 2.1 del *Considerato in diritto*.

¹⁹⁰ Par. 2.2 del *Considerato in diritto*.

¹⁹¹ Introdotta dall'art. 1, comma 36, lett. c), della legge 15 dicembre 2004, n. 38 (*Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione*).

¹⁹² Par. 1 del *Ritenuto in fatto*.

¹⁹³ Par. 3 del *Considerato in diritto*.

Il “potere di vigilanza”, e la sua accessorietà alle funzioni amministrative “vigilate” è invece la chiave per leggere la **sentenza n. 214 del 2006**. Oggetto del giudizio era una norma che prevedeva che la nomina di un Commissario straordinario cui venivano attribuiti poteri di vigilanza – e sostitutivi, quale possibile esito dell’attività di vigilanza – in relazione a funzioni ritenute, nella medesima decisione, assunte dallo Stato in sussidiarietà, avvenisse «sentito il Presidente della Regione interessata». La Corte respinge la censura regionale secondo cui per tale nomina sarebbe stata necessaria l’intesa, e non il semplice parere, della Regione, facendo leva proprio su tale nodo. Nella motivazione si osserva infatti che «la norma impugnata prevede una forma di vigilanza sull’esercizio di funzioni che, in quanto assunte in sussidiarietà, sono qualificabili come statali, e non vi è alcuna prescrizione costituzionale dalla quale possa desumersi che il livello di collaborazione regionale debba consistere in una vera e propria intesa, anziché nella richiesta del parere del Presidente della Regione»¹⁹⁴.

Qualche cenno merita anche la **sentenza n. 248 del 2006**, nella quale si prende in considerazione l’art. 38 della legge della Regione Toscana 24 febbraio 2005, n. 39 (*Disposizioni in materia di energia*), che «nell’attribuire alla giunta regionale il potere di rilasciare l’autorizzazione in sanatoria sulle linee ed impianti elettrici aventi tensione compresa tra 30.000 e 150.000 volts e già realizzati all’entrata in vigore della legge regionale»¹⁹⁵, violerebbe il principio fondamentale secondo il quale tale funzione amministrativa è allocata in capo al Ministro delle attività produttive. I giudici di Palazzo della Consulta ritengono infondata la questione proposta, «in quanto la disposizione impugnata può interpretarsi come riferita esclusivamente agli elettrodotti non appartenenti alla rete nazionale»¹⁹⁶. Del resto – osserva la sent. n. 248 – «è evidente (...) che non può spettare alla Regione alcun potere di autorizzazione in sanatoria con riguardo agli impianti costituenti parte della rete nazionale, ma nulla consente di concludere che la disposizione impugnata non possa avere per oggetto le linee, e le relative opere, di potenza non superiore a 150.000 volts, che non siano state incluse in tale rete»¹⁹⁷.

Nei passaggi citati meritano di essere evidenziati (tra gli altri) almeno due nodi.

¹⁹⁴ Par. 5 del *Considerato in diritto*.

La **sentenza n. 422 del 2006** rileva anch’essa in questa sede, in quanto dichiara l’illegittimità costituzionale di alcune norme di una legge della Regione Lazio concernenti gli IRCCS (Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico) e disciplinanti un potere di vigilanza regionale sugli stessi, in presenza invece di norme statali che attribuiscono un simile potere al Ministro della salute, il quale deve verificare la «loro rispondenza al programma nazionale di ricerca sanitaria predisposto dal medesimo Ministero» (par. 5.2 del *Considerato in diritto*).

¹⁹⁵ Par. 10 del *Considerato in diritto*.

¹⁹⁶ Par. 10.1 del *Considerato in diritto*.

¹⁹⁷ Par. 10.1 del *Considerato in diritto*.

Innanzitutto deve essere sottolineato come l'argomento su cui è fondata la soluzione interpretativa della Corte è la asserita (e ritenuta autoevidente) inadeguatezza del livello regionale di farsi carico delle autorizzazioni in sanatoria relative ad impianti facenti parte della rete nazionale. Senza poter in questa sede approfondire più di tanto il problema, può essere notato come per sostenere tale inadeguatezza si faccia implicitamente leva sulla *dimensione ultraregionale del fenomeno* in questione. Tale "fenomeno", tuttavia, non esiste *in rerum natura*, ma è conformato con carattere ultraregionale da scelte imputabili all'indirizzo politico statale.

Il secondo nodo sul quale si vuol richiamare l'attenzione di chi legge concerne la pretesa – avanzata dal ricorrente e non smentita dalla Corte – secondo la quale nelle materie di competenza concorrente i principi fondamentali possono allocare direttamente funzioni amministrative a strutture organizzative statali. A sua volta, tale questione solleva due problemi. Quello concernente – in generale – la possibilità di allocare funzioni amministrative mediante principi fondamentali, talvolta ammessa e talvolta negata dalla Corte¹⁹⁸ – e quello inerente specificamente l'eventualità che queste funzioni siano allocate allo Stato. Se tale eventualità è ammessa, perché far ricorso, nelle materie contemplate dall'art. 117, terzo comma, Cost., (a partire dalla sent. n. 303 del 2003, ma in molti altri casi, compresi alcuni inerenti proprio la materia dell'energia) alla complessa costruzione della "sussidiarietà legislativa"?

La **sentenza n. 182 del 2006** rileva anch'essa in relazione alla questione dei "principi di allocazione". Oggetto del giudizio era la legge toscana sul governo del territorio¹⁹⁹. Interessa in questa sede, in particolare, la declaratoria di illegittimità costituzionale che colpisce l'art 34 dell'atto normativo richiamato, «nella parte in cui stabilisce che sia il piano strutturale comunale, anziché il piano regionale paesaggistico, a indicare le aree in cui la realizzazione degli interventi non è soggetta all'autorizzazione di cui all'art. 87 della legge regionale»²⁰⁰.

Al riguardo, la decisione nota che «l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica», nella legislazione statale di principio, «è assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici

¹⁹⁸ Cfr. al riguardo le sentt. nn. 336, 378 e 384 del 2005, in relazione alle quali, se si vuole, si veda il precedente numero di questa rassegna.

¹⁹⁹ Per quel che riguarda gli aspetti della decisione concernenti tale materia si rinvia ai parr. 2.14, 2.15, 3.6 e 3.12.

²⁰⁰ Par. 2.2 del *Considerato in diritto*.

sull'intero territorio nazionale». Quindi, «il paesaggio va (...) rispettato come valore primario, attraverso un indirizzo unitario che superi la pluralità degli interventi delle amministrazioni locali»²⁰¹.

E' evidente come la questione accennata – concernente la possibilità che i principi fondamentali abbiano quale loro contenuto prescrizioni sulla allocazione delle funzioni amministrative – si lega a quella inerente la individuazione dei criteri alla cui stregua devono essere valutate, in applicazione del principio di sussidiarietà, le stesse decisioni sulla allocazione.

Ove si dismetta, infatti, la prospettiva “ontologica” cui più sopra si è fatto cenno²⁰², e si prenda le mosse dall'idea che il fenomeno, non esistendo *in rerum natura*, ha le “dimensioni” che gli vengono conferite dalla scelta politica che lo conforma, si può agevolmente giungere alla conclusione secondo la quale il principio fondamentale non è tanto o solo quello della allocazione della funzione, consistendo soprattutto nella conformazione dimensionale del fenomeno da attribuire alla cura del livello di governo allocatario.

In tale ottica, i principi fondamentali possono, innanzi tutto, conformare un fenomeno attribuendogli una dimensione ultraregionale ovvero, come nel caso che ha originato queste note, ultracomunale. In secondo luogo, conferire funzioni – o predisporre “principi sul conferimento”, nel caso in cui la dimensione sia subregionale – in modo adeguato alla conformazione operata, secondo il principio di sussidiarietà.

Qualche riflessione deve infine essere dedicata anche alla **sentenza n. 32 del 2006**, la quale affronta alcune questioni costituzionalità concernenti una norma legislativa toscana impugnata in quanto, «nello stabilire che l'elaborazione, l'approvazione e l'attuazione del piano di emergenza esterno sono effettuati dalla Provincia, sentiti la Regione, l'ARPAM, l'ufficio territoriale del Governo, il comando dei vigili del fuoco competente per territorio, il Comune interessato e gli enti che concorrono nella gestione delle emergenze»²⁰³ violerebbe l'art. 118 Cost. in ragione del «rilievo nazionale delle competenze amministrative in questione»²⁰⁴. La difesa della Regione resistente nota come la normativa impugnata non sia ancora operativa, dipendendo tale effetto dalla stipulazione di un accordo di programma tra Stato e Regioni. Ciò, come si vedrà, è significativo per la Corte. La questione viene infatti ritenuta infondata, in quanto «sono proprio i principi di sussidiarietà e di adeguatezza ad aver indotto il legislatore statale a prevedere un'articolazione delle competenze amministrative in

²⁰¹ Par. 2.2 del *Considerato in diritto*.

²⁰² Cfr. il par. 6.

²⁰³ Par. 2 del *Considerato in diritto*.

²⁰⁴ Par. 5 del *Considerato in diritto*.

maniera tale da conciliare le necessarie esigenze unitarie ed il carattere decentrato e diffuso dell'organizzazione della protezione civile»²⁰⁵. Più in particolare, «il punto di equilibrio individuato dalla legge statale poggia su una precisa ripartizione di compiti, (...) la cui concreta configurazione dipenderà anche dall'accordo Stato/Regioni non ancora perfezionato, al quale è subordinata l'operatività della norma impugnata»²⁰⁶.

In questa sede rileva anche la **sentenza n. 90 del 2006**. Con tale decisione, infatti, i giudici di Palazzo della Consulta hanno dichiarato non spettare allo Stato, «e per esso al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, attribuire alle autorità marittime statali la competenza amministrativa relativa al rilascio di concessioni demaniali nell'ambito dei porti turistici della Regione Campania». Ciò in quanto il menzionato Ministero «non ha tenuto conto del nuovo riparto delle funzioni legislative e amministrative delineato dalla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, essendosi limitato a disporre l'attrazione nella competenza statale dei “porti turistici” solo perché inseriti nel d.P.C.m. 21 dicembre 1995», al quale, tuttavia, non può essere riconosciuto l'effetto di «cristallizzare nel tempo l'appartenenza di aree portuali, di interesse regionale o interregionale, al novero di quelle escluse dal conferimento di funzioni alle Regioni in vista del loro “preminente interesse nazionale”»²⁰⁷.

Infine, può essere menzionato l'ultimo “atto” della vicenda della nomina del Commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale dell'arcipelago toscano, contenuto nella **sentenza n. 21 del 2006**, in cui la Corte dichiara che non spetta allo Stato e, «per esso, al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio la nomina del commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale dell'arcipelago toscano nel caso in cui tale nomina avvenga senza che sia stato avviato e proseguito il procedimento per raggiungere l'intesa con la Regione Toscana per la nomina del Presidente dello stesso Ente».

9. Il potere sostitutivo ordinario

Quanto ai poteri sostitutivi “ordinari”, nel periodo in questa sede preso in considerazione merita una analisi innanzi tutto la **sentenza n. 397 del 2006**, in tema di potere sostitutivo nei riguardi delle comunità montane.

²⁰⁵ Par. 5 del *Considerato in diritto*

²⁰⁶ Par. 5 del *Considerato in diritto*.

²⁰⁷ Parr. 8.1-8.2 del *Considerato in diritto*.

Tale decisione riguarda una legge della Regione Sardegna²⁰⁸. Questa è una particolarità importante, gravida di implicazioni sulle quali ci si soffermerà più avanti²⁰⁹.

Procedendo con ordine, è innanzi tutto necessario evidenziare come la questione proposta in via principale dallo Stato riguardava una norma della menzionata legge regionale la quale prevedeva la possibilità, per il Presidente della Regione, di esercitare un potere sostitutivo mediante nomina di un *Commissario ad acta*, nei confronti dei presidenti delle Comunità montane i quali non svolgessero, entro un termine, determinati compiti. Secondo il ricorso statale la norma in questione sarebbe stata da considerare incostituzionale in quanto il potere sostitutivo cui si è fatto cenno sarebbe stato irrispettoso dello “statuto” elaborato dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla sent. n. 43 del 2004, del resto espressamente evocata²¹⁰.

I giudici di Palazzo della Consulta respingono le censure accennate. Essi osservano, infatti, che solo nel caso in cui il potere sostitutivo debba essere esercitato nei confronti di «enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita»²¹¹, allora «si rende necessario, sul piano costituzionale, il rispetto di una procedura articolata di garanzia che impone, tra l’altro, la costante osservanza di regole di cooperazione e consultazione con i soggetti inerti o inadempienti»²¹². Viceversa, «la medesima procedura di garanzia, caratterizzata dagli stessi limiti, non deve necessariamente essere prevista dalla normativa regionale, a pena di incostituzionalità, nella ipotesi in cui si consenta l’esercizio di poteri sostitutivi regionali nei confronti di enti sub-regionali sforniti di autonomia costituzionale, come appunto le Comunità montane dopo la riforma del Titolo V»²¹³. Ciò in quanto l’elencazione – che «deve intendersi tassativa»²¹⁴ – degli enti che possono vantare una autonomia dotata di garanzia costituzionale è quella contenuta negli artt. 114 e 117, secondo comma, lett. p), Cost. Tra i quali, appunto, non sono contemplati le Comunità montane²¹⁵.

²⁰⁸ Si tratta della legge della Regione Sardegna 2 agosto 2005, n. 12 (*Norme per le unioni di comuni e le Comunità montane. Ambiti adeguati per l’esercizio associato di funzioni. Misure di sostegno per i piccoli comuni*).

²⁰⁹ In particolare, nel par. 11.

²¹⁰ Cfr. il par. 3.2 del *Ritenuto in fatto*.

²¹¹ Par. 6 del *Considerato in diritto*.

²¹² Par. 6 del *Considerato in diritto*.

²¹³ Par. 7 del *Considerato in diritto*.

²¹⁴ Par. 7 del *Considerato in diritto*.

²¹⁵ Merita di essere precisato, peraltro, come la sent. n. 397 affermi, comunque, che anche l’esercizio di poteri sostitutivi nei confronti di enti non dotati di autonomia costituzionalmente garantita – «inserendosi in un procedimento amministrativo in funzione di controllo sostitutivo – soggiace alle regole procedurali eventualmente predeterminate di volta in volta dal legislatore, nonché al principio generale del giusto procedimento, che impone di per sé la garanzia del contraddittorio a tutela degli enti nei cui confronti il potere è esercitato» (par. 8 del *Considerato in diritto*).

L'argomentare della Corte fa leva su quanto affermato nella precedente sent. n. 456 del 2005²¹⁶. In tale pronuncia – tra le altre – i giudici di Palazzo della Consulta affrontano la questione, posta da alcuni ricorsi statali, concernente la spettanza della competenza legislativa «in ordine alla struttura ed alle funzioni delle Comunità montane»²¹⁷, rivendicata dallo Stato ai sensi degli artt. 114 e 117, secondo comma, lett. *p*), sul presupposto della loro assimilabilità ai comuni, ed ascritta dalla Corte, invece, alla competenza residuale *ex art.* 117, quarto comma, Cost.

In tali decisioni si sovrappongono due aspetti che sono tra loro legati, ma che vanno tenuti distinti. Quello concernente la competenza legislativa a disciplinare le Comunità montane, ed in generale le forme associative di enti locali, e quello concernente lo “status” costituzionale di tali forme associative, nonché – ciò che più specificamente interessa in questa sede – delle funzioni da esse esercitate.

Al riguardo, è innanzi tutto necessario evidenziare la revocabilità in dubbio della posizione adottata dalla Corte, che non distingue tra l'uno e l'altro aspetto. L'art. 117, secondo comma, lett. *p*), infatti, pur contenendo una elencazione di enti al pari dell'art. 114, ha un contenuto precettivo sensibilmente differente da quest'ultima disposizione, disciplinando un differente oggetto. Esso, infatti, è esclusivamente una norma sulla competenza normativa. La “tassatività” dell'elenco nella medesima contenuto, dunque, ha la limitata funzione di fondare – per il caso che qui interessa – la competenza statale esclusivamente in ordine alla disciplina delle “funzioni fondamentali” degli enti specificamente individuati. Nulla di più. Per il resto, non può che operare la clausola della residualità regionale.

La “tassatività” dell'elencazione di cui all'art. 114 ha invece una differente funzione, che deve essere ricostruita a partire dallo specifico contenuto precettivo di quest'ultima. Essa individua gli enti territoriali costituzionalmente necessari, e dotati, in quanto tali, di autonomia costituzionalmente garantita. Ciò comporta che la fonte competente a disciplinare le Comunità montane – cioè la legge regionale, in base a quanto appena evidenziato – non è tenuta a prevederne l'istituzione. Si tratta di una scelta affidata alla discrezionalità legislativa.

Il portato della “tassatività”, tuttavia, si ferma qui. Infatti, spostando l'attenzione dai profili strutturali a quelli funzionali, appare evidente come la conclusione secondo la quale solo le funzioni esercitate dagli enti locali espressamente menzionati dall'art. 114 sarebbero assistite da una “copertura” costituzionale conduce a conclusioni paradossali, ed in definitiva

²¹⁶ La quale, a sua volta, fa riferimento alla sent. n. 244 del 2005.

²¹⁷ Par. 3 del *Considerato in diritto*.

inaccettabili proprio in considerazione della posizione costituzionale riconosciuta da tale disposizione agli enti in essa menzionati. Ove infatti si prendessero le mosse dall'opinione da ultimo accennata – che è, in definitiva, quella sottesa alle citate decisioni della Corte – si giungerebbe alla conclusione secondo la quale basterebbe che i comuni esercitassero le proprie funzioni mediante forme associative per vedersi privati delle garanzie che ordinariamente li assistono nei rapporti con gli enti territorialmente più comprensivi. Le funzioni delle Comunità montane sono funzioni dei comuni, esercitate da questi ultimi in una forma peculiare. Ciò comporta che, pur non essendo costituzionalmente imposta la costituzione delle Comunità, una volta che ciò avvenga, le funzioni da esse esercitate partecipano dello *status* costituzionale dei comuni, essendo una loro “proiezione”. Ove si voglia prevedere, dunque, un potere sostitutivo nei confronti di funzioni da loro esercitate, tale potere dovrebbe partecipare delle caratteristiche che, secondo la giurisprudenza costituzionale, sole ne escludono l'illegittimità costituzionale.

Qualche considerazione concernente i poteri sostitutivi ordinari è inoltre desumibile dalla **sentenza n. 246 del 2006**²¹⁸, ed in particolare dalle argomentazioni dalla stessa offerte al fine di accogliere la censura proposta dallo Stato nei confronti di una legge della Regione Emilia-Romagna che affidava alla potestà regolamentare regionale la disciplina, di carattere suppletivo sino all'entrata in vigore dei regolamenti degli enti locali, dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni amministrative a questi ultimi affidati dalla medesima legge²¹⁹.

La Corte, infatti, osserva che «se il legislatore regionale nell'ambito delle proprie materie legislative dispone discrezionalmente delle attribuzioni di funzioni amministrative agli enti locali, ulteriori rispetto alle loro funzioni fondamentali, anche in considerazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui al primo comma dell'art. 118 della Costituzione, non può contestualmente pretendere di affidare ad un organo della Regione – neppure in via suppletiva – la potestà regolamentare propria dei Comuni o delle Province in riferimento a quanto attribuito loro dalla legge regionale medesima». Infatti, «nei limiti (...) delle funzioni attribuite dalla legge regionale agli enti locali, solo quest'ultimi possono – come espressamente affermato nell'ultimo periodo del sesto comma dell'art. 117 Cost. – adottare i regolamenti relativi all'organizzazione ed all'esercizio delle funzioni loro affidate dalla Regione». Ancora – ed è questo il passo che più rileva in questa sede – «la

²¹⁸ Anche in questo caso per una analisi più approfondita della decisione non si può che rinviare a quanto detto *supra*, ai parr. 2.6, 2.14 e 3.10.

²¹⁹ Cfr., in part., i parr. 7 e 7.1 del *Considerato in diritto*.

previsione oggetto di censura non potrebbe neppure giustificarsi nell'ambito dei poteri sostitutivi ordinari della Regione sugli enti locali; ammesso, infatti, che i poteri sostitutivi siano configurabili in relazione ai regolamenti degli enti locali, si tratterebbe comunque, nel caso di specie, di un intervento preventivo, configurato oltretutto in assenza di una qualunque ipotesi di inadempimento da parte dell'ente locale rispetto ad un obbligo a provvedere»²²⁰.

Certo, pare eccessivo desumere da queste parole il riconoscimento, da parte della Corte, della possibilità di prevedere meccanismi di sostituzione "ordinaria" in relazione ai regolamenti locali adottati *ex art. 117, sesto comma, Cost.* Non ci si può esimere dal rilevare, però, come tale ipotesi pare in effetti coerente con la accessorietà di tale potestà regolamentare rispetto all'esercizio delle funzioni amministrative affidate, in virtù del principio di sussidiarietà, agli enti locali. Da ciò dovrebbe dunque evincersi la possibilità, per le leggi regionali, di prevedere "regolamenti sostitutivi" nei confronti di regolamenti locali, nei casi ed alle condizioni che sono ammesse dallo "statuto" del potere sostitutivo elaborato dalla giurisprudenza costituzionale.

10. Il potere sostitutivo straordinario

Concerne il potere sostitutivo "straordinario", invece, la **sentenza n. 399 del 2006**, con la quale la Corte ha deciso alcune questioni di legittimità costituzionale che erano state proposte dalla Regione Friuli-Venezia Giulia nei confronti di numerose disposizioni del d.lgs. 19 agosto 2005, n. 195 (*Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale*). Secondo le doglianze della parte ricorrente tale atto normativo sarebbe stato adottato in materie di competenza residuale regionale²²¹. Per questa ragione avrebbe dovuto contenere la clausola di cedevolezza espressa come imposto dalla norma di delega contenuta nell'art. 1, comma 5, della legge 31 ottobre 2003, n. 306 (*Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2003*). La mancanza di questa clausola sarebbe stata causa, secondo la Regione, di violazione dell'art. 76 Cost.

I giudici di Palazzo della Consulta escludono, innanzi tutto, che l'atto normativo oggetto delle censure sia stato adottato in assenza di titoli di legittimazione dello Stato. In particolare, la sent. n. 399 interpreta il d.lgs. n. 195 del 2005 quale esercizio della potestà di quest'ultimo di fissare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e

²²⁰ Par. 7.1 del *Considerato in diritto*.

²²¹ E dunque di spettanza anche delle Regioni speciali, in virtù della clausola di adeguamento automatico (cfr. il par. 1 del *Ritenuto in fatto*).

sociali²²². In secondo luogo la Corte affronta la questione concernente l'asserito eccesso di delega, affermando che «la clausola di cedevolezza contenuta nella norma sopra riportata deve ritenersi tuttora efficace ed incide sull'interpretazione dell'impugnato decreto legislativo, che si pone quindi come una determinazione dei livelli essenziali di tutela destinata ad essere sostituita, in tutto o in parte, da una determinazione regionale precedente o susseguente alla normativa statale di attuazione della direttiva comunitaria»²²³. In sintesi, «il decreto legislativo impugnato non si pone in contrasto con la suddetta norma di delega, ma si combina con la stessa in un tutto unitario»²²⁴.

Tale soluzione solleva alcune perplessità, di cui si cercherà di rendere brevemente conto.

Innanzitutto, se le norme impugnate sono ritenute esercizio della potestà esclusiva statale – sia pure in una “materia trasversale” – è evidente che non ricorre il presupposto in presenza del quale la legge delega impone la clausola di cedevolezza espressa. Quest'ultima, infatti, è destinata ad operare in relazione ai casi in cui lo Stato esercita il potere sostitutivo *ex art. 117, quinto comma, o ex art. 120, secondo comma*²²⁵. La premessa implicita, dunque, è che le norme cedevoli siano poste in essere in ambiti entro i quali il riparto materiale disciplinato dall'art. 117 non consentirebbe l'intervento statale²²⁶. Ma se le disposizioni oggetto del giudizio trovano il proprio titolo di legittimazione nell'art. 117, secondo comma, lett. *m*), Cost., non lo trovano nelle norme costituzionali che disciplinano il potere sostitutivo straordinario. Del resto, i precetti dettati in esercizio della potestà statale di individuare i livelli essenziali delle prestazioni non sono «destinat(i) ad essere sostituit(i), in tutto o in parte, da una determinazione regionale». Quest'ultima, ad esempio, potrebbe mancare del tutto senza che tale circostanza costituisca una ipotesi patologica.

In secondo luogo – anche ritenendo imposta dalla delega la apposizione della clausola di cedevolezza espressa – non pare condivisibile neanche la soluzione “interpretativa” fatta

²²² Sul tema cfr. *supra*, al par. 2.10.

²²³ Par. 2.2 del *Considerato in diritto*.

²²⁴ Par. 2.2 del *Considerato in diritto*.

²²⁵ E' noto l'ampio dibattito in dottrina sulle relazioni esistenti tra la sostituzione disciplinata dall'art. 117, quinto comma, e quella prevista dall'art. 120, secondo comma. In questa sede non preme, ovviamente, di intervenire sul punto, e di argomentare la riconducibilità della sostituzione “comunitaria” operata dal Governo mediante decreto legislativo alla seconda delle due disposizioni costituzionali (sul punto ci si è soffermati, se si vuole, in S. PAJNO, *I poteri sostitutivi nei confronti degli enti territoriali*, in G. CORSO, V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali. I. Parte generale*, Milano, Giuffrè, 2006, 430 ss.). Preme invece di evidenziare che – quale che sia il criterio discrezionale prescelto per distinguere le due fattispecie – gli istituti in questione non possono non essere ricostruiti come strumenti *extra ordinem* rispetto all'ordinario riparto di competenze. Di qui, peraltro, la riconduzione del caso studiato nel paragrafo alla sostituzione straordinaria.

²²⁶ A ciò si aggiunga inoltre la precisazione secondo la quale tale intervento non deve ricadere neanche in quelli consentiti, in virtù dell'art. 118, primo comma, Cost., dal meccanismo della c.d. “sussidiarietà legislativa”, come ricostruita dalla Corte.

propria dalla sent. n. 399. Tra i principi e criteri direttivi era stata inserita la prescrizione di utilizzare la tecnica della clausola espressa di cedevolezza. Tale precetto incide (anche) sulle *disposizioni* che devono essere contenute nella legge delega. La soluzione obbligata – anche se poi non così diversa quanto agli esiti – sarebbe stata quella della declaratoria di incostituzionalità del decreto legislativo in questione nella parte in cui non prevedeva espressamente la cedevolezza delle disposizioni dettate in esercizio del potere sostitutivo.

Da ultimo, può essere segnalata anche la **sentenza n. 365 del 2006**, nella quale il riferimento all'art. 120, secondo comma, Cost., per invocare quale parametro il (generale) principio di leale collaborazione, viene ritenuto inconferente²²⁷.

11. L'autonomia finanziaria

Anche nel 2006 alcune decisioni hanno preso in considerazione la questione dei fondi con vincolo di destinazione istituiti (o semplicemente rifinanziati) da norme statali e incidenti in ambiti materiali diversi da quelli di cui al secondo comma dell'art. 117.

La prima pronuncia di cui conviene rendere conto è la **sentenza n. 118 del 2006**. Si tratta di una decisione adottata a seguito di un ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia avverso (tra le altre) le disposizioni contenute nell'art. 1, commi 111 e 153, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005*). Ambedue le norme censurate istituivano fondi con vincolo di destinazione, ed in quanto tali ritenuti dalla ricorrente contrastanti con la propria autonomia finanziaria costituzionalmente garantita.

Il fondo istituito dal comma 111 era volto al «sostegno finanziario all'acquisto di unità immobiliari da adibire ad abitazione principale in regime di edilizia convenzionata da cooperative edilizie, aziende territoriali di edilizia residenziale pubbliche ed imprese private». I giudici di Palazzo della Consulta accolgono la questione proposta, evidenziando che, nelle materie diverse da quelle di competenza esclusiva statale, «non è consentita (...) 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 spazio di manovra». Ciò «anche nell'ipotesi in cui siano previsti interventi finanziari statali, nelle medesime materie, destinati direttamente a soggetti privati». Altrimenti – prosegue la sent. n. 118 – «attraverso l'imposizione di precisi vincoli di destinazione nell'utilizzo delle risorse da assegnare alle Regioni, si violerebbero i “criteri e limiti che presiedono all'attuale sistema di autonomia

²²⁷ Parr. 2 del *Ritenuto in fatto* e 4 del *Considerato in diritto*.

finanziaria regionale, delineato dal nuovo art. 119 della Costituzione, che non consentono finanziamenti di scopo per finalità non riconducibili a funzioni di spettanza statale” (sentenza n. 423 del 2004)»²²⁸. Svolte tali premesse, la Corte precisa che «con il comma 111 dell’art. 1, della legge n. 311 del 2004, sono state introdotte disposizioni che non trovano la loro fonte legittimatrice in alcuna delle materie di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, della Costituzione»²²⁹. Di qui, la conclusione nel senso dell’accoglimento della questione.

Ciò che merita di essere notato nella decisione in esame è che la declaratoria di incostituzionalità non determina – come in svariati altri casi – un dispositivo di tipo additivo, volto a coinvolgere le Regioni nella determinazione (ad esempio) del criterio di riparto del fondo, bensì la mera caducazione del vincolo di destinazione.

Il comma 153, invece, istituiva, nell’ambito del Fondo per le politiche sociali, un fondo destinato a «promuovere le politiche giovanili finalizzate alla partecipazione dei giovani sul piano culturale e sociale nella società e nelle istituzioni, mediante il sostegno della loro capacità progettuale e creativa e favorendo il formarsi di nuove realtà associative nonché consolidando e rafforzando quelle già esistenti». Anche in questo caso i giudici di Palazzo della Consulta ritengono l’intervento in questione non legittimato da alcuno dei titoli previsti dall’art. 117, secondo comma, Cost. Ed anche in questo caso la decisione è dunque nel senso della fondatezza, e prende le forme della declaratoria di incostituzionalità del solo vincolo di destinazione.

La **sentenza n. 133 del 2006** riguarda invece il comma 248 dell’art. 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005*), il quale, secondo la ricorrente, prevederebbe «la istituzione di un fondo destinato, quanto meno in via prevalente, alla ricerca scientifica», vulnerante quindi «la sfera di attribuzioni regionali in una materia di competenza ripartita»²³⁰. I giudici costituzionali evidenziano – conformemente a quanto affermato nella decisione cui più sopra si è fatto riferimento – che «le disposizioni di leggi statali istitutive di fondi con vincoli di destinazione sono legittime soltanto se esauriscono i loro effetti in materie attribuite alle competenze dello Stato (*ex plurimis*, sentenze n. 370 del 2003, n. 12, n. 16, n. 49, n. 308, n. 423 del 2004, n. 31, n. 51, n. 160 e n. 231 del 2005)»²³¹. Solo che – stante la «complessità

²²⁸ Par. 9 del *Considerato in diritto*.

²²⁹ Par. 10 del *Considerato in diritto*.

²³⁰ Par. 1 del *Considerato in diritto*.

²³¹ Par. 4 del *Considerato in diritto*.

della realtà sociale»²³² – in circostanze quale quella oggetto del giudizio accade che le disposizioni *de quibus* si collochino al crocevia di più di una materia. Nella specie, le materie in gioco sono quelle della ricerca scientifica, dell'ambiente, della produzione di energia (ed in particolar modo della sua produzione da fonti rinnovabili). Se talvolta è possibile sciogliere il “nodo” dell'intreccio di materie mediante il criterio della prevalenza, non è così, secondo la Corte, nel caso *de quo*. Per risolvere la questione proposta, dunque, «occorre fare applicazione del principio di leale collaborazione nella fase di attuazione della disposizione e di erogazione delle risorse, nella forma dell'intesa con la Conferenza, come prevista dalla legge statale»²³³. Di qui la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma impugnata, nella parte in cui non prevede che la sua attuazione e l'erogazione delle risorse avvengano d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Da considerare è inoltre la **sentenza n. 213 del 2006**, nella quale la Corte giunge ad una conclusione analoga a quella della menzionata sent. n. 133. In particolare, le questioni di costituzionalità vertevano sui commi 29 e 30 dell'art. 4 della legge n. 350 del 2003, concernenti interventi finanziari in vari settori previsti dal Piano nazionale della pesca e dell'acquacoltura. Secondo i giudici di Palazzo della Consulta la competenza regionale nella materia *de qua* non basta ad escludere la legittimità dell'intervento statale, e ciò in base a due ordini di considerazioni. Innanzi tutto, rileva la “transitorietà” di quest'ultimo²³⁴: al riguardo, la sent. n. 213 osserva che la Corte «già in altre occasioni (sentenze n. 417 del 2005, e n. 36 del 2004), ha escluso la declaratoria di illegittimità costituzionale di norme statali sul rilievo del loro carattere meramente transitorio»²³⁵. In secondo luogo si precisa che «sussistono sufficienti elementi per ritenere che un intervento finanziario così complesso ed articolato può giustificare, a norma dell'art. 118, primo comma, Cost., l'allocazione delle relative funzioni ad un livello unitario che, nella specie, è quello dello Stato»²³⁶. Si tratta di un *iter* argomentativo già sperimentato dalla Corte con la sent. n. 242 del 2005, imperniato sull'idea secondo la quale lo Stato appare legittimato a compiere quegli interventi (anche finanziari, come nel caso di specie) i quali, per il modo in cui sono configurati, non potrebbero essere svolti dalle Regioni.

²³² Par. 4 del *Considerato in diritto*.

²³³ Par. 6 del *Considerato in diritto*.

²³⁴ Transitorietà che dipende dalla circostanza secondo la quale gli interventi in questione sono configurati come relativi al periodo precedente la attuazione delle deleghe legislative disposte con la legge n. 131 del 2003 e con la legge n. 38 del 2003.

²³⁵ Par. 9.4 del *Considerato in diritto*.

²³⁶ Par. 9.6 del *Considerato in diritto*.

Merita inoltre di essere segnalata la **sentenza n. 451 del 2006**, con la quale la Corte respinge le censure proposte dalla Regione Emilia-Romagna nei confronti del Fondo per l'edilizia a canone speciale istituito e regolato dai commi da 108 a 110 dell'art. 3 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004*). La decisione di infondatezza dipende dalla circostanza secondo la quale i giudici di Palazzo della Consulta individuano nel fondo in questione «un intervento speciale ai sensi dell'art. 119, quinto comma, della Costituzione, giacché rivolto a sostegno di determinati comuni (quelli ad alta densità abitativa) per finalità di solidarietà sociale e per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona»²³⁷.

Su aspetti differenti dell'autonomia finanziaria incidono invece altre tre decisioni delle quali è necessario rendere conto. Può essere utile prendere le mosse dalla **sentenza n. 155 del 2006**, che prende in considerazione alcune disposizioni contenute nell'art. 1 della legge n. 311 del 2004²³⁸ incidenti sulla disciplina dell'IRAP. Secondo le doglianze della Regione ricorrente²³⁹ tale intervento legislativo «determinerebbe, nel suo complesso, un minor gettito dell'IRAP e dell'imposta sul reddito (da stimarsi, a regime, in circa 6,5 miliardi), con rilevanti riflessi sulla finanza regionale, le cui entrate fondamentali fanno appunto affidamento sul gettito di dette imposte». E' vero che la medesima legge n. 311 dl 2004 dispone «numerose misure compensative» per far fronte alla menzionata riduzione del gettito. Di queste ultime, però, beneficerebbe solo lo Stato, di talché «le disposizioni denunciate sarebbero, quindi, illegittime e lesive non già per «un elemento intrinseco» ad esse, bensì in ragione del loro rapporto «con il finanziamento della Regione, e precisamente nella inopinata e rilevante riduzione che esse ne determinano, senza accompagnarlo (come avviene invece per lo Stato) con alcuna misura correttiva»²⁴⁰.

Tale situazione, innanzi tutto, determinerebbe la violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., vulnerando «il principio di uguaglianza (e di proporzionalità) [...] sia con riferimento all'uguaglianza tra enti che in relazione all'uguaglianza tra comunità territoriali». In secondo

²³⁷ Par. 4.2 del *Considerato in diritto*. Tale conclusione osservando che «lo strumento di finanziamento configurato dalle disposizioni oggetto di scrutinio risulta qualificato sia da una specifica finalità, che è diversa dal «normale esercizio» delle funzioni dei comuni, giacché consiste nel peculiare ampliamento della platea dei beneficiari di quella normativa in tema di abitazione che la vigente disciplina regionale non riuscirebbe a soddisfare, in quanto il loro reddito sarebbe «superiore a quello massimo previsto dalle leggi regionali per la concessione di alloggi di edilizia residenziale pubblica»; Ed ancora, che «esso è disposto in favore di «determinati» comuni, che, come si è visto, sono quelli inseriti negli elenchi predisposti ed aggiornati da parte del CIPE, ai sensi della normativa innanzi richiamata» (*ivi*).

²³⁸ Si tratta dei commi 347, 348, 349, 350 e 352.

²³⁹ Si tratta della Regione Friuli-Venezia Giulia: degli aspetti della sent. n. 155 connessi alla applicazione dell'art 10 della legge cost. n. 3 del 2001 se ne discorrerà più avanti, al par. 11.

²⁴⁰ Par. 2 del *Considerato in diritto*.

luogo, provocherebbe la violazione degli art. 49 e 63 dello Statuto di autonomia. Ciò in quanto il suo effetto equivarrebbe «in tutto e per tutto ad una riduzione della quota di partecipazione», così alterandosi il “rapporto tra finanza statale e finanza regionale quale fissato dall’art. 49 dello Statuto”» senza, però, «l’attivazione di qualsivoglia “procedura di consultazione” (prevista (...) dall’art. 63 dello statuto)»²⁴¹.

Infine, a risultare vulnerato sarebbe «il “principio di corrispondenza tra entrate e funzioni», implicito nel sistema statutario ed espresso dall’art. 119, quarto comma, Cost., giacché “la dimensione quantitativa delle entrate regionali era stata predisposta in correlazione con l’ampiezza delle funzioni proprie della stessa Regione”, laddove un rilevante “taglio” delle risorse determinerebbe invece uno squilibrio tra queste e le funzioni, “mettendo a repentaglio per la Regione la possibilità di assicurare l’erogazione delle prestazioni nei livelli essenziali prescritti dalla normativa statale”»²⁴².

I giudici di Palazzo della Consulta reputano infondate le questioni proposte. Al riguardo, osservano come nella «attivazione della leva fiscale» dello Stato «non può reputarsi che ogni intervento, modificativo di un tributo il quale, in ragione di siffatta modificazione, comporti un minor gettito per le Regioni, debba “essere accompagnato da misure compensative per la finanza regionale, la quale – diversamente – verrebbe ad essere depauperata” (così la sentenza n. 431 del 2004)». Ciò in quanto «deve escludersi che possa «essere effettuata una atomistica considerazione di isolate disposizioni modificative del tributo, senza considerare nel suo complesso la manovra fiscale entro la quale esse trovano collocazione, ben potendosi verificare che, per effetto di plurime disposizioni, contenute nella stessa legge finanziaria oggetto di impugnazione principale o in altre leggi, il gettito complessivo destinato alla finanza regionale non subisca riduzioni»²⁴³. In sintesi, «a seguito di manovre di finanza pubblica, possono anche determinarsi riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni, purché esse non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa regionale e, in definitiva, rendano insufficienti i mezzi finanziari dei quali la Regione stessa dispone per l’adempimento dei propri compiti»²⁴⁴. E proprio una prova siffatta avrebbe dovuto fornire la Regione ricorrente per indurre la Corte ad accogliere la questione proposta²⁴⁵.

²⁴¹ Par. 2 del *Considerato in diritto*.

²⁴² Par. 2 del *Considerato in diritto*.

²⁴³ Par. 4.1 del *Considerato in diritto*.

²⁴⁴ Par. 4.1 del *Considerato in diritto*.

²⁴⁵ In questi termini, esplicitamente, il medesimo par. 4.1 del *Considerato in diritto*.

Va inoltre considerata la **sentenza n. 214 del 2006**, nella quale i giudici costituzionali risolvono (tra le altre) la questione sollevata nei confronti dell'art. 12, comma 5, del d.l. n. 35 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 80 del 2005²⁴⁶. La disposizione menzionata è censurata «nella parte in cui (...) prevede che, tra le entrate per mezzo delle quali l'Agenzia nazionale del turismo provvede alle spese necessarie per il proprio funzionamento, rientrano anche contributi delle Regioni»²⁴⁷. Tale previsione, secondo le doglianze regionali, sarebbe da considerare lesiva dell'autonomia finanziaria riconosciuta alle Regioni dall'art. 119 Cost. La Corte – appoggiandosi all'interpretazione della disposizione proposta nella difesa dell'Avvocatura dello Stato – ritiene la questione infondata sulla base dell'assunto secondo il quale « l'art. 12, comma 5, del d. l. n. 35 del 2005 deve essere interpretato nel senso che il riferimento ai contributi regionali in esso contenuto non è impositivo di un obbligo finanziario a carico delle Regioni, bensì vale semplicemente quale previsione della liceità di contributi regionali al finanziamento dell'attività dell'Agenzia»²⁴⁸.

12. La clausola di adeguamento automatico: gli aspetti processuali

Nel presente e nel successivo paragrafo si prenderanno in considerazione le decisioni che hanno avuto un qualche rilievo in relazione alla applicazione della clausola di adeguamento automatico contenuta nell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Innanzi tutto saranno presi in considerazione gli aspetti processuali di tale applicazione²⁴⁹. Successivamente saranno esaminati gli aspetti sostanziali.

Quanto ai primi, deve innanzi tutto essere messo in evidenza come nel corso del 2006 la Corte abbia in parte abbandonato la strada del “rigore” – che in passato ha contraddistinto la sua giurisprudenza – circa la valutazione della ammissibilità di censure imperniate sulla asserita applicabilità di norme contenute nel Titolo V della Costituzione alle Regioni ad autonomia speciale. Per vero, nella **sentenza n. 175 del 2006**, i giudici di Palazzo della Consulta pongono efficacemente in evidenza che «nel momento in cui il ricorrente, impugnando una legge di una Regione a statuto speciale, adduce, come nel caso di specie, la violazione di una disposizione contemplata nel Titolo V, ha l'onere di prendere in esame anche i parametri costituzionali ricavabili dal relativo statuto, al fine di valutare se

²⁴⁶ Sulle altre questioni di legittimità costituzionale affrontate da questa decisioni ci si è soffermati *supra*, al par. 6.

²⁴⁷ Par. 10 del *Considerato in diritto*.

²⁴⁸ Par. 10 del *Considerato in diritto*.

Deve essere menzionata in questa sede anche la **sentenza n. 399 del 2006**, sulla quale ci si è soffermati *supra*, al par. 3.11.

²⁴⁹ Rimandandosi al par. 13 per quel che concerne la trattazione dei profili processuali diversi da quello appena accennato.

effettivamente le forme di autonomia riconosciute dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 siano più estese rispetto a quelle già risultanti dalle disposizioni statutarie». Ciò in quanto «perché possa svolgersi un giudizio di preferenza tra diversi sistemi di autonomia occorre che vengano considerati i “due termini” della comparazione, in quanto soltanto all’esito di una disamina complessiva dei sistemi posti a raffronto è possibile ritenere che l’uno garantisca una forma di autonomia eventualmente “più ampia” rispetto all’altro»²⁵⁰. E tuttavia, nella giurisprudenza del 2006, sono ben più frequenti i casi in cui, in vario modo, la Corte non si attiene ai principi da essa stessa individuati²⁵¹.

In alcune decisioni la stessa individuazione del parametro alla stregua del quale vengono decise le questioni di legittimità costituzionale non è del tutto chiara. Può essere presa in considerazione, al riguardo, la **sentenza n. 239 del 2006**, nella quale vengono risolti – nel senso della infondatezza – i dubbi di costituzionalità proposti nei confronti della legge friulana concernente il *mobbing*. Il ricorso statale argomentava affermando non solo il contrasto delle norme oggetto del giudizio con la competenza esclusiva statale, ma anche la sua esorbitanza dai limiti della potestà concorrente in materia di tutela della salute e di tutela e sicurezza del lavoro *ex art. 117, secondo comma, Cost.*, nonché l’inesistenza di un titolo di legittimazione della legge regionale nello statuto speciale di autonomia²⁵². La sentenza, dal

²⁵⁰ Par. 3 del *Considerato in diritto*. La decisione è, nel caso di specie, nel senso della inammissibilità, in quanto il ricorrente «ha semplicemente richiamato l’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, omettendo di svolgere le necessarie argomentazioni a sostegno della sua applicabilità nel caso di specie, mediante la valutazione dei parametri costituzionali ricavabili dallo statuto speciale» in questione (par. 4 del *Considerato in diritto*).

A questa può essere affiancata la **sentenza n. 327 del 2006**, ove la Corte afferma che il giudizio «non può che basarsi sul parametro offerto dallo statuto di autonomia speciale, poiché entrambe le ricorrenti si sono limitate ad invocare, per il tramite dell’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, l’art. 117, comma sesto, della Costituzione, nella parte in cui esso esclude la potestà regolamentare dello Stato in ogni materia che non sia di competenza legislativa esclusiva statale, senza tuttavia provvedere ad indicare quale materia di competenza regionale indicata dall’art. 117, commi terzo e quarto, sia stata invasa tramite il d.m. che ha dato origine al conflitto». La mancata specificazione della «sfera di competenza assegnata loro dal vigente art. 117 della Costituzione che si ritiene lesa», impedisce dunque lo svolgimento del giudizio di maggior favore, cfr. *retro*, par. 7.

²⁵¹ In altri casi, invece, i giudici di Palazzo della Consulta mantengono fermi tali principi, pur ritenendo sufficienti motivazioni essenziali, che danno molto per presupposto. Si veda, al riguardo, la **sent. n. 397 del 2006**, la quale ritiene infondata una eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione resistente a causa della mancanza, nel ricorso, di una motivazione a sostegno della asserita applicabilità di norme del Titolo V al caso *de quo*. Il rigetto dell’eccezione è motivato evidenziando come lo Stato, dopo aver individuato la norma statutaria che fondava la competenza esclusiva regionale sulla materia in questione ha svolto le proprie doglianze «avendo riguardo ai parametri costituzionali contenuti nel nuovo Titolo V», sull’implicito ma evidente presupposto che la potestà residuale di cui alla stregua di questi ultimi sono dotate le Regioni ordinarie deve ritenersi espressiva di «maggiore autonomia» rispetto a quella esclusiva (par. 3 del *Considerato in diritto*).

²⁵² Seppur differente dal “paradigma” illustrato dalla sent. n. 175 – e poco sopra richiamato – anche questo modo di impostare la censura dovrebbe ritenersi idoneo a rendere ammissibile la questione. Qualora, infatti, nel ricorso si affermi l’inesistenza di titoli di intervento della legislazione regionale in base alle norme statutarie, si potrebbe ritenere implicita l’affermazione che, se la Regione speciale è dotata di una qualche competenza nella materia de qua, essa è fondata dalle norme del Titolo V secondo il principio della residualità. Ragion per cui si rende necessario il confronto con i parametri da esso offerti, ed in particolare con le norme che attribuiscono materie

canto suo, non solo non si pronuncia su una eccezione di inammissibilità del ricorso argomentata evidenziando come in quest'ultimo sarebbe mancata la motivazione concernente la applicabilità dei parametri costituzionali alla Regione speciale²⁵³, ma inoltre non inquadra (esplicitamente) la questione né nell'ambito delle norme statutarie, né nell'ambito del Titolo V della Costituzione. Si limita ad evidenziare che «la legge censurata» concerne aspetti del *mobbing* «non esorbitanti dalle competenze regionali ordinarie e ancor meno da quelle statutarie della Regione Friuli Venezia Giulia». Il che indurrebbe a pensare che, nella materia *de qua*, le competenze statutarie siano maggiori di quelle a disposizione delle Regioni ordinarie in base al Titolo V della Costituzione. In quanto tali le prime dovrebbero rappresentare il parametro alla stregua del quale decidere le questioni proposte. A tale conclusione, tuttavia, la sentenza non perviene. Anzi, essa nota come ormai «la stessa Regione» ritenga prevalente sul regime statutario «il nuovo riparto di competenze»²⁵⁴. Su tale nodo, dunque, manca una parola definitiva nella decisione in questione.

Problemi in parte analoghi presenta anche la **sentenza n. 207 del 2006**, adottata su un ricorso del Commissario dello Stato per la Regione siciliana. Tra le altre, quest'ultimo proponeva una censura imperniata sulla asserita violazione, da parte della normativa impugnata, dell'art. 117, secondo comma, lett. g), Cost., senza motivare sulla applicabilità di tale disposizione costituzionale – *ex art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001* – alla Regione siciliana. In base a quanto affermato (tra l'altro) nella citata sent. n. 175, la soluzione sarebbe dovuta essere quella dell'inammissibilità. Così invece non é. I giudici di Palazzo della Consulta decidono nel merito, evidenziando peraltro che «dal complesso dei rilievi sviluppati nel ricorso, risulta che l'oggetto della doglianza è il presunto contrasto con le norme di rango costituzionale che regolano le competenze ripartite tra Stato e Regione siciliana (art. 14 e 17 dello statuto di tale ultima Regione)»²⁵⁵. E la decisione di infondatezza è adottata sulla questione «così identificata». Ancora una volta, però, ci si chiede quale sia il parametro costituzionale alla stregua del quale si decide. Nonostante l'affermazione da ultimo riportata, infatti, la sent. n. 207 argomenta non riconducendo le norme oggetto del giudizio alle

alla competenza dello Stato, e quelle che individuano limiti all'esplicarsi delle competenze regionali. Anche se – è da notare – ove la censura “statutaria” fosse presentata in via subordinata rispetto alle altre – come pare emergere dal punto 3 del *Considerato in diritto* – quanto accennato non varrebbe più. Poiché ognuno di questi rilievi di costituzionalità andrebbe valutato autonomamente ai fini della sua ammissibilità. Analogo a quanto accennato parrebbe il modo di sollevare la questione utilizzato dal ricorso statale giudicato con la **sentenza n. 237 del 2006**, nonché, probabilmente, in quello che ha dato luogo alla **sentenza n. 211 del 2006**.

²⁵³ In particolare, dell'art. 117, secondo comma, lettere g) ed f). Cfr. al riguardo il par. 2 del *Ritenuto in fatto*.

²⁵⁴ Par. 3 del *Considerato in diritto*.

²⁵⁵ Par. 4.1 del *Considerato in diritto*.

competenze statutarie, bensì escludendone l'incidenza sull'organizzazione di organi dello Stato, ossia riferendosi all'art. 117, secondo comma, lett. g), Cost.

In alcune decisioni, inoltre, vengono applicati alle Regioni speciali parametri costituzionali senza offrire al riguardo alcuna motivazione circa la loro “preferibilità” rispetto a quelli statutari. Così è, ad esempio, nelle **sentenze nn. 398 e 399**, che considerano senz'altro la Regione Friuli-Venezia Giulia vincolata dai livelli essenziali delle prestazioni stabiliti dallo Stato ex art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.²⁵⁶. Così è ancora, nella **sentenza n. 156 del 2006**²⁵⁷ e nella **sentenza n. 211 del 2006**²⁵⁸. Ora, delle due l'una: o l'ambito materiale in questione deve ritenersi assoggettato, in virtù della clausola di maggiore autonomia, alla disciplina costituzionale anche per le Regioni speciali, e dunque sarebbe stato necessario motivare proprio sulla applicazione dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001; ovvero così non è: ma allora i livelli essenziali non operano “per forza propria”, ma solo in quanto si riesca a ricondurli ai limiti “classici” della funzione legislativa regionale nel sistema statuario. Ossia, soprattutto, alle norme fondamentali di grande riforma economico-sociale. Ma anche da tale punto di vista, l'argomentazione appare carente.

Da segnalare, infine, la (dubbia) soluzione fatta propria dalla **sentenza n. 370 del 2006**. In tale decisione viene respinta l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione resistente «per insufficiente motivazione in ordine all'applicabilità dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001»²⁵⁹, evidenziando come «lo stesso legislatore provinciale ha espressamente affermato che il Consiglio delle autonomie locali viene istituito «in attuazione dell'articolo 123, quarto comma, della Costituzione e dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (...)». Ciò basterebbe – secondo la Corte – per giustificare

²⁵⁶ Per la sent. n. 398 cfr. part. il par. 5.2 del *Considerato in diritto*. Per la sent. n. 399. invece, cfr. il par. 2.1 del *Considerato in diritto*.

²⁵⁷ Di tale decisione può forse essere rilevante – in relazione alla applicabilità delle norme del Titolo V alla Regione Friuli-Venezia Giulia – solo un passaggio (per vero non poco ambiguo) del ricorso introduttivo, citato al par. 1 del *Ritenuto in fatto*.

²⁵⁸ Da menzionare, inoltre, la **sentenza n. 75 del 2006**, pronunciata su un ricorso nel quale i parametri statutari e costituzionali sono evocati congiuntamente, senza che nella prospettazione del ricorrente sembri esserci una “gradazione” tra le censure. La Corte ritiene ammissibile le questioni, decidendole nel merito, limitandosi ad affermare l'“opportunità” di esaminare prima la censura imperniata sullo statuto.

Nella **sentenza n. 398 del 2006**, invece, la Corte decide nel merito una censura imperniata su un parametro costituzionale «a prescindere» dalla mancata motivazione della richiesta di applicazione di una norma del Titolo V alla Regione Friuli-Venezia Giulia (par. 3.1 del *Considerato in diritto*, ma anche i par. 4 e segg., e specialmente l'ultimo periodo del par. 4.4). Per alcuni versi accostabile a questa è inoltre la **sentenza n. 59 del 2006**, che si segnala perché la Corte affronta nel merito una questione proposta invocando congiuntamente parametri costituzionali e statutari, osservando come nel caso di specie non rilevi la specialità dell'autonomia delle Province autonome resistenti, in quanto essa non vale ad «allargare la sfera legislativa delle stesse in confronto a quella delle Regioni a statuto ordinario». In ambedue i casi la normativa *de qua*, infatti, è riconducibile alla competenza concorrente.

²⁵⁹ Par. 3 del *Ritenuto in fatto*.

«sul piano processuale, la prospettazione, da parte del ricorrente, quale vizio inficiante la legge stessa, della sola violazione della disposizione costituzionale di cui all'art. 123, ultimo comma, Cost. in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001»²⁶⁰.

13. Segue: profili sostanziali

Quanto agli aspetti sostanziali, le sentenze concernenti l'art. 10 della legge cost n. 3 del 2001 che si segnalano maggiormente nel corso del 2006 concernono lo *status* degli enti territoriali infraregionali delle Regioni speciali e la connessa questione della (possibile) applicazione nei rapporti istituzionali endoregionali nel principio di sussidiarietà. In particolare, in questa sede rileva innanzi tutto la **sentenza n. 370 del 2006**.

In questa decisione i giudici di Palazzo della Consulta valutano l'ipotesi di applicare – in virtù dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 – l'art. 123, ultimo comma Cost., che affida allo statuto delle Regioni ordinarie il compito di disciplinare il Consiglio delle autonomie locali anche alle Regioni ad autonomia particolare, intendendolo riferito, per queste ultime, alla c.d. “legge statutaria”²⁶¹.

Il nodo problematico da affrontare è così individuato: «Occorre (...) verificare se il citato art. 10 trovi applicazione soltanto quando il meccanismo dallo stesso prefigurato si risolva in una maggiore autonomia per le Regioni ovvero se, come sostenuto dal ricorrente, si possa applicare anche quando l'adeguamento garantisca una maggiore autonomia degli enti territoriali minori. In altri termini, si tratta di stabilire se le norme contenute nel Titolo V possano estendersi alle Regioni ad autonomia differenziata anche nell'ipotesi in cui il fine perseguito è quello di assicurare un apparato di più ampie garanzie al sistema delle autonomie nel loro complesso»²⁶². Ciò, evidentemente, in base al presupposto secondo il quale la riserva di legge statutaria per la disciplina del Consiglio delle autonomie locali costituisce un istituto di maggior favore per queste ultime rispetto ad un assetto che invece consente anche alla legge regionale ordinaria l'intervento in *subiecta materia*.

Tale nodo è così risolto: «Questa Corte ritiene che il meccanismo di estensione di cui al citato art. 10 possa funzionare soltanto quando esso miri a garantire, all'esito di una valutazione complessiva, maggiore autonomia all'ente Regione e non anche all'ente locale.

²⁶⁰ Par. 3 del *Considerato in diritto*.

²⁶¹ Cfr., però, il par. 1.1. del *Ritenuto in fatto*, dal quale emerge una significativa ambiguità del ricorso statale. Nell'atto introduttivo del giudizio, infatti, si legge che le Regioni speciali sarebbero tenute ad istituire il Consiglio delle autonomie locali «con *fonte statutaria* e non con fonte legislativa ordinaria» (corsivo aggiunto). La decisione in questione interviene su un tema in relazione al quale la Corte era già stata sollecitata da un ricorso governativo. In tale circostanza, però, i giudici di Palazzo della Consulta avevano deciso nel senso della inammissibilità, con la **sent. n. 175 del 2006**, in relazione alla quale si veda il precedente paragrafo.

²⁶² Par. 4.2.2. del *Considerato in diritto*.

La restrizione del campo di operatività della citata disposizione discende, innanzitutto, dalla stessa formulazione letterale della norma che fa esclusivo riferimento alle Regioni a statuto speciale, non inserendo così nel proprio ambito applicativo gli enti territoriali minori che – godendo, dopo la riforma del titolo V, di una sicura sfera di autonomia costituzionalmente garantita – avrebbero altrimenti ricevuto una esplicita menzione da parte del legislatore costituzionale. A ciò è da aggiungere che, qualora si ritenesse che il citato art. 10 postuli, ai fini della sua applicazione, una valutazione del complessivo sistema delle autonomie sia regionale che locale, si potrebbe verificare il caso in cui ad una ipotetica maggiore autonomia dell’ente locale corrisponda una minore autonomia dell’ente regionale. Potrebbe, infatti, accadere che una stessa norma costituzionale, introdotta attraverso il meccanismo previsto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, sia idonea ad incrementare gli spazi di autonomia degli enti territoriali minori e contestualmente ad incidere in negativo sull’autonomia regionale. Questa possibile valenza non univoca della direzione di una norma costituzionale contenuta nel titolo V impedisce la stessa applicabilità della clausola di equiparazione di cui all’art. 10, la quale presuppone una comparazione tra «grandezze omogenee» (cfr., sia pure ad altro proposito, sentenza n. 314 del 2003). E tale comparazione non è possibile quando la confluenza di elementi divergenti impedisce di stabilire se una disposizione costituzionale introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 comporti o meno, per gli enti destinatari, spazi di maggiore autonomia. Per queste ragioni deve, dunque, ritenersi che l’adeguamento automatico previsto dal citato art. 10 operi esclusivamente a favore delle autonomie regionali e non anche delle autonomie locali»²⁶³.

Solo uno spiraglio è lasciato aperto dalla sent. n. 370 del 2006: «È bene, però, precisare che, come questa Corte ha più volte affermato, quando la competenza legislativa di una Regione a statuto speciale si radica sulle norme contenute nella legge costituzionale n. 3 del 2001 – perché le stesse attribuiscono una competenza legislativa «più ampia» rispetto allo statuto – le disposizioni contenute nel titolo V trovano applicazione nella loro interezza (cfr. sentenza n. 383 del 2005). Il che significa che la legge regionale dovrà regolamentare il settore rientrante nell’ambito della propria potestà legislativa nel rispetto dei limiti e delle condizioni che la suddetta legge costituzionale ha posto anche a garanzia delle autonomie territoriali minori espressamente menzionate»²⁶⁴. Dunque, non esiste uno “statuto costituzionale comune” degli enti subregionali. Il trattamento che questi ricevono è

²⁶³ Par. 4.2.2. del *Considerato in diritto*.

²⁶⁴ Par. 4.2.2. del *Considerato in diritto*. Tale conclusione era già reperibile in A. D’ATENA, *Le Regioni speciali ed i “loro” enti locali*, cit., pag. 4, nonché in V. LOPILATO, *Funzioni amministrative, Regioni speciali e clausola di maggior favore: ipotesi casistiche*, in www.giustamm.it.

differenziato a seconda che essi siano collocati nell'ambito di una Regione ordinaria ovvero nell'ambito di una Regione speciale. Anzi, in tale ultimo caso risulta difficile pure offrire una configurazione unitaria di tali enti, i quali per alcuni aspetti – variabili, peraltro, da Regione a Regione – partecipano dello *status* ordinario, mentre per altri versano in una condizione di irriducibile minorità.

Peraltro, risulta invero singolare, nel passo precedentemente citato, il riferimento alla “sicura” sfera di autonomia costituzionalmente garantita agli enti locali dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001. La considerazione di tale *status*, infatti, avrebbe dovuto guidare in senso opposto l'interpretazione della disposizione in esame, anziché contribuire a fondare una soluzione ermeneutica in definitiva fondata sull'argomento *ubi lex dixit*. Come è noto, infatti, tale argomento è del tutto speculare a quello analogico, e può essere utilizzato solo a patto di dimostrare l'esistenza di differenze rilevanti tra le fattispecie in questione. La decisione in questione, dunque, avrebbe dovuto argomentare la conclusione cui perviene *nonostante* il rilevato *status* delle autonomie locali che evidentemente pone queste ultime su un piano di omogeneità rispetto alle Regioni.

Ed ancora, non appare per nulla convincente il riferimento dei giudici costituzionali alla «valenza non univoca» della possibile applicazione della norma in questione alle Regioni speciali. Tale non univocità, in effetti, non esiste. Gli esiti – più semplicemente – sono differenti a seconda degli enti destinatari presi in considerazione. Ma la individuazione degli enti destinatari è proprio il *demonstrandum* dell'argomentazione. Essa è il *prius*, rispetto al *posterius* rappresentato dalla “valutazione di maggiore autonomia”. Non è possibile, dunque, far discendere conseguenze giuridiche su tale punto dalla indeterminatezza degli enti destinatari.

Anche l'argomentazione che sostiene l'asserita applicabilità delle norme costituzionali inerenti la posizione degli enti locali limitatamente alle “competenze legislative nuove” delle Regioni speciali solleva qualche perplessità. Essa fa riferimento alla giurisprudenza costituzionale che ha escluso la possibilità di applicare “atomisticamente” singole norme del Titolo V alle Regioni speciali, evidenziando piuttosto come a queste ultime, quando ne ricorrano le condizioni, vadano applicati istituti giuridici considerati nella loro complessità, in modo tale da replicare gli armonici equilibri tra le ragioni dell'unità e quelle dell'autonomia di cui ciascuno di essi è espressione. Proprio la autonomia legislativa delle Regioni speciali è stato un terreno particolarmente fertile nel quale – pur non senza qualche contraddizione – questa giurisprudenza ha potuto svilupparsi e dare i suoi frutti. Così, si è affermato che

ciascuna competenza legislativa – sia statutaria che costituzionale – “viaggia” insieme ai limiti che la caratterizzano nel contesto di partenza.

Tale argomento, però, non è spendibile nel modo in cui fa la Corte nella sent. n. 370. L’art. 118 Cost. – e lo statuto costituzionale delle autonomie subregionali – non sono, infatti, “limiti” della funzione legislativa acquistata per effetto dell’applicazione dell’art. 10. Rappresentano un parametro sostanziale (ipoteticamente) volto a regolarne l’esercizio. Norme sostantive cui essa dovrà uniformarsi solo a patto che, specificamente per esse, valgano le condizioni previste dalla clausola di adeguamento automatico.

Ad ogni modo, prescindendo dalla valutazione concernente la correttezza delle conclusioni cui perviene la sent. n. 370 – tema evidentemente complesso, soprattutto per i suoi risvolti sistemici, sui quali non è possibile soffermarsi in questa sede – ciò che colpisce è soprattutto che, a pochi mesi di distanza dal deposito della decisione in questione, la Corte sia (implicitamente) intervenuta nuovamente sul tema, con la già menzionata **sentenza n. 397 del 2006**, nella quale il percorso argomentativo utilizzato è tutto imperniato su premesse radicalmente opposte rispetto a quanto deciso con la sent. n. 370.

Come già evidenziato più sopra, la sent. n. 397 del 2006 concerne il regime dei poteri sostitutivi nei confronti delle Comunità montane nell’ambito delle Regioni speciali. La conclusione – si è detto – è nel senso che, nei confronti di queste ultime, sono ammissibili forme di sostituzione che non seguano il regime “garantista” che deve necessariamente caratterizzare l’esercizio di simili poteri nei riguardi degli enti contemplati dall’art. 114. Quel che rileva in questa sede, però, è che il regime della sostituzione nei confronti degli enti territoriali subregionali nell’ambito delle Regioni speciali è configurato dalla decisione in questione in modo del tutto sovrapponibile a quanto accade in quelle di diritto comune. E ciò in base ad argomentazioni anch’esse del tutto sovrapponibili, imperniate sul pluralismo istituzionale paritario e sul (connesso) principio di sussidiarietà (endoregionale). Come si vede, si tratta di una ricostruzione non certo compatibile con quanto affermato dalla precedente sent. n. 370 del 2006²⁶⁵.

²⁶⁵ Forse a fianco della sent. n. 397 potrebbe essere posta anche la **sentenza n. 328 del 2006**, nella quale si ritiene che «la più ampia autonomia riconosciuta dalle norme del titolo V della parte seconda della Costituzione alle regioni ad autonomia ordinaria nelle indicate materie di competenza residuale e/o concorrente, rispetto a quella attribuita alla Provincia dalle norme statutarie nelle corrispondenti materie, (sia) confortata dalla considerazione che (...) ai sensi dell’art. 118 della Costituzione, le funzioni amministrative, attribuite ai Comuni, possono essere conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato “sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza” solo “per assicurarne l’esercizio unitario” (par. 3.1 del *Considerato in diritto*). Dunque, parrebbe che secondo la Corte il principio di sussidiarietà applicato alle relazioni “infraregionali” contribuisca a comporre il quadro di “maggiore autonomia” che caratterizza le Regioni ordinarie rispetto a quelle speciali a seguito della riforma del 2001.

La “posizione costituzionale” delle Regioni speciali è un punto di osservazione interessante per studiare, invece, la **sentenza n. 51 del 2006**. In tale decisione, infatti, si legge l’affermazione secondo la quale «la Regione Sardegna dispone, nell’esercizio delle proprie competenze statutarie in tema di edilizia ed urbanistica, anche del potere di intervenire in relazione ai profili di tutela paesistico-ambientale», sia «sul piano amministrativo che sul piano legislativo (in forza del cosiddetto “principio del parallelismo” di cui all’art. 6 dello statuto speciale), fatto salvo, in questo secondo caso, il rispetto dei limiti espressamente individuati nell’art. 3 del medesimo statuto in riferimento alle materie affidate alla potestà legislativa primaria della Regione (l’armonia con la Costituzione e con i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica e il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica)»²⁶⁶.

Quanto al principio del parallelismo (la cui perduranza anche dopo la riforma del 2001 era già stata affermata dalla sent. n. 236 del 2004), è possibile però osservare quanto segue.

Ove si ritenga che l’assetto statutario del parallelismo delle funzioni implichi la sopravvivenza del sistema dei limiti ad esso connessi, in nome del principio unitario di cui all’art. 5 Cost., dovrebbe affermarsi che in relazione a tali funzioni sia tutt’ora operante il limite dell’interesse nazionale, con la conseguente preminenza dell’indirizzo politico-amministrativo dello Stato su quello delle Regioni. Il primo potrebbe dunque continuare ad effettuare “ritagli” negli ambiti materiali testualmente affidati alle seconde in modo non dissimile da quanto avveniva in precedenza.

Questo esito, come è evidente, non consentirebbe di affermare la preferibilità, per le Regioni speciali, della regola del parallelismo. Ed infatti tra coloro che sostengono la tesi qui discussa c’è stato chi si è fatto carico di tale problema, evidenziando come essa si basi sul presupposto secondo il quale l’interesse nazionale non possa più vincolare le Regioni speciali²⁶⁷.

Il nodo su cui concentrare l’attenzione, peraltro (e con ciò si giunge al passaggio sopra citato concernente la perduranza dei limiti “classici” alla funzione legislativa delle Regioni speciali) è che – ad avviso di chi scrive – ciò che non può non applicarsi alle Regioni speciali in virtù della clausola di adeguamento automatico è rappresentato non solo o non tanto dalle singole norme che riconoscono competenze legislative o amministrative, quanto piuttosto dal

²⁶⁶ Par. 5 del *Considerato in diritto*. In tal senso (implicitamente) anche la **sentenza n. 328 del 2006**, al par. 3.1 del *Considerato in diritto*.

²⁶⁷ V. LOPILATO, *Funzioni amministrative, Regioni speciali e clausola di maggior favore: ipotesi casistiche*, in www.giustamm.it, nt. 10.

principio di paritarietà tra lo Stato e le Regioni incorporato (sia pure con le note precisazioni offerte dalla sent. n. 274 del 2003) dall'art. 114 Cost. La conseguenza che da ciò sarebbe necessario trarre è la seguente. Il “sistema” nel cui ambito si inseriscono le residue competenze normative di origine statutaria è quello offerto dal Titolo V della Costituzione, ed in particolare dal criterio della residualità regionale, e dai “correttivi” – in nome delle esigenze unitarie – che tale criterio conosce. Ossia le competenze esclusive statali, con particolare riguardo a quelle c.d. “trasversali”, ed il meccanismo della c.d. “sussidiarietà legislativa” illustrato dalle sentenze n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004. Il che, però, come è evidente non è compatibile con l'affermazione, reperibile nella giurisprudenza costituzionale, secondo la quale gli Statuti speciali continuano a rappresentare il quadro entro il quale definire la posizione costituzionale delle Regioni ad autonomia particolare, salve le “incursioni” di specifici istituti (sia pure considerati nella loro complessità) tratti dal Titolo V della Costituzione.

Per concludere, è possibile soffermarsi su alcune decisioni concernenti il “versante” delle materie. Al riguardo, vanno segnalate innanzi tutto le **sentenze nn. 134 e 181 del 2006**, le quali riconoscono che la competenza concorrente in tema di “tutela della salute” è più ampia rispetto alle «corrispondenti competenze statutarie in materia sanitaria»²⁶⁸. A queste può essere affiancata la già citata **sentenza n. 397 del 2006**, che evidenzia – ma il rilievo non costituisce certo una novità per la giurisprudenza costituzionale – come «il riconoscimento della competenza legislativa di tipo residuale, di cui al quarto comma dell'art. 117 della Costituzione, rappresenta, *ex art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione)*, una “forma di autonomia più ampia” rispetto alla competenza legislativa esclusiva attribuita dalle norme statutarie»²⁶⁹. Può essere citata, infine, la **sentenza n. 450 del 2006**, che riconosce alla Valle d'Aosta la competenza *ex art. 117, terzo comma, Cost.*, nella materia “tutela della salute” ed in quella “ordinamento della comunicazione”.

14. I profili processuali

Nel periodo in questa sede considerato non poche sono le decisioni che – dal punto di vista delle questioni processuali – si inseriscono in alvei già ampiamente consolidati, confermando prassi ormai ben note agli operatori.

²⁶⁸ Così la sent. n. 134, al par. 8 del *Considerato in diritto*. Tale assunto è ribadito anche dalla **sentenza n. 328 del 2006**, al par. 3.1 del *Considerato in diritto*.

²⁶⁹ Par. 3 del *Considerato in diritto*.

Così è, ad esempio, per le decisioni che pronunciano la cessazione della materia del contendere a seguito di promulgazione parziale, con omissione della parti impugnate, delle leggi approvate dalla Assemblea regionale siciliana. Al riguardo è possibile citare le **ord. nn. 171, 231, 204, 111, 147, 136, 309, 330, 358, 349, 340, 347, 404, 410 del 2006**. Nel caso della **sentenza n. 207 del 2006**, invece, si verifica un trasferimento della questioni proposte dalla delibera legislativa alla legge, che risulta promulgata integralmente.

Analogamente vanno menzionate quelle decisioni nelle quali la rinuncia al ricorso, accettata dalla controparte, dà luogo ad estinzione del giudizio. Si vedano, in tal senso, le **ordd. nn. 85, 230, 379, 356, 417 del 2006**²⁷⁰, e la **sentenza n. 422 del 2006**. Nelle **ordinanze nn. 11, 99, 163 e 348, 418 del 2006** e nella **sentenza n. 81 del 2006**²⁷¹, invece, la rinuncia da sola basta a determinare il dispositivo di estinzione in quanto si è in assenza di costituzione della controparte²⁷².

Quanto alla corretta instaurazione del giudizio, è invece necessario fare riferimento, innanzi tutto, alla **sent n. 214 del 2006**, la quale dichiara la inammissibilità del ricorso per tardività della notifica²⁷³, ed alla **ordinanza n. 218 del 2006**, nella quale la (manifesta) inammissibilità consegue alla tardività del deposito. L'**ordinanza n. 344 del 2006**, invece, fa derivare dalla medesima circostanza non l'inammissibilità ma l'improcedibilità del ricorso.

Confermata nelle sue grandi linee è inoltre la giurisprudenza concernente la necessità del "sostegno" al ricorso da parte della delibera dell'organo politico. La Corte, infatti, nella **sentenza n. 3 del 2006** afferma che «la scelta politica del Governo di impugnare norme regionali si esprime nell'indicazione delle specifiche disposizioni ritenute eccedenti le competenze della Regione, salva l'autonomia tecnica dell'Avvocatura dello Stato nell'individuazione dei motivi di censura (sentenza n. 533 del 2002)». Di conseguenza «le

²⁷⁰ Si veda anche l'**ordinanza n. 5 del 2006** nella quale, però, si menziona non l'accettazione, ma la *richiesta* della Regione resistente.

Cfr. inoltre le **ordd. nn. 226, 275 e 357 del 2006**, rese in sede di conflitto intersoggettivo.

²⁷¹ La sent. n. 81 dichiara la estinzione parziale, in quanto la rinuncia è avvenuta solo in relazione ad alcune delle disposizioni impugnate.

²⁷² Anche l'**ordinanza n. 5 del 2006** dichiara estinto il giudizio. Essa si segnala però perché la rinuncia al ricorso da parte dello Stato è stata depositata in data 22 febbraio 2005, e notificata alla Regione resistente il giorno 1 marzo 2005. La Regione, dal canto suo, in data 22 febbraio 2005 si è costituita in giudizio, chiedendo *autonomamente, e senza che le fosse stata (ancora) notificata la rinuncia*, la declaratoria di estinzione del processo. Ciò che, a rigore, non avrebbe potuto chiedere, poiché, in mancanza della rinuncia, la avvenuta abrogazione della legge impugnata (è questa, infatti, la ragione della rinuncia del ricorrente) avrebbe potuto dar luogo – ove ne ricorressero le condizioni – alla cessazione della materia del contendere.

Cfr. inoltre la **sentenza n. 167 del 2006**, resa in sede di conflitto intersoggettivo.

²⁷³ Par. 3 del *Considerato in diritto*.

questioni proposte nei confronti di norme non considerate da tale scelta politica» sono ritenute inammissibili²⁷⁴. Analogamente, si vedano e **sentenze nn. 396, 398 e 450 del 2006**²⁷⁵.

Le **sentenze nn. 12, 22 e 29 del 2006**, invece, vanno segnalate in quanto in esse la Corte dichiara l'inammissibilità della costituzione regionale per mancanza o carenza della procura *ad litem*.

Quanto al problema della “definizione” della questione di legittimità costituzionale, dalla giurisprudenza del 2006 emerge con chiarezza che i giudici di Palazzo della Consulta hanno al riguardo un approccio attento ai profili sostanziali, volto in definitiva a ritenere possibile l'esame nel merito tutte le volte che – in base a vari elementi e differenti percorsi – sia possibile ritenere sufficientemente chiara la individuazione dei termini della questione²⁷⁶, e ad escluderla tutte le volte in cui ciò non sia possibile. In tale ottica è possibile leggere, ad esempio, le **sentenze nn. 129, 365 e 396 del 2006**.

Quanto all'oggetto, è opportuno soffermarsi innanzi tutto sulla questione della impugnazione di una intera legge. I giudici di Palazzo della Consulta subordinano la ammissibilità di un ricorso impostato in tal modo alla fatto che, in virtù delle concrete circostanze, sia possibile individuare i termini ed «i limiti dello scrutinio richiesto»²⁷⁷. Ciò può accadere, ad esempio, perché «dal ricorso (...) è possibile individuare con chiarezza le norme sulle quali si appuntano le singole censure» (**sentenza n. 59 del 2006**²⁷⁸); ovvero perché le doglianze proposte si attagliano agevolmente a tutte le norme della legge in questione, in virtù della loro omogeneità (**sentenze nn. 238 e 239 del 2006**); ovvero, ancora, perché si contesta non già la singola norma della legge in questione (o anche tutte le norme della legge in questione considerate singolarmente), bensì un asserito vizio di illegittimità costituzionale che investe *ex se* l'intera legge. E' questo il caso, ad esempio, deciso con la

²⁷⁴ Par. 2 del *Considerato in diritto*. La decisione cita al riguardo le sentenze n. 106 del 2005, n. 166 del 2004 e n. 338 del 2003.

²⁷⁵ Si vedano, rispettivamente, i par. 2 e 2.1 del *Considerato in diritto*. Confermata è inoltre la prassi di far riferimento alla relazione del ministro per gli affari regionali per integrare il testo della delibera adottata sulla sua base. Al riguardo può essere menzionata anche la **sentenza n. 129 del 2006**, la quale respinge una eccezione della Regione resistente secondo la quale il ricorso governativo era da considerare inammissibile in quanto non sarebbero stati depositati contestualmente l'estratto del verbale del Consiglio dei ministri nel quale era stata adottata la delibera di impugnazione, e la relativa relazione del ministro. Tale eccezione non viene accolta, in quanto «i due documenti (...) risultano essere stati effettivamente depositati presso la cancelleria della Corte costituzionale e non emergono elementi per ritenere che tale deposito non sia stato contestuale a quello del ricorso» (par. 3 del *Considerato in diritto*).

Cfr. inoltre l' **ordinanza n. 196 del 2006**, resa in sede di conflitto intersoggettivo.

²⁷⁶ Magari appoggiandosi al «contenuto complessivo del ricorso», ovvero alla «analisi delle censure» (così la **sentenza n. 103 del 2006**, al par. 1 del *Considerato in diritto*).

²⁷⁷ Così la **sent. n. 238 del 2006**, al par. 2 del *Considerato in diritto*.

²⁷⁸ Par. 3 del *Considerato in diritto*.

sent. n. 398 del 2006²⁷⁹. Come è evidente, dunque, la ammissibilità di una censura su un intero testo di legge non può essere valutata se non in relazione alla motivazione che la sostiene. Ciò risulta chiaro, ad esempio, anche nella **sentenza n. 253 del 2006**²⁸⁰.

Può, inoltre, essere menzionata la **sentenza n. 248 del 2006**, nella quale vengono dichiarate inammissibili alcune questioni poiché «il ricorrente erra nell'individuare la disposizione da cui discenderebbero le violazioni costituzionali denunciate»²⁸¹.

Concernono specificamente la motivazione della questione di legittimità costituzionale, infine, una serie di decisioni delle quali è necessario rendere brevemente conto.

Le **sentenze nn. 246, 253 (punto 5), 129, 139, 365, 29 (punto 15) e 20 del 2006**, innanzi tutto, rilevano in quanto dichiarano la inammissibilità di censure in quanto ritenute, per varie ragioni, prive dei requisiti argomentativi minimi²⁸². A queste vanno affiancate le **sentenze nn. 139, 213, 214, 215, 364, 365 e 397 del 2006**²⁸³, nelle quali la decisione di inammissibilità è adottata a causa della genericità dell'atto introduttivo. Viceversa, nelle **sentenze nn. 80, 75, 213, 447 e 450 del 2006** sono ritenute ammissibili alcune censure motivate in modo succinto ma adeguato²⁸⁴.

Nel periodo preso in considerazione i giudici di Palazzo della Consulta dichiarano inammissibili censure extracompetenziali, ribadendo dunque la “dottrina della ridondanza”. In particolare, deve essere segnalata la **sentenza n. 116 del 2006**²⁸⁵.

Non sono pochi, inoltre, i casi in cui la Corte dichiara inammissibili gli interventi di soggetti terzi. Si tratta, del resto, di un *trend* assolutamente consolidato. Al riguardo si vedano le **sentenze nn. 51, 59, 80, 103, 116, 129, 265 e 450 del 2006**, per il giudizio in via principale, e le **sentenze nn. 89 e 312 del 2006** per il conflitto tra enti, per il quale, come è noto, la questione assume contorni parzialmente differenti.

Nel corso del periodo considerato, la Corte ha in alcuni casi fatto uso dello strumento dell'illegittimità costituzionale consequenziale. Al riguardo devono essere prese in considerazione le **sentenze nn. 40 e 253 del 2006**. Nella prima i giudici costituzionali

²⁷⁹ Cfr., in part., il par. 3 del *Considerato in diritto*.

²⁸⁰ Cfr., in part., il par. 2 del *Considerato in diritto*.

²⁸¹ Par. 2.1 del *Considerato in diritto*.

²⁸² Talvolta peraltro il riferimento alle specifiche censure serve alla Corte per “delimitare” l'oggetto dell'impugnazione, evitando così una declaratoria di inammissibilità. (cfr. la **sentenza n. 80 del 2006**).

²⁸³ Cfr., rispettivamente, nel *Considerato in diritto*, i parr. 11.2 e 12.3.1; 11; 2.1; 2; 3 e 4; 4.

²⁸⁴ Da notare la **sentenza n. 248 del 2006** si afferma che «il ricorso si presenta in termini così sommari da raggiungere appena, nel suo complesso, quella soglia minima di chiarezza cui la giurisprudenza costituzionale subordina l'ammissibilità delle impugnative in via principale (...) ed alcune volte le censure risultano articolate in termini più compiuti e meglio specificati nella relazione ministeriale allegata alla delibera del Governo, che non nel ricorso stesso» (par. 1 del *Considerato in diritto*).

²⁸⁵ Cfr. in part. il par. 3 del *Considerato in diritto*.

dichiarano invalide *ex art. 27* della legge n. 87 del 1953 tutte le disposizioni della legge regionale impugnata diverse da quelle colpite in accoglimento del ricorso statale, sulla base dell'argomentazione secondo la quale «l'intera legge regionale (...) è inscindibilmente connessa con le disposizioni specificamente censurate», in quanto le norme diverse da queste ultime «sono palesemente funzionali al raggiungimento dello scopo della legge stessa»²⁸⁶. La seconda, parimenti, dichiara l'illegittimità consequenziale di una serie di disposizioni che si pongono in rapporto di «inscindibile connessione»²⁸⁷ con norme impugate ed annullate. Anche la **sentenza n. 424 del 2006** utilizza lo strumento di cui all'art. 27 in virtù di una «inscindibile connessione».

Merita di essere segnalata, inoltre, la **sentenza n. 248 del 2006**, nella quale i giudici di Palazzo della Consulta affrontano – tra le altre – una censura motivata in base all'asserito contrasto della norma oggetto del giudizio con un principio fondamentale. Al riguardo, la sent. n. 248 si limita ad affermare che «la questione è fondata per l'assorbente motivo che la norma impugnata poggia esclusivamente su disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime dalla presente sentenza»²⁸⁸. Come è agevole rilevare, nonostante le apparenze la Corte non accoglie la questione proposita, sulla quale in effetti non si pronuncia. La motivazione posta a sostegno della decisione di incostituzionalità, infatti, prescinde totalmente dall'ipotizzato contrasto con un principio fondamentale della materia. Si tratta, piuttosto, di un argomento che può fondare una dichiarazione di illegittimità consequenziale. Sarebbe stato necessario, allora, menzionare esplicitamente all'art. 27 della l. n. 87 del 1953 e non riferire la declaratoria di invalidità alla questione sollevata dal ricorso.

Un approfondimento merita inoltre la questione delle sopravvenienze normative e la possibilità che esse diano luogo a dispositivi di cessazione della materia del contendere. Con l'ord. n. 137 del 2004 la Corte aveva individuato alcuni *step* al fine di giudicare dell'incidenza dello *ius superveniens* nel giudizio principale. In particolare, in quella decisione si valutava: a) l'ipotesi che dalla nuova disposizione fosse desumibile «una norma sostanzialmente coincidente con quella impugnata nel ricorso» (ciò che darebbe luogo al trasferimento della questione); b) nel caso opposto, la eventuale satisfattività della nuova norma rispetto alle censure fatte valere col ricorso; c) la eventualità – in caso di *ius superveniens* satisfattivo – che la norma impugnata avesse avuto attuazione *medio tempore*. Ove la condizione *sub b)* non fosse stata verificata, ovvero ove lo fosse la condizione *sub c)*, dall'ord. n. 137 si desume

²⁸⁶ Par. 2.4 del *Considerato in diritto*.

²⁸⁷ Parr. 6 e 8 del *Considerato in diritto*.

²⁸⁸ Par. 7 del *Considerato in diritto*.

la perdurante necessità di un giudizio nel merito. Diversamente, si apre la strada alla cessazione della materia del contendere.

Non sono pochi i casi, nel 2006, in cui i giudici di Palazzo della Consulta hanno dovuto fronteggiare sopravvenienze normative. Cerchiamo di capire se e in che termini hanno fatto uso dello schema accennato.

L'*iter* sopra richiamato viene applicato – e conduce alla cessazione della materia del contendere – nelle **sentenze nn. 80 e 370 del 2006**²⁸⁹, nonché nell'**ordinanza n. 345 del 2006**. Viceversa, nella **sentenza n. 239 del 2006** lo *ius superveniens* viene considerato meramente formale, e, dunque, la questione di legittimità costituzionale viene trasferita sulla nuova norma²⁹⁰. La sopravvenienza non è formale, ma non in grado di soddisfare le pretese del ricorso, invece, nel caso deciso con la **sentenza n. 155 del 2006**²⁹¹. Più articolata la situazione nella **sentenza n. 134 del 2006**, nella quale si esclude che le modifiche normative intervenute dopo la proposizione del giudizio determinino la cessazione della materia del contendere, in considerazione della incapacità di tali modifiche di incidere sui profili rilevanti in relazione alle censure proposte. Tuttavia i giudici di Palazzo della Consulta concludono affermando che – in considerazione della circostanza secondo la quale una delle disposizioni sopravvenute sostituiva un parere con una intesa con la Conferenza Stato-Regioni, per alcune delle procedure cui la norma oggetto del giudizio si riferiva – «le censure rest(a)no circoscritte a quelle sole procedure, individuate dalla norma impugnata, che non siano state modificate in termini soddisfattivi per le ricorrenti dal comma 293 della legge n. 266 del 2005». La **sentenza n. 405 del 2006**, invece, prescinde dalla valutazione circa la satisfattività delle nuove norme, procedendo all'esame del merito delle questioni concernenti le vecchie evidenziando come non risulta che esse non siano state oggetto di applicazione, mentre la **sentenza n. 181 del 2006** dichiara la cessazione della materia del contendere a causa di una sopravvenienza normativa *riproduttiva*, anch'essa impugnata.

Può essere citata in questa sede anche la **sentenza n. 365 del 2006**, nella quale si ritiene la modifica del quadro normativo non rilevante, né da un punto di vista formale, né da un punto di vista sostanziale: conseguentemente, non si pone un problema di *ius superveniens*.

Ancora, è possibile fare menzione di altre tre decisioni. In primo luogo, della **sentenza n. 3 del 2006**, nella quale si dichiara lo *ius superveniens* intervenuto prima della proposizione

²⁸⁹ Cfr., rispettivamente, i parr. 8 e 6.1 del *Considerato in diritto*.

²⁹⁰ Par. 2 del *Considerato in diritto*.

²⁹¹ Par. 3.1 del *Considerato in diritto*.

del giudizio determina un dispositivo di inammissibilità; inoltre, della **sentenza n. 20 del 2004**, che dichiara la cessazione della materia del contendere non già in seguito alla abrogazione, ma in seguito alla *rettifica*, operata mediante comunicato pubblicato nella *Gazzetta ufficiale*, della disposizione impugnata; infine, della **sentenza n. 214 del 2004**, la quale dichiara la cessazione della materia del contendere in virtù di una intesa intervenuta in sede di Conferenza Stato-Regioni²⁹².

Quanto al giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, può essere citata la **sentenza n. 31 del 2006**, nella quale, in occasione di un conflitto concernente un atto dell'Agencia del demanio, si afferma che «il termine Stato deve ritenersi impiegato dall'art. 134 Cost. in un duplice significato: più ristretto quando viene in considerazione come persona giuridica, che esercita le supreme potestà, prima fra tutte quella legislativa; più ampio, quando, nella prospettiva dei rapporti con il sistema regionale, si pone come conglomerato di enti, legati tra loro da precisi vincoli funzionali e di indirizzo, destinati ad esprimere, nel confronto dialettico con il sistema regionale, le esigenze unitarie imposte dai valori supremi tutelati dall'art. 5 Cost»²⁹³.

²⁹² Cfr. inoltre la **sentenza n. 216 del 2006**, nella quale la cessazione deriva da una sopravvenuta carenza di interesse non dovuta a *ius superveniens*, nonché la **sent. n. 425 del 2006**.

²⁹³ Par. 2 del *Considerato in diritto*.