

**CONSIGLIO REGIONALE
ASSEMBLEA LEGISLATIVA DELLA LIGURIA**

**Osservatorio Legislativo Interregionale
Roma, 30 settembre e 1 ottobre 2010**

**SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE
RELATIVE ALLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO**

A cura di: Alda Santarella

Premessa alle note di sintesi

Le presenti note di sintesi hanno ad oggetto le sentenze della Corte Costituzionale depositate nel periodo tra il 28 maggio 2010 e il 28 luglio 2010, dalla n. 187 alla n. 286, periodo nel quale sono state depositate complessivamente n. 100 tra sentenze e ordinanze. Nell'ambito di queste pronunce sono di seguito sintetizzate le sentenze che riguardano le Regioni a Statuto ordinario.

Le materie su cui la Corte ha avuto modo di pronunciarsi nel periodo di riferimento riguardano la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, la produzione, il trasporto e la distribuzione dell'energia, la circolazione sulle strade regionali, il commercio, il pubblico impiego, la tutela della salute, l'ordinamento della comunicazione, la tutela della concorrenza, la caccia, l'immigrazione, l'ordine pubblico e la sicurezza.

Si segnala che per la prima volta, nella **sentenza 246 del 2010**, la Corte ha affrontato alcune questioni relative al nuovo articolo 132 della Costituzione, con riferimento al **procedimento di approvazione della legge di distacco territoriale di Comuni da una Regione** ad un'altra.

Nel merito, la Corte ha dichiarato non fondata la questione con riferimento alla asserita violazione del secondo comma dell'art. 132 della Costituzione, rilevando che, ove si intenda distaccare uno o più Comuni – o Province – da una Regione onde aggregarli ad un'altra, ciò possa avvenire solo attraverso un procedimento speciale, plurifasico, aggravato dal previo svolgimento di due adempimenti ulteriori rispetto a quelli legislativi ordinari. La Corte non ritiene, né lo ha ritenuto nella sentenza n. 334 del 2004, che la «sicura incidenza» che i pareri espressi dalle Regioni vengono ad avere nell'ambito della procedura prevista dal secondo comma dell'art. 132 Cost. possa concretizzarsi nell'esistenza a carico del Parlamento di ulteriori oneri procedimentali susseguenti alla espressione del parere ed alla sua acquisizione in sede parlamentare. La norma costituzionale, infatti, è l'unica che possa porre dei vincoli di carattere procedimentale all'operato degli organi legislativi, non prescrive che, esauritasi la prima delle due fasi in cui si articola lo speciale procedimento di cui all'art. 132, secondo comma, della Costituzione.

Particolarmente rilevante, infine, è la **sentenza n. 278 del 2010**, in materia di “**energia nucleare**” e “**turismo**”, originata dal ricorso di numerose Regioni avverso alcune norme della legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia), in cui sono prese in esame nel merito questioni relative all'energia nucleare, altre relative alla materia del turismo, e sono, altresì, affrontate dalla Corte diverse questioni di giustizia costituzionale, nonché questioni relative alla legge delega. La Corte dichiara l'inammissibilità delle questioni di illegittimità costituzionale delle norme che prevedono la previsione di dichiarare i siti aree di interesse strategico nazionale, soggette a speciali forme di vigilanza e di protezione, poiché esse eccedono la materia energetica e, essendo finalizzate alla prevenzione di reati in prossimità dell'area dove si produce l'energia nucleare o dove le scorie radioattive sono conservate, ricadono nella competenza esclusiva dello Stato in tema di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, di cui all'articolo 117, secondo comma, Cost. Sono state dichiarate inammissibili anche le questioni aventi ad oggetto le norme che disciplinano la costruzione e l'esercizio di impianti per la produzione di energia elettrica nucleare, le norme che sono

dirette ad approntare garanzie di tipo sostitutivo, per superare il mancato raggiungimento delle necessarie intese con gli enti locali coinvolti nel procedimento di autorizzazione unica ed, infine, le disposizioni che recano criteri per la definizione delle tipologie degli impianti di produzione. La Corte afferma che tali disposizioni sono attribuibili, con carattere di prevalenza, alla materia della produzione dell'energia, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., giacché con esse il legislatore ha concretizzato normativamente l'intento non solo di riavviare l'approvvigionamento energetico da fonte nucleare e al contempo di favorirne un rapido sviluppo, attraverso l'autorizzazione unica. La Corte con la stessa sentenza si pronuncia dichiarando l'illegittimità costituzionale della disciplina contenuta nell'art. 3, comma 9, della legge n. 99 del 2009, la quale, escludendo che le strutture turistico-ricettive all'aperto (campeggi) abbiano rilevanza urbanistica edilizia, oltrepassa, secondo la Corte, i confini delle competenze che, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. spettano al legislatore statale in materia di governo del territorio: l'intervento del legislatore statale introduce una disciplina che si risolve in una normativa dettagliata e specifica che non lascia alcuno spazio al legislatore regionale.

Nelle singole materie possono essere così sintetizzati gli orientamenti espressi dalla Corte.

In materia di **"tutela dell'ambiente e dell'ecosistema"** la Corte, nella **sentenza n. 193 del 2010**, si sofferma sul quadro normativo di riferimento, ribadendo che le competenze legislative in materia di "tutela" spettano esclusivamente allo Stato, mentre le Regioni possono esercitare soltanto funzioni amministrative di "tutela" se ed in quanto ad esse conferite dallo Stato, in attuazione del principio di sussidiarietà, di cui all'art. 118, primo comma, Cost. Peraltro, le Regioni, se da un lato non possono invadere le competenze legislative esclusive dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, dall'altro sono tenute a rispettare la disciplina dettata dalle leggi statali, le quali, per quanto riguarda la "tutela", prevedono il conferimento alle Regioni di precise funzioni amministrative, imponendo per il loro esercizio il rispetto del principio di cooperazione tra Stato e Regioni, e, per quanto riguarda le funzioni di "valorizzazione", dettano i principi fondamentali che le Regioni stesse sono tenute ad osservare.

Riguardo alla materia **"produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia"**, la Corte nella **sentenza n. 194 del 2010** ha affermato che la disciplina impugnata relativa agli insediamenti di impianti eolici e fotovoltaici, in particolare in merito alla regolamentazione dei titoli abilitativi, e alle ipotesi di applicabilità di procedure semplificate in alternativa all'autorizzazione unica prevista dal d.lgs. n. 387 del 2003, era riconducibile alla materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia". In tale materia, secondo la Corte è riconoscibile l'esercizio della legislazione di principio dello Stato per esigenze di uniformità e di esercizio unitario di funzioni amministrative relative ai problemi energetici di livello nazionale, come più in generale nelle materie di competenza concorrente.

Nella **sentenza n. 215 del 2010** la Corte ritenendo la questione fondata, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4, commi 1, 2, 3 e 4 del decreto legge 1°luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), in tema di interventi urgenti per le reti dell'energia. In considerazione del fatto che si verte in materia di produzione, trasmissione e distribuzione dell'energia, non può in astratto contestarsi che l'individuazione e la realizzazione dei relativi interventi possa essere compiuta a livello

centrale, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, tuttavia, la Corte ritiene che, in concreto, quando un simile spostamento di competenze è motivato con l'urgenza che si ritiene necessaria nell'esecuzione delle opere, esso deve essere confortato da valide e convincenti argomentazioni. Nel caso di specie, pertanto, non risultano rispettati i canoni di pertinenza e proporzionalità richiesti dalla giurisprudenza costituzionale al fine di riconoscere la legittimità di previsioni legislative che attraggano in capo allo Stato funzioni di competenza delle Regioni. Trattandosi di iniziative di rilievo strategico, ogni motivo d'urgenza dovrebbe comportare l'assunzione diretta, da parte dello Stato, della realizzazione delle opere medesime. La Corte rileva che la disposizione impugnata stabilisce che gli interventi da essa previsti debbano essere realizzati con capitale interamente o prevalentemente privato, che per sua natura è aleatorio, sia quanto all'*an* che al *quantum*.

Della materia di "**pubblico impiego**" si è occupata La Corte nella sentenza n. 195 del 2010 e nella sentenza n. 225 del 2010. Secondo la giurisprudenza consolidata della Corte costituzionale, infatti, il concorso pubblico, quale «forma generale e ordinaria di reclutamento per le pubbliche amministrazioni», è necessario non soltanto nelle «ipotesi di assunzione di soggetti precedentemente estranei alle pubbliche amministrazioni, [ma anche...] nei casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio (ciò che comunque costituisce una "forma di reclutamento")» (fra le molte, sentenza n. 293 del 2009). La facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del concorso pubblico deve essere «delimitata in modo rigoroso» (fra le più recenti, sentenze n. 100 e n. 9 del 2010) e solo ove ricorrano «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle» (sentenza n. 293 del 2009), ovvero devono riferirsi a specifiche necessità «funzionali» dell'amministrazione (sentenze n. 215 del 2009 e n. 363 del 2006) e devono essere desumibili dalle «funzioni» svolte dal personale reclutato (sentenza n. 81 del 2006). Alla luce di tali affermazioni, la Corte nella **sentenza n. 195 del 2010** afferma che è da escludere che ragioni giustificative della deroga al concorso pubblico possano essere ricollegate ad un particolare interesse degli stessi dipendenti beneficiari della deroga o, comunque, ad esigenze strumentali dell'amministrazione, connesse alla gestione del personale. Occorre, invece, che eventuali deroghe trovino un fondamento giustificativo nella peculiare natura delle funzioni dell'amministrazione, cioè dei compiti ad essa attribuiti per soddisfare gli interessi della collettività e per la cui realizzazione i dipendenti pubblici sono reclutati. La finalità di perequare trattamenti normativi e retributivi dei dipendenti in servizio risponde ad un interesse strumentale dell'amministrazione e prescinde dalla natura delle funzioni attribuite a tali dipendenti.

Nella **sentenza n. 225 del 2010** la Corte pone in evidenza che il principio del pubblico concorso non è destinato a subire limitazioni neppure nel caso in cui il personale da stabilizzare abbia fatto ingresso, in forma precaria, nell'amministrazione con procedure di evidenza pubblica, e neppure laddove la selezione a suo tempo svolta sia avvenuta con pubblico concorso, dato che la necessità del concorso per le assunzioni a tempo indeterminato discende non solo dal rispetto del principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., ma anche dalla necessità di consentire a tutti i cittadini l'accesso alle funzioni pubbliche, in base all'art. 51 Cost.. La lesione del principio del pubblico concorso, nel caso in esame, è accentuata dal carattere assolutamente potestativo del diritto alla stabilizzazione contemplato nella norma impugnata, la quale autorizza il personale che abbiano ricoperto, per almeno cinque anni consecutivi, incarichi

dirigenziali nelle strutture della Regione e attualmente prestino servizio presso le stesse dirigente assunto in via precaria ad essere stabilizzato su semplice domanda e, dunque, senza alcuna giustificazione della necessità funzionale dell'amministrazione e senza alcuna valutazione della professionalità e dell'attività svolta da questi dirigenti.

Nella **sentenza n. 224 del 2010** la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma della Regione Lazio che prevedeva che il direttore amministrativo e il direttore sanitario cessassero dall'incarico entro tre mesi dalla data di nomina del nuovo direttore generale e possono essere riconfermati. La norma, secondo la Corte, contempla un meccanismo di decadenza automatica e generalizzata dalle suddette funzioni dirigenziali, senza la previsione di una fase procedurale che faccia dipendere la decadenza da pregressa responsabilità del dirigente, con ciò comportando una vera e propria «discontinuità della gestione» (sentenza n. 55 del 2009), in contrasto con l'art. 97 della Costituzione. La scelta fiduciaria del direttore amministrativo – che deve essere effettuata con provvedimento, motivato, ma pur sempre ampiamente discrezionale, del direttore generale, con particolare riferimento alle capacità professionali del prescelto in relazione alle funzioni da svolgere – non implica, infatti, che la interruzione del rapporto, che si instaura in conseguenza di tale scelta, possa avvenire con il medesimo margine di apprezzamento discrezionale che connota quest'ultima. Una volta, infatti, instaurato il rapporto di lavoro, con la predeterminazione contrattuale della sua durata, vengono in rilievo altri profili, connessi, in particolare, da un lato, alle esigenze dell'Amministrazione ospedaliera concernenti l'espletamento con continuità delle funzioni dirigenziali proprie del direttore amministrativo, e, dall'altro lato, alla tutela giudiziaria, costituzionalmente protetta, delle situazioni soggettive dell'interessato, inerenti alla carica. E proprio la valutazione di tali esigenze determina il contrasto della disposizione impugnata con il principio di buon andamento sancito dall'art. 97 Cost., in quanto la disposizione stessa non è ancora l'interruzione del rapporto di ufficio in corso a ragioni "interne" a tale rapporto, che – legate alle modalità di svolgimento delle funzioni del direttore amministrativo – siano idonee ad arrecare un *vulnus* ai principi di efficienza, efficacia e continuità dell'azione amministrativa. A ciò è da aggiungere che la norma censurata, prevedendo l'interruzione *ante tempus* del rapporto, non consente alcuna valutazione qualitativa dell'operato del direttore amministrativo, che sia effettuata con le garanzie del giusto procedimento.

Nella **sentenza n. 267 del 2010**, la Corte ha rilevato che dichiarato l'illegittimità parziale dell'articolo 5 della legge della Regione Calabria n. 11 del 2009 in quanto la disposizione produce l'effetto di consentire l'accesso di personale dipendente da un soggetto privato all'impiego di ruolo presso pubbliche amministrazioni in modo automatico, senza alcun tipo di filtro, e, soprattutto, anche in caso di assenza di concorso pubblico. La Corte rileva altresì che l'istituzione dell'Autorità per il servizio sanitario, si pone in contrasto con i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.: la creazione della Autorità e le sue attribuzioni non sono coordinate in alcun modo con le funzioni spettanti al Dipartimento della tutela della salute e politiche sanitarie della Regione, soprattutto per quanto riguarda le attività di controllo. Ne deriva il mancato rispetto dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e di contenimento della spesa stabiliti dalla legislazione statale con gli artt. 29 del d.l. n. 223 del 2006 e 68 del d.l. n. 112 del 2008, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost..

Riguardo alla materia “**tutela della salute**”, la Corte nella **sentenza n. 207 del 2010** ha affermato preliminarmente che per individuare la materia alla quale devono essere ascritte le disposizioni oggetto di censura, non assume rilievo la qualificazione che di esse dà il legislatore, ma occorre fare riferimento all’oggetto ed alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro *ratio* e tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l’interesse tutelato (sentenze n. 430, n. 169 e n. 165 del 2007). La disciplina degli accertamenti medico-legali sui dipendenti assenti per malattia devono essere correttamente ricondotte alla materia di competenza legislativa concorrente della «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, della Costituzione) che, come la Corte ha più volte ribadito, è «assai più ampia» rispetto a quella precedente dell’«assistenza ospedaliera» (sentenze n. 134 del 2006 e n. 270 del 2005), ed esprime «l’intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina» (sentenza n. 162 del 2007). La disciplina introdotta dai commi 5-bis e 5-ter, peraltro, non lascia alcuno spazio di intervento alla Regione non solo per un’ipotetica legiferazione ulteriore, ma persino per una normazione secondaria di mera esecuzione, con l’effetto, peraltro, di vincolare risorse per l’effettuazione di una prestazione che non rientra nella materia di competenza esclusiva dello Stato di cui al già citato art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., incidendo, in tal modo, anche sull’autonomia finanziaria della Regione, tutelata dall’art. 119 Cost.

Nella **sentenza n. 245 del 2010** la Corte Costituzionale, richiamandosi alla precedente sentenza n. 150 del 2010, rileva che la competenza regionale in tema di autorizzazione e vigilanza delle istituzioni sanitarie private vada inquadrata nella potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute (di cui all’art. 117, comma terzo, Cost.), resta, comunque, [...] precluso alle Regioni di derogare a norme statali che fissano principi fondamentali»; né assume rilievo «(l)a circostanza che queste strutture non abbiano l’accreditamento presso il servizio sanitario nazionale» perché tale elemento «non incide sul tipo di prestazioni che esse vengono ad erogare». La disposizione regionale disattende il principio fondamentale dettato dagli artt. 8, comma 4, e 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992, i quali stabiliscono la necessità di tale autorizzazione per gli studi medici ed odontoiatrici privati al fine di «assicurare livelli essenziali di sicurezza e di qualità delle prestazioni, in ambiti nei quali il possesso della dotazione strumentale e la sua corretta gestione e manutenzione assum[ono] preminente interesse per assicurare l’idoneità e la sicurezza delle cure», non rispettando, in tal modo, i limiti imposti dall’art. 117, terzo comma, della Costituzione in materia di tutela della salute.

Passando ad un altro ambito di materia, nella **sentenza n. 214 del 2010** la Corte si pronuncia in merito alla **modifica della circoscrizione territoriale dei Comuni**, affermando che l’art. 133, secondo comma, Cost. non consente in nessun caso di surrogare con altri elementi procedurali né la legge regionale, né il referendum. E’ principio consolidato della propria giurisprudenza (da ultimo nella sentenza n. 237 del 2004) quello «secondo cui l’art. 133, secondo comma, della Costituzione, che nell’attribuire alla Regione il potere, con legge, di istituire «nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni», prescrive di sentire «le popolazioni interessate», «comporta, per le Regioni a statuto ordinario, l’obbligo di procedere a tal fine mediante referendum (cfr. sentenze n. 279 del 1994, n. 107 del 1983 e n. 204 del 1981)». L’istituto

referendario, infatti, garantisce «l'esigenza partecipativa delle popolazioni interessate» (sentenza. n. 279 del 1994) anche per la mera modificazione delle circoscrizioni comunali (sentenza. n. 433 del 1995) e pertanto il legislatore regionale dispone in materia soltanto del potere di regolare il procedimento che conduce alla variazione, ed in particolare di stabilire gli eventuali criteri per la individuazione delle "popolazioni interessate" al procedimento referendario (sentenza. n. 94 del 2000). Posto che l'art. 133, secondo comma, Cost. impone l'osservanza di tali forme ogni qual volta si verifichi l'effetto di una modifica delle circoscrizioni territoriali, non sono ammesse deroghe per ipotesi ritenute di minor rilievo.

La Corte ha affrontato un questione in materia di **circolazione stradale**. Nella **sentenza n. 223 del 2010** si è pronuncia in merito alla legge Regione Campania 22 luglio 2009, n.10 (Regolamentazione ed uso degli apparecchi di misurazione della velocità "autovelox" sulle strade di proprietà regionale), ribadendo che la disciplina della circolazione stradale è attribuita alla competenza esclusiva dello Stato (sentenza n. 428 del 2004). La Corte non ritiene condivisibile l'argomento difensivo secondo il quale le norme della legge impugnata si riferirebbero solo alle strade della Regione Campania, dal momento che la sentenza n. 428 del 2004 non distingue, ai fini della competenza esclusiva dello Stato in tema di circolazione stradale, tra strade classificate come statali, regionali o provinciali.

In due sentenze, la **sentenza n. 226 e sentenza n. 274 del 2010**, la Corte si pronuncia in riferimento alla materia "**ordine pubblico e sicurezza**" e alla materia "**servizi sociali**". La Corte si sofferma sul valenza delle formule «sicurezza urbana» e «situazioni di disagio sociale». Quanto al concetto di «sicurezza urbana» la Corte ha avuto modo di pronunciarsi sul d.m. 5 agosto 2008, nel senso che essa identifica «un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale» e va, pertanto, intesa in relazione alle attività di prevenzione e repressione dei reati. La formula «disagio sociale», invece, nella sua genericità si presta ad abbracciare molte di ipotesi di emarginazione o di difficoltà di inserimento dell'individuo nel tessuto sociale, derivanti da condizioni economiche, di salute, età, rapporti familiari. Tali situazioni di disagio reclamano interventi ispirati a finalità di politica sociale, riconducibili segnatamente alla materia dei «servizi sociali», appartenente alla competenza legislativa regionale residuale (tra le ultime, sentenze n. 121 e n. 10 del 2010). Detta materia individua il complesso delle attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario (ex plurimis, sentenze n. 168 e n. 124 del 2009; n. 50 del 2008; n. 287 del 2004). Nel caso di specie, poi, la Corte non ritiene che possa essere utilmente invocato il criterio della prevalenza, al fine di ricondurre l'intera disciplina in esame nell'alveo della competenza statale. L'applicazione di questo strumento per comporre le interferenze tra competenze concorrenti implica, infatti, da un lato, una disciplina che, collocandosi alla confluenza di un insieme di materie, sia espressione di un'esigenza di regolamentazione unitaria, e, dall'altro, 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 (sentenza n. 222 del 2006).

Riguardo alla materia **“tutela della concorrenza” e “commercio”**, la Corte nella **sentenza n. 232 del 2010** ha affermato che il divieto regionale generalizzato, posto dalla Regione Liguria, di effettuare vendite promozionali, per qualsiasi tipologia di prodotti (stagionali e non) in periodo antecedente le vendite di fine stagione, si pone in aperto contrasto con la disciplina statale che, adottata espressamente «al fine di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato», dispone la eliminazione della «fissazione di divieti ad effettuare vendite promozionali», con la sola eccezione dei «periodi immediatamente precedenti i saldi di fine stagione per i medesimi prodotti». Come costantemente affermato dalla Corte (da ultimo, nella sentenza n. 45 del 2010), nella nozione di «tutela della concorrenza», di cui all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., devono essere ricomprese: a) «le misure legislative di tutela in senso proprio, che hanno ad oggetto gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull’assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione»: si tratta di misure *antitrust*; b) le disposizioni legislative «di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l’apertura, eliminando barriere all’entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese»: si tratta di misure volte ad assicurare la concorrenza «nel mercato»; c) le disposizioni legislative che perseguono il fine di assicurare procedure concorsuali di garanzia mediante la strutturazione di tali procedure in modo da realizzare «la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici»: si tratta di interventi miranti a garantire la concorrenza «per il mercato». La Corte ha, altresì, chiarito che «l’attribuzione delle misure [a tutela della concorrenza] alla competenza legislativa esclusiva dello Stato comporta sia l’inderogabilità delle disposizioni nelle quali si esprime, sia che queste legittimamente incidono, nei limiti della loro specificità e dei contenuti normativi che di esse sono proprie, sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano».

Riguardo alla materia **“ordinamento della comunicazione”, “tutela della concorrenza” e “sistema tributario”**, la Corte nella **sentenza n. 255 del 2010** ha affermato che la natura, l’oggetto e le finalità degli interventi a «sostegno del sistema integrato delle comunicazioni di pubblica utilità non riguardano la disciplina dei mercati ed il contrasto delle posizioni dominanti e che, pertanto, non interferiscono in alcun modo con la normativa statale menzionata nel ricorso, dettata a tutela della concorrenza. È evidente, cioè, che la definizione di «sistema integrato delle comunicazioni» contenuta nella denunciata disposizione regionale – recante oltretutto (nell’alinea del comma 1) l’espressa clausola limitativa: «Ai fini della presente legge»– attiene a statuizioni riguardanti la materia «ordinamento della comunicazione», di competenza legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, Cost. non evocato quale parametro), ed opera, perciò, su un piano del tutto diverso da quello del d.lgs. n. 177 del 2005, con la conseguenza che la mancata inclusione, da parte del legislatore regionale, dell’«editoria annuaristica ed elettronica» non fruibile attraverso internet, della «stampa quotidiana e periodica» e della «pubblicità esterna» tra le attività ricomprese nel suddetto «sistema integrato» non comporta alcuna violazione del predetto decreto legislativo e, quindi, della competenza statale esclusiva in materia di «tutela della concorrenza». La Corte ritiene invece fondata la seconda questione relativa alla

disposizione con cui la Regione Piemonte ha previsto l'utilizzazione di una quota parte del «canone di abbonamento» radiotelevisivo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., nella parte in cui tale parametro riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia «sistema tributario dello Stato». La disciplina, anche di dettaglio, dei tributi statali è riservata alla legge statale e che, pertanto, l'intervento del legislatore regionale su tali tributi è precluso, ancorché diretto soltanto ad integrarne la disciplina, salvo che l'intervento sia consentito dalla stessa legislazione statale (sentenze n. 123 del 2010; n. 298 e n. 216 del 2009; n. 2 del 2006; n. 397 del 2005). Ciò vale anche per il cosiddetto «canone di abbonamento» radiotelevisivo, che ha da tempo assunto natura di prestazione tributaria, istituita e disciplinata dallo Stato è destinato «quasi per intero al finanziamento della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo».

Con **sentenza n. 272 del 2010** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 6, e dell'articolo 9, comma 6, della legge della Regione Toscana n. 54 del 2000, che stabiliva che fossero a carico dei titolari degli impianti radio base della telefonia mobile, esistenti sul territorio della Regione Toscana, gli oneri relativi all'effettuazione di verifiche e controlli di detti impianti. Dette norme violano l'art. 117, terzo comma, della Costituzione e il principio fondamentale in materia di ordinamento della comunicazione, fissato nell'articolo 93 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), secondo cui le «pubbliche amministrazioni, le Regioni, le Province ed i Comuni non possono imporre per l'impianto di reti o per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, oneri e canoni che non siano stabiliti per legge», norma che esprime un principio fondamentale «in quanto 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», cui le Regioni, nella materie di legislazione concorrente, non possono derogare.

Riguardo alla materia «**immigrazione**», la Corte nella **sentenza n. 269 del 2010**

La Corte ha ritenuto non fondate le questioni relative alla introduzione di una misure concernenti i cittadini comunitari, attraverso norme dirette a riconoscere in favore dello straniero irregolarmente presente in Italia di una serie di prestazioni sanitarie. Sul punto vengono richiamati precedenti orientamenti della Corte secondo cui «lo straniero è [...] titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona» (sentenza n. 148 del 2008) ed in particolare, con riferimento al diritto all'assistenza sanitaria, ha precisato che esiste «un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto». Quest'ultimo deve perciò essere riconosciuto «anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso» (sentenza n. 252 del 2001). Con riferimento all'ultima censura, attinente ad una disposizione dettata per promuovere intese al fine di agevolare la frequenza degli stranieri ai corsi di formazione professionale o tirocini formativi, la Corte richiama punto un precedente orientamento della Corte secondo il quale il **potere estero delle Regioni** si risolve in «attività di mero rilievo internazionale», che corrispondono a quelle attività compiute con omologhi organismi esteri «aventi per oggetto finalità di studio o di informazione (in materie

tecniche) oppure la previsione di partecipazione a manifestazioni dirette ad agevolare il progresso culturale o economico in ambito locale, ovvero, infine, l'enunciazione di propositi intesi ad armonizzare unilateralmente le rispettive condotte» (sentenza n. 454 del 2007), nelle materie di competenza regionale, ovvero in quelle azioni finalizzate al raccordo delle proprie attività - sempre nelle materie di propria competenza - con iniziative dell'amministrazione statale, dell'Unione europea o anche degli organismi internazionali (sentenza n. 131 del 2008), che siano ovviamente adottate nel rispetto dei principi della politica estera fissati dallo Stato.

Sentenza: n. 193 del 4 giugno 2010

Materia: Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117 comma secondo lett. s), comma terzo, art.118 Cost.

Ricorrente: Presidenza del Consiglio dei Ministri

Oggetto: legge Regione Piemonte 29 giugno 2009, n. 19 (Testo unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità)

Esito: illegittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, lettera c); 7, comma 2, lettera a), n. 4; 8, comma 4; 26, comma 1, e 27, comma 3, della l.r.19/2009; illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, lettera a), n. 3, della l.r.19/2009 limitatamente alle parole «tutelare e», e dell'art. 7, comma 2, lettera d), n. 1, della stessa legge, limitatamente alla parola «tutelare»; non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'Allegato B della stessa legge della Regione Piemonte n. 19 del 2009, sollevata, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Estensore nota: Alda Santarella

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto, in via principale, questione di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, lettera c), 7, comma 2, lettera a), n. 3 e n. 4, e lettera d), n. 1, 8, comma 4, 26, comma 1, 27, comma 3, e dell'allegato B della legge della Regione Piemonte 29 giugno 2009, n. 19 (Testo unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità) per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. s) e 118 Cost.. Prima di esaminare la questione, la Corte si sofferma sul quadro normativo di riferimento. La modifica del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, introducendo, all'art. 117, secondo comma, lettera s), la competenza esclusiva dello Stato in materia di "tutela" dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (sentenza n. 272 del 2009), ha mutato il quadro normativo in cui si inseriva la legge n. 394 del 1991, prevedendo che le competenze legislative in materia di "tutela" spettano esclusivamente allo Stato, mentre le Regioni possono esercitare soltanto funzioni amministrative di "tutela" se ed in quanto ad esse conferite dallo Stato, in attuazione del principio di sussidiarietà, di cui all'art. 118, primo comma, Cost.. In detto mutato contesto normativo, la legge quadro n. 394 del 1991 (Legge quadro sulle aree protette) deve essere interpretata come una legge di conferimento alle Regioni di funzioni amministrative di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, da esercitare secondo il principio di cooperazione tra Stato e Regioni, come, d'altronde, precisa l'art. 1, comma 5, della legge medesima, il quale statuisce che «nella tutela e nella gestione delle aree naturali protette, lo Stato, le Regioni e gli enti locali attuano forme di cooperazione e di intesa, ai sensi dell'art. 81 del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, e dell'art. 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142». E', dunque, attribuito alle Regioni l'esercizio delle funzioni amministrative indispensabili per il perseguimento dei fini propri delle aree

protette: la funzione di tutela e quella di valorizzazione. Dette funzioni amministrative, che sono tra loro nettamente distinte, devono peraltro essere esercitate in modo che siano comunque soddisfatte le esigenze della tutela, come si desume dagli artt. 3 e 6 del d.lgs. 42 del 2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), nonché dall'art. 131 dello stesso decreto. In questo quadro, pertanto, le Regioni, se da un lato non possono invadere le competenze legislative esclusive dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, dall'altro sono tenute a rispettare la disciplina dettata dalle leggi statali, le quali, per quanto riguarda la "tutela", prevedono il conferimento alle Regioni di precise funzioni amministrative, imponendo per il loro esercizio il rispetto del principio di cooperazione tra Stato e Regioni, e, per quanto riguarda le funzioni di "valorizzazione", dettano i principi fondamentali che le Regioni stesse sono tenute ad osservare. Fatta questa ricostruzione dell'attuale quadro normativo, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lett. c) e dell'art. 8, comma 4, della legge regionale del Piemonte 29 giugno 2009, n. 19 (Testo unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità), che consentono l'attività venatoria nelle zone naturali di salvaguardia, per contrasto con l'art. 22 della legge 394 del 1991 (Legge quadro sulle aree protette), che vieta l'attività venatoria nei parchi naturali e nelle riserve naturali regionali, e di conseguenza per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s). La Corte afferma che il divieto di attività venatoria previsto dall'art. 22, comma 6 della legge quadro statale si applica anche alle zone naturali di salvaguardia dato che il fine di protezione della fauna è connaturato alla destinazione propria di qualsiasi area protetta. Il divieto di caccia, infatti, è una delle finalità più rilevanti che giustificano l'istituzione di un'area protetta, poiché oggetto della caccia è la fauna selvatica, bene ambientale di notevole rilievo, la cui tutela rientra nella materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, che deve provvedervi assicurando un livello di tutela, non "minimo", ma «adeguato e non riducibile», come ha puntualizzato la più recente giurisprudenza della Corte, restando salva la potestà della Regione di prescrivere, purché nell'esercizio di proprie autonome competenze legislative, livelli di tutela più elevati (sentenza n. 61 del 2009). Il divieto di esercizio dell'attività venatoria nelle aree protette, affermato dalla legge n. 394 del 1991, è stato, d'altronde, ribadito pure dalla legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme sulla protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), la quale, nel prevedere che «la fauna selvatica è patrimonio indisponibile dello Stato» (art. 1, comma 1) e che «l'esercizio dell'attività venatoria è consentito purché non contrasti con l'esigenza di conservazione della fauna selvatica» (art. 1, comma 2), annovera, tra le materie riservate allo Stato (e non delegate, oggi si direbbe non conferite, alle Regioni), «l'individuazione delle specie cacciabili e dei periodi di attività venatoria» (art. 18), nonché la previsione di una serie di divieti (art. 21), tra i quali il divieto dell'esercizio dell'attività venatoria «nei parchi nazionali, nei parchi naturali regionali, nelle riserve naturali». La Corte, passa poi all'esame della seconda censura dichiarando l'illegittimità costituzionale con la precisazione di alcuni limiti, dell'art. 7, comma 2, lett. a), n. 3 e all'articolo 7, comma 2 lett. d) n. 1 della legge regionale del Piemonte 29 giugno 2009, n. 19 (Testo unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità), che affidano ai gestori dei parchi naturali regionali del compito di tutelare il patrimonio storico-culturale ed architettonico, nonché l'affidamento ai gestori delle aree protette denominate "riserve speciali" del compito di tutelare il patrimonio archeologico, storico, artistico e culturale. Dette norme sono in contrasto con gli articoli 4 e 5 del decreto legislativo n. 42 del 2004

(Codice dei beni culturali e del paesaggio) e, quindi, con gli articoli 117 e 118 Cost.. La regione Piemonte, secondo la Corte, con le disposizioni impugnate ha disposto autonomamente, al di fuori di ogni forma di cooperazione con lo Stato, l'assegnazione di compiti di tutela, valorizzazione e gestione del patrimonio culturale ai gestori dei parchi naturali regionali e delle riserve speciali. Tali disposizioni sono in contrasto con gli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 42 del 2004 che impongono detta cooperazione quale presupposto per l'esercizio da parte delle Regioni di funzioni amministrative di tutela. Nella parte in cui le disposizioni impegnate si riferiscono alla tutela, e non solo alla gestione o alla valorizzazione, del patrimonio storico-culturale ed architettonico o di quello archeologico, dette disposizioni sono illegittime. La Corte dichiara, pertanto, l'illegittimità costituzionale delle disposizioni sopra richiamate limitatamente alle parole "tutelare".

Ulteriore questione posta dal ricorrente riguarda gli artt. 26 e 27 della legge regionale del Piemonte che prevedono rispettivamente la redazione di un piano di area, che ha valore di piano territoriale regionale che sostituisce le norme difformi dei piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello e l'attribuzione di una natura vincolante ad ogni livello alle disposizioni contenute nei piani naturalistici che acquisiscono il valore di piano gestionale dell'area protetta. La questione è fondata in quanto le norme in questione contrastano con l'art. 145 del d.lgs. 42 del 2004 il quale pone il principio della prevalenza del piano paesaggistico sugli atti di pianificazione ad incidenza territoriali posti dalle normative di settore, compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette. Infine, l'ultima questione proposta, concernente l'allegato B della legge regionale Piemonte non è ritenuta fondata in quanto le misure di mitigazione in esso previste non sono sostitutive di quelle di conservazione e la loro previsione imposta dal diritto comunitario è coerente con le prescrizioni di cui all'art. 5 del d.p.r. n. 357 del 1997, di attuazione della direttiva 93/43/CEE.

Sentenza: n. 194 del 4 giugno 2010

Materia: produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Limiti violati: articolo 117, terzo comma, Cost.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: articolo 3, comma 1, della legge della Regione Molise 7 agosto 2009, n. 22 (Nuova disciplina degli insediamenti degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili nel territorio della Regione Molise).

Esito: l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 1, della legge della Regione Molise 7 agosto 2009, n. 22 (Nuova disciplina degli insediamenti degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili nel territorio della Regione Molise).

Con la sentenza n. 194 del 4 giugno 2010, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 1, della legge della Regione Molise 7 agosto 2009, n. 22 (Nuova disciplina degli insediamenti degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili nel territorio della Regione Molise).

La Corte ha ritenuto fondata la questione di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata per violazione dell'articolo 117, terzo comma, Cost.. Detta norma dispone che "fermo restando quanto previsto all'articolo 12, comma 5, del decreto legislativo 387/2003, e successive modificazioni ed integrazioni, gli impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili con capacità di generazione non superiore ad 1 Mw elettrico sono autorizzati dai Comuni competenti per territorio secondo le procedure semplificate stabilite da <<linee guida>> regionali". La disposizione impugnata, pur richiamandosi alla disciplina statale, crea una competenza autorizzatoria a favore dei Comuni per tipi di impianti caratterizzati da determinate capacità di generazione, che risulta, in realtà, derogatoria rispetto all'assetto delineato dall'articolo 12 del d.lgs. 387/2003. La disposizione statale assoggetta la costruzione e gli esercizi degli impianti, alimentati da fonti rinnovabili, all'autorizzazione unica della Regione o delle Province delegate, e, qualora la capacità di generazione degli stessi impianti sia inferiore alle soglie individuate dal decreto statale, ne subordina la costruzione e l'esercizio alla sola denuncia di attività (DIA). Riguardo alla regolamentazione dei titoli abilitativi, in particolare alle ipotesi di applicabilità di procedure semplificate in alternativa all'autorizzazione unica, è riconoscibile l'esercizio della legislazione di principio dello Stato in materia di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" (cui va ricondotta la disciplina degli insediamenti di impianti eolici e fotovoltaici: sentenze n. 282 del 2009, n. 364 del 2006), per esigenze di uniformità e di esercizio unitario di funzioni amministrative relative ai problemi energetici di livello nazionale (sentenza n. 383 del 2005), come più in generale nelle materie di competenza concorrente (sentenza n. 119 del 2010).

L'autorizzazione unica regionale prevista dal d.lgs. n. 387 del 2003, solo limitatamente derogabile a favore di procedure semplificate, concreta, del resto, una procedura uniforme mirata a realizzare le esigenze di tempestività e contenimento dei termini per la conclusione dei procedimenti amministrativi inerenti alla costruzione ed esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, che resterebbe vanificata ove ad essa si abbinasse o sostituisse una disciplina regionale, anche se concepita nell'ambito di una diversa materia (ordinanza n. 203 del 2006).

Ulteriore profilo di illegittimità della norma regionale si rileva nell'aumento della soglia di potenza per la quale, innalzando la capacità, dai limiti ben più contenuti di cui alla tabella A allegata al d.lgs. n. 387 del 2003, a 1 Mw elettrico, la costruzione dell'impianto risulta subordinata a procedure semplificate, laddove maggiori soglie di capacità di generazione e caratteristiche dei siti di installazione, per i quali si proceda con diversa disciplina, possono essere individuate solo con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Conferenza unificata, senza che la Regione possa provvedervi autonomamente (sentenze n. 119 e n. 124 del 2010).

Sentenza: n. 195 del 4 giugno 2010;

Materia: impiego pubblico; dipendenti regionali

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale;

Limiti violati: art. 97, della Costituzione; regola del pubblico concorso

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri;

Oggetto: legge Regione Lazio 16 aprile 2009 n.14 (Disposizioni in materia di personale); sanatoria degli inquadramenti del personale, dirigenziale e non dirigenziale, senza alcun criterio in base al quale realizzare i diversi inquadramenti del personale in servizio, effettuati in base ad un procedimento di «perequazione» esclusivamente ad essi riservato ai sensi dell'art. 22 della legge regionale n.25 del 1996, facendo salvi i risultati del regolamento n. 2 del 2001, dichiarato illegittimo dal TAR Lazio, in deroga al principio del concorso pubblico..

Esito: illegittimità costituzionale legge Regione Lazio 16 aprile 2009 n.14 (Disposizioni in materia di personale);

La Corte Costituzionale con la sentenza n.195/2010 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge Regione Lazio 16 aprile 2009 n. 14 (Disposizioni in materia di personale), la quale stabilisce che "è fatta salva la qualifica o categoria già attribuita al personale alla data di entrata in vigore della presente legge per effetto e dell'applicazione dell'art. 22, comma 8, della legge Regionale 1 luglio 1996, n. 25 (Norme sulla dirigenza e sull'organizzazione Regionale) e successive modifiche, purché lo stesso abbia le funzioni o mansioni corrispondenti alla predetta qualifica o categoria, conferite con atto formale ed effettivamente esercitate per almeno un triennio". La Corte preliminarmente affronta l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione Lazio per avere il ricorrente impugnato una intera legge regionale. Per costante giurisprudenza costituzionale, sono infatti «ammissibili [...] le impugnative contro intere leggi caratterizzate da normative omogenee e tutte coinvolte dalle censure» (fra le molte, sentenza n. 201 del 2008). Nel caso in esame, è palese che le norme contenute nella legge impugnata sono omogenee e tutte coinvolte dalle censure formulate nel ricorso. Il testo legislativo censurato si compone, infatti, di due articoli: il primo dispone la «perequazione» che è oggetto diretto delle censure argomentate nel ricorso (comma 1), ne circoscrive l'area dei destinatari (comma 2) e ne regola, infine, gli effetti sul piano della posizione economica del personale che vi è interessato (comma 3); il secondo si limita a regolare l'entrata in vigore della legge. Nel merito la Corte ritiene la questione fondata con riferimento al principio del concorso pubblico, di cui all'art. 97 Cost.. La disciplina oggetto di censura concerne i meccanismi di inquadramento dei dipendenti regionali provenienti da altre amministrazioni. Con la legge della Regione Lazio 23 marzo 1988, n. 15 (Reinquadramento del personale già inquadrato alla Regione con L.R. 15 gennaio 1983, n. 2 e con L.R. 15 gennaio 1983, n. 3), alcune categorie di dipendenti regionali, già inquadrati in base alla corrispondenza fra le qualifiche rivestite nell'ente di provenienza e quelle proprie dell'ordinamento regionale, hanno ottenuto una revisione di tale inquadramento, sulla base di un criterio più favorevole,

fondato sui titoli posseduti ad una certa data e, in particolare, sull'anzianità di servizio. Ciò ha prodotto una situazione di asserita «sperequazione» rispetto ai dipendenti che non hanno potuto beneficiare di tale più favorevole criterio di inquadramento, per rimediare alla quale è intervenuto, dapprima, l'art. 22, comma 8, della legge della Regione Lazio n. 25 del 1996 (che però si è limitato a rinviare ad un «successivo provvedimento») e, in seguito, il regolamento n. 2 del 2001, che ha esteso anche al personale in precedenza escluso il diritto di ottenere la revisione del proprio inquadramento, secondo i più favorevoli criteri previsti dalla legge regionale n. 15 del 1988. Il successivo annullamento di tale regolamento, unitamente agli atti di reinquadramento in base ad esso adottati, da parte del Tribunale amministrativo regionale, ha indotto, infine, il legislatore regionale ad approvare la disciplina impugnata, volta a sanare la posizione dei dipendenti regionali «perequati». Tale disciplina, nel riconoscere ad un vasto numero di dipendenti regionali (ivi compresi molti dirigenti) l'accesso ad un livello superiore di inquadramento, acquisito in base ad un procedimento di «perequazione» esclusivamente ad essi riservato, rappresenta una deroga al principio del concorso pubblico. Secondo la giurisprudenza consolidata della Corte costituzionale, infatti, il concorso pubblico, quale «forma generale e ordinaria di reclutamento per le pubbliche amministrazioni», è necessario non soltanto nelle «ipotesi di assunzione di soggetti precedentemente estranei alle pubbliche amministrazioni, [ma anche...] nei casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio (ciò che comunque costituisce una “forma di reclutamento”)» (fra le molte, sentenza n. 293 del 2009). Questa Corte ha più volte affermato che la facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del concorso pubblico deve essere «delimitata in modo rigoroso» (fra le più recenti, sentenze n. 100 e n. 9 del 2010). Simili deroghe possono infatti considerarsi legittime solo quando funzionali esse stesse alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle» (sentenza n. 293 del 2009). La Corte ha avuto modo, in più occasioni, di chiarire quale sia la natura delle «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico» che consentono al legislatore di derogare al principio costituzionale del concorso pubblico. Esse devono essere ricollegabili alle peculiarità delle «funzioni» che il personale da reclutare è chiamato a svolgere (sentenza n. 293 del 2009); devono riferirsi a specifiche necessità «funzionali» dell'amministrazione (sentenze n. 215 del 2009 e n. 363 del 2006); devono essere desumibili dalle «funzioni» svolte dal personale reclutato (sentenza n. 81 del 2006). Alla luce di tali affermazioni, è da escludere che ragioni giustificative della deroga al concorso pubblico possano essere ricollegate ad un particolare interesse degli stessi dipendenti beneficiari della deroga o, comunque, ad esigenze strumentali dell'amministrazione, connesse alla gestione del personale. Occorre, invece, che eventuali deroghe trovino un fondamento giustificativo nella peculiare natura delle funzioni dell'amministrazione, cioè dei compiti ad essa attribuiti per soddisfare gli interessi della collettività e per la cui realizzazione i dipendenti pubblici sono reclutati. La finalità di perequare trattamenti normativi e retributivi dei dipendenti in servizio risponde ad un interesse strumentale dell'amministrazione e prescinde dalla natura delle funzioni attribuite a tali dipendenti. Essa, pertanto, anche se ravvisabile nella disciplina censurata, non è comunque in grado di giustificare il mancato rispetto del principio del concorso pubblico.

Sentenza: n. 200 del 10 giugno 2010;

Materia: edilizia e urbanistica

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale;

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri;

Oggetto: L'art. 8, comma 3, della L.R. Basilicata n. 25 del 2009 (Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio residenziale), nella parte in cui dispone che, in fase di ultimazione dei lavori (di ampliamento, rinnovamento e riuso del patrimonio edilizio, previsti dagli artt. 2, 3 e 5 della stessa legge), è fatto obbligo, oltre che di allegare la certificazione di qualificazione energetica, prevista dalla normativa vigente, anche di «istituire un fascicolo di fabbricato, da redigere secondo uno schema tipo che sarà definito con apposito regolamento da emanare entro trenta giorni dall'entrata in vigore della presente legge»; e dispone che «il regolamento indicherà, altresì, i contenuti e le modalità di redazione e di aggiornamento dello stesso».

Esito: inammissibilità della questione di legittimità

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 8, comma 3, della L.R. Basilicata n. 25 del 2009 (Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio residenziale), nella parte in cui dispone che, in fase di ultimazione dei lavori (di ampliamento, rinnovamento e riuso del patrimonio edilizio, previsti dagli artt. 2, 3 e 5 della stessa legge), è fatto obbligo, oltre che di allegare la certificazione di qualificazione energetica, prevista dalla normativa vigente, anche di «istituire un fascicolo di fabbricato, da redigere secondo uno schema tipo che sarà definito con apposito regolamento da emanare entro trenta giorni dall'entrata in vigore della presente legge»; e dispone che «il regolamento indicherà, altresì, i contenuti e le modalità di redazione e di aggiornamento dello stesso».

L'istituzione del fascicolo del fabbricato si porrebbe in contrasto:

- a) con l'art. 3 Cost., per violazione del canone di ragionevolezza, e con l'art. 97 Cost., per lesione del principio di efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione;
- b) con gli artt. 23, 41 e 42 Cost., trattandosi di «prestazioni imposte» che, «incidendo sulla libertà di iniziativa economica e sul diritto di proprietà», «non possono che trovare la loro fonte nella disciplina statale»;
- c) con l'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. per violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile;
- d) in subordine, con l'art. 117, terzo comma, Cost. per lesione della competenza statale sui principi fondamentali in materia di governo del territorio.

Il ricorso, però, è stato ritenuto dalla Corte, nel suo complesso, apodittico, in quanto privo di un sufficiente sviluppo argomentativo a sostegno delle singole censure mosse alla norma impugnata (sent. n. 45 del 2010); il ricorrente si limita, infatti, ad affermare la lesività della

disposizione in esame rispetto ai richiamati principi costituzionali, senza tuttavia fornire una adeguata motivazione in ordine alle specifiche ragioni che determinerebbero la dedotta violazione di tali principi.

In definitiva, le doglianze vengono basate esclusivamente sull'assunto (non altrimenti dimostrato) della non conformità della previsione del fascicolo del fabbricato al parametro di volta in volta evocato: esse, dunque, non rispondono ai requisiti di chiarezza e completezza richiesti per la valida proposizione di una questione di legittimità costituzionale, a maggior ragione nei giudizi proposti in via principale (sent. n. 119 del 2010 e n. 139 del 2006).

Sentenza: n. 207 del 10 giugno 2010

Materia: tutela della salute

Limiti violati: artt. 117, terzo comma, e 119 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Toscana

Oggetto: art. 17, comma 23, lettera e), del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga termini) nella parte in cui aggiunge all'art. 71 del d.l. 112/2008 i commi 5 bis e 5 ter.

Esito: illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate

Con la sentenza n. 207 del 2010 la Corte Costituzionale si è pronunciata dichiarando l'illegittimità costituzionale – per violazione degli artt. 117 e 119 della Costituzione – dell'art. 17, comma 23, lettera e), del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nella parte in cui aggiunge all'art. 71 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, i commi 5-bis e 5-ter.

Secondo la Corte, il comma 5-bis dell'art. 71 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, nel disporre che le visite fiscali sul personale dipendente delle pubbliche amministrazioni rientrano tra i compiti istituzionali del servizio sanitario nazionale e che i relativi oneri sono a carico delle aziende sanitarie, non è ascrivibile ad alcun titolo di competenza legislativa esclusiva dello Stato e, trattandosi di normativa di dettaglio in materia di «tutela della salute», si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost.; mentre il comma 5-ter, che vincola una quota delle risorse per il finanziamento del servizio sanitario nazionale, destinandole a sostenere il costo di una prestazione che non può essere qualificata come livello essenziale di assistenza, si pone in contrasto con l'art. 119 Cost., ledendo l'autonomia finanziaria delle Regioni.

La questione è stata sollevata dalla Regione Toscana con ricorso n. 84 del 2009.

La ricorrente lamenta che le disposizioni impugnate – “5-bis. Gli accertamenti medico-legali sui dipendenti assenti dal servizio per malattia effettuati dalle aziende sanitarie locali su richiesta delle Amministrazioni pubbliche interessate rientrano nei compiti istituzionali del Servizio sanitario nazionale; conseguentemente i relativi oneri restano comunque a carico delle aziende sanitarie locali”, e “5-ter. A decorrere dall'anno 2010 in sede di riparto delle risorse per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale è individuata una quota di finanziamento destinata agli scopi di cui al comma 5-bis, ripartita fra le regioni tenendo conto del numero dei dipendenti pubblici presenti nei rispettivi territori; gli accertamenti di cui al medesimo comma 5-bis sono effettuati nei limiti delle ordinarie risorse disponibili a tale

scopo” – imponendo la gratuità delle visite fiscali, obbligano le Regioni a sostenere, per il tramite del fondo sanitario, l’onere delle stesse per i dipendenti assenti dal servizio per malattia, violando così la competenza legislativa concorrente regionale in materia di tutela della salute e di organizzazione del servizio sanitario di cui all’art. 117, terzo comma, Cost.

La Regione Toscana sostiene che l’attività di controllo medico-legale sulle condizioni di salute dei lavoratori dipendenti, al fine di accertare, su richiesta del datore di lavoro, la legittimità dell’assenza del lavoratore, pur rientrando nelle competenze delle ASL, non costituisce un livello essenziale di assistenza, non essendo una prestazione di cura e prevenzione e, tanto meno, avendo la finalità di tutelare la salute collettiva.

Inoltre, la ricorrente lamenta anche la lesione dell’autonomia finanziaria regionale di cui all’art. 119 Cost., dato che la Regione, per garantire invariato il livello di assistenza sanitaria, si troverebbe costretta ad integrare il fondo sanitario regionale con proprie risorse finanziarie.

La Corte costituzionale ritiene fondata la questione. Dopo aver delineato il quadro normativo di riferimento in tema di assenze per malattia dei dipendenti pubblici, la Consulta individua nella tutela della salute, di cui all’articolo 117, terzo comma, l’ambito materiale al quale ricondurre la disciplina oggetto di impugnazione, non rilevando la qualificazione legislativa data dal legislatore nazionale alle norme censurate, ai sensi delle quali sarebbero riconducibili alla materia della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e, pertanto da ascrivere alla potestà legislativa esclusiva attribuita allo Stato dall’art. 117, secondo comma, lettere l) ed m), Cost..

Nella giurisprudenza della Corte Costituzionale si è costantemente affermato che «ai fini del giudizio di legittimità costituzionale, la qualificazione legislativa non vale ad attribuire alle norme una natura diversa da quella ad esse propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza» (ex plurimis, sentenze n. 447 del 2006 e n. 482 del 1995). In altri termini, per individuare la materia alla quale devono essere ascritte le disposizioni oggetto di censura, non assume rilievo la qualificazione che di esse dà il legislatore, ma occorre fare riferimento all’oggetto ed alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro ratio e tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l’interesse tutelato (sentenze n. 430, n. 169 e n. 165 del 2007).

La fissazione dei livelli essenziali di assistenza si identifica, secondo la giurisprudenza di questa Corte, nella «determinazione degli standard strutturali e qualitativi delle prestazioni da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale», non essendo «pertanto inquadrabili in tale categoria le norme volte ad altri fini, quali, ad esempio, l’individuazione del fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali o la regolamentazione dell’assetto organizzativo e gestorio degli enti preposti all’erogazione delle prestazioni» (sentenza n. 371 del 2008).

Si è già avuto modo di affermare che, in tema di tutela della salute, la disciplina statale che determina i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale comporta una forte compressione della sfera di autonomia regionale. Pertanto, con riferimento alle prestazioni richieste alle aziende sanitarie, la deroga alla competenza legislativa delle Regioni, in favore di quella dello Stato,

è ammessa solo nei limiti necessari ad evitare che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato (sentenza n. 387 del 2007).

Così delineata la nozione di prestazione sanitaria che possieda le caratteristiche per rientrare nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza, deve ritenersi condivisibile la ricostruzione operata dalla giurisprudenza ordinaria e amministrativa, secondo cui l'accertamento medico-legale sui dipendenti pubblici assenti dal servizio per malattia è un'attività strumentale al controllo della regolarità dell'assenza del dipendente, volta principalmente alla tutela di un interesse del datore di lavoro, la quale trova solo indirettamente un collegamento con prestazioni poste a tutela della salute del lavoratore (Cass. Sez. 1, sentenza n. 13992 del 28 maggio 2008 e Cons. di Stato Sez. V, sentenza n. 5690 del 29 gennaio 2008).

Sarebbe del tutto irragionevole, qualora si volesse riconoscere agli accertamenti medico-legali sui dipendenti assenti dal servizio per malattia il carattere di livello essenziale di assistenza, limitare tale qualificazione alla sola ipotesi delle visite fiscali richieste dalle amministrazioni pubbliche e non anche riconoscere pari natura a quelle richieste dai datori di lavoro privati, dato che si attribuirebbe a questo tipo di verifiche il carattere di prestazione diretta a realizzare uno standard strutturale e qualitativo tale da dover essere garantito in modo uniforme a tutti gli aventi diritto sul territorio nazionale.

Le norme in esame, dunque, devono essere correttamente ricondotte alla materia di competenza legislativa concorrente della «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, della Costituzione) che, come la Corte ha più volte ribadito, è «assai più ampia» rispetto a quella precedente dell'«assistenza ospedaliera» (sentenze n. 134 del 2006 e n. 270 del 2005), ed esprime «l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina» (sentenza n. 162 del 2007).

Infatti, la disciplina degli accertamenti medico-legali sui dipendenti assenti per malattia, anche se viene attivata per soddisfare l'interesse del datore di lavoro volto a controllare e verificare la regolarità e legittimità dell'assenza per malattia del lavoratore, viene altresì a configurare una prestazione di tipo sanitario che si sostanzia, quanto meno, in una diagnosi sulla salute del lavoratore conforme o difforme rispetto a quella effettuata dal medico curante o alla condizione denunciata dal lavoratore e che può anche determinare l'adozione di misure che eccedono la persona del dipendente, qualora l'accertamento evidenzia patologie che presentino rischi di contagio.

Inoltre, questa Corte ha più volte affermato che le norme che disciplinano gli aspetti organizzativi dell'attività sanitaria vanno anch'esse ricondotte alla materia della tutela della salute, quando sono idonee ad incidere sulla salute dei cittadini, costituendo le modalità di organizzazione del servizio sanitario la cornice funzionale ed operativa che garantisce la qualità e l'adeguatezza delle prestazioni erogate (sentenza n. 181 del 2006).

Nel caso in questione, risulta evidente la stretta inerenza che tutte le norme de quibus presentano con l'organizzazione del servizio sanitario e con il relativo finanziamento, tenendo, tra l'altro, conto che è stato legislativamente previsto che tale tipo di prestazioni possa essere effettuato solo mediante le aziende sanitarie locali. Una volta stabilito che le

norme impugnate dalla Regione Toscana rientrano nella materia «tutela della salute», occorre verificare, trattandosi di una materia rimessa alla competenza legislativa concorrente, se alle stesse possa essere riconosciuta la natura di normativa di principio. La risposta deve essere negativa, in quanto la disciplina introdotta dai commi 5-bis e 5-ter non lascia alcuno spazio di intervento alla Regione non solo per un'ipotetica legiferazione ulteriore, ma persino per una normazione secondaria di mera esecuzione, con l'effetto, peraltro, di vincolare risorse per l'effettuazione di una prestazione che non rientra nella materia di competenza esclusiva dello Stato di cui al già citato art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., incidendo, in tal modo, anche sull'autonomia finanziaria della Regione, tutelata dall'art. 119 Cost.

Sentenza: n. 214 del 17 giugno 2010

Materia: Comuni, province, città metropolitane – modifica della circoscrizione territoriale dei comuni

Limiti violati: art. 133 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Remittente: Tribunale amministrativo regionale per la Puglia

Oggetto: art. 5, comma 4, legge della Regione Puglia 20 dicembre 1973 n. 26 (Norme in materia di circoscrizioni comunali), come modificato dall'art. 1 della legge della Regione Puglia 30 settembre 1986 n. 28 (Modifica della legge regionale 20 dicembre 1973, n. 26 concernente norme in materia di circoscrizioni comunali)

Esito: illegittimità costituzionale della norma impugnata, estesa: - all'art. 21, comma 4, lettera f) della legge della Regione Puglia 20 dicembre 1973, n. 27 (Norme sul referendum abrogativo e consultivo), come modificato dall'art. 2 della legge della Regione Puglia 30 settembre 1986, n. 26 (Modifica alla legge regionale 20 dicembre 1973, n. 27 concernente norme sul referendum abrogativo e consultivo), limitatamente alle parole: "quando manca l'accordo dei Comuni interessati"; - all'art. 5, comma 2, della legge della Regione Puglia n. 26 del 1973, come modificato dall'art. 4 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 6 (Marina di Casalabate: modifica delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di Lecce, Trepuzzi e Squinzano e integrazione della legge regionale 20 dicembre 1973, n. 26, Norme in materia di circoscrizioni comunali), limitatamente alle parole: "In caso di accordo tra i comuni interessati si prescinde dalla consultazione popolare."

Il T.A.R. Puglia, sezione di Lecce, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, della L. R. Puglia 20 dicembre 1973, n. 26 concernente norme in materia di circoscrizioni comunali, in riferimento all'art. 133 della Costituzione.

La disposizione impugnata prevede che una modifica territoriale «effetto di permuta e/o di cessione di terreni» fra Comuni confinanti, che siano tra loro d'accordo e che anche abbiano regolato d'intesa tra loro «i rapporti patrimoniali ed economico finanziari», possa intervenire mediante decreto del Presidente della Regione, previa deliberazione della Giunta regionale.

La Corte, ritenendo la questione fondata, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, della L. R. Puglia 20 dicembre 1973, n. 26 (Norme in materia di circoscrizioni comunali), nel testo aggiunto dall'art. 1 della l. R. Puglia 30 settembre 1986, n. 28 (Modifica della legge regionale 20 dicembre 1973, n. 26 concernente norme in materia di circoscrizioni comunali), estendendola dichiarazione di incostituzionalità, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ad altre disposizioni della legge regionale.

La norma impugnata introduce un procedimento semplificato, ai fini della modifica delle circoscrizioni comunali nella Regione Puglia, limitatamente al caso in cui essa derivi da

permuta e/o da cessione di terreni voluta dalle due amministrazioni comunali confinanti: la formulazione letterale di tale previsione normativa rende evidente che si possa procedere in difetto di entrambi i requisiti richiesti dall'art. 133, secondo comma, Cost., ovvero la legge regionale ed il referendum consultivo.

La Corte ha già affermato, da ultimo nella sentenza n. 237 del 2004, che è principio consolidato della propria giurisprudenza quello «secondo cui l'art. 133, secondo comma, della Costituzione, che nell'attribuire alla Regione il potere, con legge, di istituire «nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni», prescrive di sentire «le popolazioni interessate», «comporta, per le Regioni a statuto ordinario, l'obbligo di procedere a tal fine mediante referendum (cfr. sentenze n. 279 del 1994, n. 107 del 1983 e n. 204 del 1981)». L'istituto referendario, infatti, garantisce «l'esigenza partecipativa delle popolazioni interessate» (sentenza n. 279 del 1994) anche per la mera modificazione delle circoscrizioni comunali (sentenza n. 433 del 1995) e pertanto il legislatore regionale dispone in materia soltanto del potere di regolare il procedimento che conduce alla variazione, ed in particolare di stabilire gli eventuali criteri per la individuazione delle «popolazioni interessate» al procedimento referendario (sentenza n. 94 del 2000).

Posto che l'art. 133, secondo comma, Cost. impone l'osservanza di tali forme ogni qual volta si verifichi l'effetto di una modifica delle circoscrizioni territoriali, non sono ammesse deroghe per ipotesi ritenute di minor rilievo.

L'art. 133, secondo comma, Cost. non consente in nessun caso di surrogare con altri elementi procedurali né la legge regionale, né il referendum.

L'art. 4 della legge regionale 25 febbraio 2010, n. 6 ha aggiunto espressamente al comma 2 dell'art. 5 della stessa legge regionale n. 26 del 1973 la previsione secondo la quale «in caso di accordo fra i Comuni interessati si prescinde dalla consultazione popolare», ogni qual volta si proceda alla modifica delle circoscrizioni territoriali: con tale ultima disposizione normativa la deroga apportata all'art. 133, secondo comma, Cost. assume quindi una portata ancora più ampia, sia pure per il solo profilo dell'obbligo della consultazione referendaria.

Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 la dichiarazione di incostituzionalità deve essere estesa al comma 4, lettera f), dell'art. 21 della legge regionale n. 27 del 1973, limitatamente alle parole «quando manca l'accordo dei Comuni interessati», posto che tale previsione fa corpo con la norma impugnata, producendo unitamente ad essa, quanto alle parole colpite dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale, l'effetto di escludere il referendum. Parimenti incostituzionale in via consequenziale deve ritenersi l'art. 5, comma 2, della legge regionale n. 26 del 1973, limitatamente alle parole «In caso di accordo tra i comuni interessati si prescinde dalla consultazione popolare.», aggiunte dal già rammentato art. 4 della legge regionale n. 6 del 2010. Né vi sono ostacoli ad estendere la dichiarazione di illegittimità costituzionale ad una disposizione normativa sopravvenuta allo stesso giudizio a quo, quando essa abbia carattere consequenziale. Infatti, l'apprezzamento di questa Corte, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, non presuppone la rilevanza delle norme ai fini della decisione propria del processo principale, ma cade invece sul rapporto con cui esse si concatenano nell'ordinamento, con riguardo agli effetti prodotti dalle sentenze dichiarative di illegittimità costituzionali. In tale prospettiva, l'art. 4 della

legge regionale n. 6 del 2010 riproduce il medesimo vizio di incostituzionalità da cui è affetta la norma impugnata dal rimettente, sotto il profilo della sottrazione della procedura al referendum per il caso di accordo tra Comuni, ponendosi con quest'ultima in un rapporto tale per cui la dichiarazione di illegittimità costituzionale della sola disposizione censurata non sarebbe da sé sola idonea a rimuovere integralmente un vizio, in parte riprodotto dalla successiva legislazione.

Sentenza: n. 215 del 17 giugno 2010.

Materia: produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Limiti violati: articoli 117, terzo comma e 118, primo e secondo comma Costituzione e del principio di proporzionalità.

Ricorrente: Provincia autonoma di Trento, Regioni Umbria, Toscana ed Emilia Romagna

Oggetto: articolo 4, commi 1, 2, 3 e 4 del decreto legge 1°luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n.102, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dall'articolo 1, comma 1, lettera a), del decreto legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141.

Esito: illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate.

Le Regioni Umbria, Toscana ed Emilia-Romagna e la Provincia autonoma di Trento hanno promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1, 2, 3 e 4, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera a), del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del d.l. anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, agli artt. 8, numeri 5, 6, 17, 19 e 22, e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), all'art. 4, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), ed al principio di leale collaborazione.

Stante la loro connessione oggettiva, i quattro ricorsi sono riuniti ai fini di un'unica pronuncia.

Peraltro, nei giudizi di costituzionalità è intervenuta la TERNA s.p.a., gestore della rete elettrica nazionale. Tale intervento è dichiarato inammissibile, perché, come costantemente affermato dalla Corte, i giudizi di costituzionalità in via principale si svolgono solamente fra i soggetti titolari di potestà legislativa, con esclusione di qualsiasi altro soggetto.

La Corte ritenendo la questione fondata, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4, commi 1, 2, 3 e 4 del decreto legge 1°luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n.102, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dall'articolo 1, comma 1, lettera a), del decreto legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto legge anticrisi n. 78 del

2009), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141, in tema di interventi urgenti per le reti dell'energia.

Il ragionamento della Corte è il seguente. In considerazione del fatto che si verte in materia di produzione, trasmissione e distribuzione dell'energia, non può in astratto contestarsi che l'individuazione e la realizzazione dei relativi interventi possa essere compiuta a livello centrale, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione. In concreto, però, quando un simile spostamento di competenze è motivato con l'urgenza che si ritiene necessaria nell'esecuzione delle opere, esso dev'essere confortato da valide e convincenti argomentazioni.

Ora, è agevole osservare che, trattandosi di iniziative di rilievo strategico, ogni motivo d'urgenza dovrebbe comportare l'assunzione diretta, da parte dello Stato, della realizzazione delle opere medesime.

Invece la disposizione impugnata stabilisce che gli interventi da essa previsti debbano essere realizzati con capitale interamente o prevalentemente privato, che per sua natura è aleatorio, sia quanto all'an che al quantum.

Si aggiunga che la previsione, secondo cui la realizzazione degli interventi è affidata ai privati, rende l'intervento legislativo statale anche sproporzionato. Se, infatti, le presunte ragioni dell'urgenza non sono tali da rendere certo che sia lo stesso Stato, per esigenze di esercizio unitario, a doversi occupare dell'esecuzione immediata delle opere, non c'è motivo di sottrarre alle Regioni la competenza nella realizzazione degli interventi.

I canoni di pertinenza e proporzionalità richiesti dalla giurisprudenza costituzionale al fine di riconoscere la legittimità di previsioni legislative che attraggano in capo allo Stato funzioni di competenza delle Regioni non sono stati, quindi, rispettati. Va dichiarata pertanto l'illegittimità dell'art. 4, commi da 1 a 4, del d.l. n. 78 del 2009, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dal d.l. n. 103 del 2009, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione.

Le ulteriori questioni sollevate dai ricorrenti (in tema di ampiezza dei poteri dei Commissari straordinari e di mancata previsione dell'intesa con le Regioni in sede di individuazione degli interventi in materia di trasmissione e distribuzione dell'energia) restano assorbite, stante la caducazione integrale delle norme censurate.

Sentenza: n. 223 del 24 giugno 2010

Materia: circolazione su strade regionali- dispositivi di sicurezza

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: articolo 117 comma primo lettere h) e l) Costituzione

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: legge Regione Campania 22 luglio 2009, n.10 (Regolamentazione ed uso degli apparecchi di misurazione della velocità "autovelox" sulle strade di proprietà regionale)

Esito: illegittimità costituzionale della legge in oggetto

Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale della legge della Regione Campania 22 luglio 2009, n. 10 (Regolamentazione e uso degli apparecchi di misurazione della velocità "autovelox" sulle strade di proprietà regionale) per violazione della competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *h*) e *l*), della Costituzione, giacché, con riferimento alla lettera *h*), interviene su temi attinenti alla sicurezza della circolazione stradale, trattandosi della regolamentazione di dispositivi destinati all'accertamento delle violazioni dei limiti di velocità stabiliti all'art. 142 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), mentre, con riferimento alla lettera *l*), interviene in materia di giurisdizione e ordinamento civile e penale.

L'eccezione di inammissibilità della questione, sollevata dalla resistente, non può essere accolta.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, deve essere dichiarata inammissibile una questione avente ad oggetto un'intera legge quando le censure adeguatamente motivate riguardino solo singole disposizioni, mentre quella indirizzata all'intero testo normativo si presenti del tutto generica (sentenza n. 94 del 2003). L'inammissibilità deve, invece, essere esclusa quando dal ricorso sia possibile individuare con chiarezza le norme sulle quali si appuntano le singole censure (sentenze n. 59 del 2006 e n. 74 del 2004).

Nel caso di specie, il ricorso statale contiene una motivazione sintetica, ma non generica, della censura rivolta all'intera legge regionale e passa inoltre ad illustrare una serie di specifiche presunte violazioni di norme costituzionali da parte di singoli articoli della legge medesima. Non ricorrono pertanto le condizioni per dichiarare l'inammissibilità della questione.

Nel merito, la questione è fondata e la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della legge Regione Campania 22 luglio 2009, n.10 (Regolamentazione ed uso degli apparecchi di misurazione della velocità "autovelox" sulle strade di proprietà regionale).

Va, innanzitutto, ribadita la giurisprudenza di questa Corte secondo cui nell'assetto delle competenze legislative derivante dalla riforma del Titolo V della Parte seconda della

Costituzione, attuata nel 2001, la disciplina della circolazione stradale è attribuita alla competenza esclusiva dello Stato (sentenza n. 428 del 2004).

Del tutto correttamente, quindi, l'art. 1 del decreto legislativo n. 285 del 1992, recante il Nuovo codice della strada, nell'individuare i «principi generali» della disciplina, esplicitamente dichiara che «la sicurezza delle persone, nella circolazione stradale, rientra tra le finalità primarie di ordine sociale ed economico perseguite dallo Stato».

Né può essere condiviso l'argomento difensivo secondo il quale le norme della legge impugnata si riferirebbero solo alle strade della Regione Campania, dal momento che la sentenza n. 428 del 2004 non distingue, ai fini della competenza esclusiva dello Stato in tema di circolazione stradale, tra strade classificate come statali, regionali o provinciali.

In presenza di tale attribuzione di competenza allo Stato, il ricorso del Presidente del Consiglio, che a tale giurisprudenza fa espresso richiamo per denunciare l'incompetenza della Regione Campania nell'adozione della legge impugnata, merita accoglimento.

Ciò, soprattutto ove si tengano presenti le disposizioni espressamente censurate e precisamente l'art. 2, comma 1, che non consente l'uso repressivo degli apparecchi di misurazione della velocità, ponendosi con ciò in contrasto con la normativa statale (art. 142, comma 6, del d.lgs. n. 285 del 1992), secondo cui «per la determinazione dell'osservanza dei limiti di velocità sono considerati fonti di prova le risultanze delle apparecchiature debitamente omologate»; nonché l'art. 5, comma 2, che dispone che «tra la segnalazione e l'«autovelox» deve esserci una distanza di quattro chilometri», in contrasto con l'art. 142, comma 6-bis, dello stesso decreto legislativo, per il quale le postazioni di controllo sulla rete stradale per il rilevamento della velocità devono essere preventivamente segnalate e ben visibili. Le modalità di impiego sono stabilite dall'art. 2, comma 1, del decreto del Ministro dei trasporti 15 agosto 2007 (Attuazione dell'art. 3, comma 1, lettera *b* del d.l. 3 agosto 2007, n. 117, recante disposizioni urgenti modificative del codice della strada per incrementare i livelli di sicurezza nella circolazione), ai sensi del quale è necessario che non vi siano tra il segnale e il luogo di effettivo rilevamento intersezioni stradali che comporterebbero la ripetizione del messaggio dopo le stesse, e comunque che non vi sia una distanza superiore a quattro chilometri.

Le norme impugnate e quelle che residuerebbero tendono a sostituirsi alle norme del Nuovo codice della strada aventi lo scopo di indurre gli automobilisti ad un corretto comportamento nella guida, anche al fine di sanzionare il superamento dei limiti di velocità.

Sentenza: n. 224 del 24 giugno 2010

Materia: tutela della salute – nomine organi amministrativi ASL

Limiti violati: artt. 97 e 98 Cost., violazione del principio di continuità dell'azione amministrativa

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Remittente: Tribunale ordinario di Roma, sezione lavoro

Oggetto: art. 15, comma 6, della legge della Regione Lazio 16 giugno 1994, n. 18 (Disposizioni per il riordino del servizio sanitario regionale ai sensi del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni e integrazioni. Istituzione delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere)

Esito: illegittimità costituzionale della disposizione impugnata

Il Tribunale ordinario di Roma, sezione lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 6, della legge della Regione Lazio 16 giugno 1994, n. 18 (Disposizioni per il riordino del servizio sanitario regionale ai sensi del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni e integrazioni. Istituzione delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere).

La norma censurata prevede che «il direttore amministrativo e il direttore sanitario cessano dall'incarico entro tre mesi dalla data di nomina del nuovo direttore generale e possono essere riconfermati».

Secondo il giudice *a quo*, tale disposizione violerebbe gli artt. 97 e 98 della Costituzione, in quanto, in carenza di garanzie procedimentali, non assicurerebbe il principio di continuità dell'azione amministrativa, che è strettamente correlato a quello di buon andamento. Inoltre, si deduce che «non avrebbe senso l'abolizione della cessazione automatica dall'incarico per i direttori generali delle aziende sanitarie locali e ospedaliere» ed il mantenimento dell'automatismo, invece, per i dirigenti di loro nomina, «in nome di una non meglio identificata "esigenza di garantire la consonanza di impostazione gestionale"».

Esaminate in via preliminare le eccezioni di inammissibilità della questione sollevate dalla difesa della Regione Lazio e dichiarate non fondate, la Corte dichiara fondata nel merito la questione.

La norma in esame – prevedendo che il direttore amministrativo e il direttore sanitario cessano dall'incarico entro tre mesi dalla data di nomina del nuovo direttore generale e possono essere riconfermati – contempla un meccanismo di decadenza automatica e generalizzata dalle suddette funzioni dirigenziali.

La giurisprudenza costituzionale ha effettuato, in relazione ad una serie di disposizioni disciplinatrici dei rapporti tra organi politici e amministrativi ovvero tra organi amministrativi, talune puntualizzazioni volte, rispetto a quanto affermato dalla citata

sentenza n. 233 del 2006, a valorizzare, in particolare, il principio di continuità dell'azione amministrativa che rinviene il suo fondamento proprio nell'art. 97 Cost.

Si è così precisato, con la suindicata giurisprudenza, che i meccanismi di decadenza automatica, «ove riferiti a figure dirigenziali non apicali, ovvero a titolari di uffici amministrativi per la cui scelta l'ordinamento non attribuisce, in ragione delle loro funzioni, rilievo esclusivo o prevalente al criterio della personale adesione del nominato agli orientamenti politici del titolare dell'organo che nomina, si pongono in contrasto con l'art. 97 Cost., in quanto pregiudicano la continuità dell'azione amministrativa, introducono in quest'ultima un elemento di parzialità, sottraggono al soggetto dichiarato decaduto dall'incarico le garanzie del giusto procedimento e svincolano la rimozione del dirigente dall'accertamento oggettivo dei risultati conseguiti» (sentenze n. 34 del 2010, n. 351 e n. 161 del 2008, n. 104 e n. 103 del 2007).

La Corte, con la sentenza n. 104 del 2007, ha affermato, con riferimento proprio alla legislazione della Regione Lazio, che il direttore generale di Aziende sanitarie locali – nominato, con ampio potere discrezionale, dal Presidente della Regione per un periodo determinato – non può decadere automaticamente in connessione con l'insediamento del nuovo Consiglio regionale. È stata ritenuta, infatti, in contrasto con l'art. 97 della Costituzione la previsione della cessazione del soggetto, cui sia stata affidata tale funzione, dal rapporto di ufficio e di lavoro con la Regione «per una causa estranea alle vicende del rapporto stesso, e non sulla base di valutazioni concernenti i risultati aziendali o il raggiungimento degli obiettivi di tutela della salute e di funzionamento dei servizi, o – ancora – per una delle altre cause che legittimerebbero la risoluzione per inadempimento del rapporto».

La scelta fiduciaria del direttore amministrativo – che deve essere effettuata con provvedimento, motivato, ma pur sempre ampiamente discrezionale, del direttore generale, con particolare riferimento alle capacità professionali del prescelto in relazione alle funzioni da svolgere – non implica, infatti, che la interruzione del rapporto, che si instaura in conseguenza di tale scelta, possa avvenire con il medesimo margine di apprezzamento discrezionale che connota quest'ultima. Una volta, infatti, instaurato il rapporto di lavoro, con la predeterminazione contrattuale della sua durata, vengono in rilievo altri profili, connessi, in particolare, da un lato, alle esigenze dell'Amministrazione ospedaliera concernenti l'espletamento con continuità delle funzioni dirigenziali proprie del direttore amministrativo, e, dall'altro lato, alla tutela giudiziaria, costituzionalmente protetta, delle situazioni soggettive dell'interessato, inerenti alla carica.

E proprio la valutazione di tali esigenze determina il contrasto della disposizione impugnata con il principio di buon andamento sancito dall'art. 97 Cost., in quanto la disposizione stessa non ancora l'interruzione del rapporto di ufficio in corso a ragioni "interne" a tale rapporto, che – legate alle modalità di svolgimento delle funzioni del direttore amministrativo – siano idonee ad arrecare un *vulnus* ai principi di efficienza, efficacia e continuità dell'azione amministrativa. A ciò è da aggiungere che la norma censurata, prevedendo l'interruzione *ante tempus* del rapporto, non consente alcuna valutazione qualitativa dell'operato del direttore amministrativo, che sia effettuata con le garanzie del giusto procedimento. Soltanto nel rispetto delle predette modalità e condizioni il nuovo direttore generale può, con provvedimento motivato, procedere alla rimozione del direttore amministrativo prima

della suddetta scadenza contrattuale. In presenza delle suindicate disposizioni e avuto riguardo al complessivo sistema di nomina e di revoca del dirigente in questione, la previsione, da parte della norma impugnata, di una interruzione automatica del rapporto per effetto della nomina del nuovo direttore generale, senza la previsione di una fase procedurale che faccia dipendere la decadenza da pregressa responsabilità del dirigente, comporta una vera e propria «discontinuità della gestione» (sentenza n. 55 del 2009), in contrasto con l'art. 97 della Costituzione.

Né ad una diversa conclusione può pervenirsi per il solo fatto che la norma preveda la possibilità della riconferma del direttore amministrativo. Il potere del direttore generale di confermare di quest'ultimo non attribuisce, infatti, al rapporto dirigenziale in corso con l'interessato, alcuna significativa garanzia, atteso che dal mancato esercizio del predetto potere la norma censurata fa derivare la decadenza automatica senza alcuna possibilità di controllo giurisdizionale. Alla luce di quanto sopra, pertanto, la Corte dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 6, della legge della Regione Lazio 16 giugno 1994, n. 18 (Disposizioni per il riordino del servizio sanitario regionale ai sensi del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni e integrazioni. Istituzione delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere).

Sentenza: n. 225 del 24 giugno 2010

Materia: pubblico impiego

Limiti violati: artt. 51 e 97 Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 1, comma 52, della legge della Regione Lazio 11 agosto 2009, n. 22 (Assestamento al bilancio annuale e pluriennale 2009-2011 della Regione Lazio)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 52, della legge della Regione Lazio 11 agosto 2009, n. 22 (Assestamento al bilancio annuale e pluriennale 2009-2011 della Regione Lazio); l'inammissibilità della costituzione in giudizio della Regione Lazio

Con ricorso depositato il 27 ottobre 2009, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale, in via principale, dell'art. 1, comma 52, della legge della Regione Lazio 11 agosto 2009, n. 22 (Assestamento al bilancio annuale e pluriennale 2009-2001 della Regione Lazio).

Tale norma regionale, secondo il ricorrente, si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, determinando una grave lesione dei principi costituzionali di parità tra cittadini (art. 3, Cost.) e di uguaglianza nell'accesso agli uffici pubblici (art. 51, Cost.), nonché di quello del pubblico concorso quale modalità prescritta, salvo i casi stabiliti dalla legge, per accedere agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni (art. 97, Cost.).

Preliminarmente, la Corte dichiara l'inammissibilità della costituzione in giudizio della Regione Lazio, come da ordinanza allegata, letta all'udienza del 25 maggio 2005, nella quale la Corte ha rilevato dichiara l'inammissibilità della costituzione della Regione Lazio per essersi la stessa costituita in giudizio sulla base della determinazione del Segretario generale del Consiglio regionale e sulla base della determinazione del Dipartimento Economico e Occupazionale.

La Corte rileva che in tali atti di determinazione, la legittimazione degli organi emittenti è stata fondata sulle prerogative del Presidente del Consiglio regionale, delineate dall'articolo 21 dello Statuto della Regione Lazio, tra le quali, osserva la Corte, non è prevista la competenza a deliberare sui giudizi innanzi alla Corte costituzionale. Secondo la Corte la norma cui occorre fare riferimento è l'articolo 32, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87, cui si adegua l'articolo 41, comma 4, dello Statuto della Regione Lazio e che in tale competenza ad autorizzare la promozione dei giudizi di costituzionalità, deve ritenersi compresa anche la deliberazione di costituirsi in tali giudizi, data la natura politica della valutazione che i due atti richiedono.

Nel merito, la Corte conclude dichiarando la inammissibilità della costituzione in giudizio della Regione Lazio e dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 52, della legge della Regione Lazio n. 22 del 2009 per violazione degli artt. 51 e 97 Cost.

Viene richiamato il principio del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni, principio che può andare incontro a deroghe ed eccezioni, quando l'intento è di valorizzare esperienze professionali maturate all'interno dell'amministrazione, attraverso la previsione di trasformazione delle posizioni di lavoro a tempo determinato, già ricoperte da personale precario dipendente. Tuttavia, affinché «sia assicurata la generalità della regola del concorso pubblico disposta dall'art. 97 Cost.», è necessario che «l'area delle eccezioni» alla regola sancita dal suo primo comma sia «delimitata in modo rigoroso» (sentenze n. 363 del 2006, n. 215 del 2009 e n. 9 del 2010). In particolare, è indispensabile che le eccezioni al principio del pubblico concorso siano numericamente contenute in percentuali limitate, rispetto alla globalità delle assunzioni poste in essere dall'amministrazione; che l'assunzione corrisponda a una specifica necessità funzionale dell'amministrazione stessa; e, soprattutto, che siano previsti adeguati accorgimenti per assicurare comunque che il personale assunto abbia la professionalità necessaria allo svolgimento dell'incarico (sentenza n. 215 del 2009).

Tale principio non è destinato a subire limitazioni neppure nel caso in cui il personale da stabilizzare abbia fatto ingresso, in forma precaria, nell'amministrazione con procedure di evidenza pubblica, e neppure laddove la selezione a suo tempo svolta sia avvenuta con pubblico concorso, dato che la necessità del concorso per le assunzioni a tempo indeterminato discende non solo dal rispetto del principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., ma anche dalla necessità di consentire a tutti i cittadini l'accesso alle funzioni pubbliche, in base all'art. 51 Cost.

Invero, «la natura comparativa e aperta della procedura è [...] elemento essenziale del concorso pubblico», sicché deve escludersi la legittimità costituzionale di «procedure selettive riservate, che escludano o riducano irragionevolmente la possibilità di accesso dall'esterno», violando il carattere pubblico del concorso (in tal senso, sentenze n. 293 del 2009 e n. 100 del 2010).

D'altra parte, «il previo superamento di una qualsiasi "selezione pubblica", presso qualsiasi "ente pubblico", è requisito troppo generico per autorizzare una successiva stabilizzazione senza concorso», perché esso «non garantisce che la previa selezione avesse natura concorsuale e fosse riferita alla tipologia e al livello delle funzioni che il personale successivamente stabilizzato è chiamato a svolgere».

La norma regionale censurata attribuisce ai soggetti che, in seguito ad una precedente selezione di evidenza pubblica, abbiano ricoperto, per almeno cinque anni consecutivi, incarichi dirigenziali nelle strutture della Regione e attualmente prestino servizio presso le stesse, il diritto di essere immessi, su semplice domanda, nel ruolo della dirigenza della Regione.

La lesione del principio del pubblico concorso, nel caso in esame, è accentuata dal carattere assolutamente potestativo del diritto alla stabilizzazione contemplato nella norma impugnata, la quale autorizza il personale dirigente assunto in via precaria ad essere stabilizzato su semplice domanda e, dunque, senza alcuna giustificazione della necessità funzionale dell'amministrazione e senza alcuna valutazione della professionalità e dell'attività svolta da questi dirigenti.

Sentenza: n. 226 del 24 giugno 2010

Materia: Ordine pubblico e sicurezza – polizia locale- servizi sociali

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117 comma secondo lett. h), comma quarto e sesto, Cost.

Ricorrenti: Regioni Toscana, Emilia-Romagna, Umbria

Oggetto: legge dello Stato 15 luglio 2009, n. 94 “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica”

Esito: illegittimità costituzionale dell’art. 3, comma 40, della legge 15 luglio 2009, n. 94 “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica” limitatamente alle parole “ovvero situazioni di disagio sociale”; **infondatezza** delle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 3, commi 41, 42 e 43, della medesima legge 15 luglio 2009, n. 94, promosse dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Umbria,

La Regione Toscana ha promosso questione di legittimità costituzionale dell’art. 3, commi 40, 41, 42 e 43, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica).

Le disposizioni di cui all’art. 3, commi 40, 41, 42 e 43, della legge n. 94 del 2009 sono impugnate, con ricorsi di analogo tenore, anche dalle Regioni Emilia-Romagna e Umbria.

Ad avviso delle ricorrenti, il comma 40 dell’art. 3 violerebbe il secondo comma, lettera h), e il quarto comma dell’art. 117 Cost., nella parte in cui richiede l’intesa con il prefetto in rapporto alla decisione dei comuni di avvalersi della collaborazione di volontari a fini di tutela della sicurezza urbana e di prevenzione delle situazioni di disagio sociale, ricadendo nell’ambito della «polizia amministrativa locale», di competenza regionale.

Preliminarmente la Corte osserva come la disciplina dettata nelle norme impuginate formi oggetto di scrutinio, nella presente sede, esclusivamente nella prospettiva della verifica della denunciata invasione delle competenze legislative regionali, avuto riguardo segnatamente alla spettanza del potere di stabilire le condizioni alle quali i Comuni possono avvalersi della collaborazione di associazioni di privati per il controllo del territorio. La decisione non investe, dunque, in alcun modo, il diritto di associazione dei cittadini ai fini dello svolgimento dell’attività di segnalazione, ai sensi dell’art. 18, primo comma, Cost..

La questione di costituzionalità relativa al comma 40 dell’art. 3 della legge n. 94 del 2009 è fondata, nei limiti di seguito specificati.

Il problema nodale posto dalle odierne questioni di costituzionalità attiene alla valenza delle formule «sicurezza urbana» e «situazioni di disagio sociale», che compaiono nel comma 40 dell’art. 3 della legge («i sindaci, previa intesa con il prefetto, possono avvalersi della collaborazione di associazioni tra cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale»). In particolare, si tratta di stabilire se dette formule

individuino o meno ambiti d'intervento inquadrabili nella materia «ordine pubblico e sicurezza», demandata alla legislazione esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.: materia che – in contrapposizione alla «polizia amministrativa locale», da essa espressamente esclusa – deve essere intesa, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, in termini restrittivi, ossia come relativa alle sole misure inerenti alla prevenzione dei reati e alla tutela dei primari interessi pubblici sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza della comunità nazionale (ex plurimis, sentenze n. 129 del 2009; n. 237 e n. 222 del 2006; n. 383 e n. 95 del 2005; n. 428 del 2004).

L'interrogativo richiede una risposta differenziata in rapporto alle due locuzioni che vengono in rilievo.

Quanto al concetto di «sicurezza urbana» la Corte ha avuto modo di pronunciarsi sul d.m. 5 agosto 2008, che ha definito la nozione di «sicurezza urbana» identifica «un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale».

Nell'occasione, questa Corte ha ritenuto che – nonostante l'apparente ampiezza della definizione ora riprodotta – il decreto ministeriale in questione abbia comunque ad oggetto esclusivamente la tutela della sicurezza pubblica, intesa come attività di prevenzione e repressione dei reati. I poteri esercitabili dai sindaci, ai sensi dei commi 1 e 4 dell'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, non possono che essere quelli finalizzati alla attività di prevenzione e repressione dei reati, e non i poteri concernenti lo svolgimento delle funzioni di polizia amministrativa nelle materie di competenza delle Regioni e delle Province autonome (sentenza n. 196 del 2009).

Alla stessa conclusione si deve pervenire con riguardo al concetto di «sicurezza urbana» che figura nella norma legislativa statale oggi impugnata. L'intera disciplina dettata dalle norme impuginate si presenta coerente con una lettura del concetto di «sicurezza urbana» evocativa della sola attività di prevenzione e repressione dei reati.

La conclusione è diversa per quanto attiene al riferimento alternativo alle «situazioni di disagio sociale»: una espressione in rapporto alla quale non risulta, di contro, praticabile una lettura conforme al dettato costituzionale.

La valenza semantica propria della locuzione «disagio sociale» si coniuga, difatti, all'impiego della disgiuntiva «ovvero» («eventi che possano recare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale»), che rende palese l'intento del legislatore di evocare situazioni diverse ed ulteriori rispetto a quelle sottese dalla locuzione precedente.

Il rilievo letterale, anche alla luce del generale canone ermeneutico del "legislatore non ridondante", impedisce di interpretare la formula in questione in senso fortemente limitativo, tale da ridurne l'inquadramento nell'ambito dell'attività di prevenzione dei reati: ossia di ritenerla riferita a quelle sole «situazioni di disagio sociale» che, traducendosi in fattori criminogeni, determinino un concreto pericolo di commissione di fatti penalmente rilevanti. In questa accezione, essa risulterebbe, infatti, già interamente inclusa nel preliminare richiamo agli eventi pericolosi per la sicurezza urbana. Nella sua genericità, la formula «disagio sociale» si presta, dunque, ad abbracciare una vasta platea di ipotesi di emarginazione o di difficoltà di inserimento dell'individuo nel tessuto sociale, derivanti

dalle più varie cause (condizioni economiche, di salute, età, rapporti familiari e altre): situazioni, che reclamano interventi ispirati a finalità di politica sociale, riconducibili segnatamente alla materia dei «servizi sociali».

La materia – appartenente alla competenza legislativa regionale residuale (tra le ultime, sentenze n. 121 e n. 10 del 2010) – individua, infatti, il complesso delle attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario (ex plurimis, sentenze n. 168 e n. 124 del 2009; n. 50 del 2008; n. 287 del 2004).

Secondo la Corte non può condividersi, al riguardo, la tesi della difesa dello Stato, secondo cui le disposizioni impugnate non inciderebbero su tale competenza regionale, in quanto gli osservatori volontari si limitano a segnalare «situazioni critiche», senza erogare servizi. Il monitoraggio delle «situazioni critiche» rappresenta, infatti, la necessaria premessa conoscitiva degli interventi intesi alla rimozione e al superamento del «disagio sociale»: onde la determinazione delle condizioni e delle modalità con le quali i Comuni possono avvalersi, per tale attività di monitoraggio, dell'ausilio di privati volontari rientra anch'essa nelle competenze del legislatore regionale. Neppure può essere utilmente invocato, al fine di ricondurre l'intera disciplina in esame nell'alveo della competenza statale il criterio della prevalenza. L'applicazione di questo strumento per comporre le interferenze tra competenze concorrenti implica, infatti, da un lato, una disciplina che, collocandosi alla confluenza di un insieme di materie, sia espressione di un'esigenza di regolamentazione unitaria, e, dall'altro, 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 perseguano una medesima finalità (sentenza n. 222 del 2006).

Per contro, il riferimento alle «situazioni di disagio sociale» si presenta come un elemento spurio ed eccentrico rispetto alla ratio ispiratrice delle norme impugnate, quale dianzi delineata, finendo per rendere incongrua la stessa disciplina da esse dettata. Gli interventi del prefetto e del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, la preferenza accordata alle associazioni fra appartenenti in congedo alle Forze dell'ordine, la circostanza che le segnalazioni dei volontari siano dirette alle sole Forze di polizia (e non, invece, agli organi preposti ai servizi sociali) – previsioni tutte pienamente coerenti in una prospettiva di tutela della «sicurezza urbana», intesa come attività di prevenzione e repressione dei reati in ambito cittadino – perdono tale carattere quando venga in rilievo il diverso obiettivo di porre rimedio a condizioni di disagio ed emarginazione sociale.

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 40 dell'art. 3 della legge n. 94 del 2009 per contrasto con l'art. 117, quarto comma, Cost., limitatamente alle parole «ovvero situazioni di disagio sociale».

Le restanti questioni, concernenti i commi 41, 42 e 43 della legge n. 94 del 2009, sono dichiarate non fondate.

Sentenza: n. 232 del 24 giugno 2010

Materia: commercio – tutela della concorrenza

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale.

Limiti violati: articolo 117 Cost., secondo comma, lettera e)

Rimettente: Giudice di pace di Genova

Oggetto: articolo 113, comma 2, della legge della Regione Liguria 2 gennaio 2007, n.1 (Testo unico in materia di commercio), come sostituito dall'articolo 27 della legge della regione Liguria 3 aprile 2007, n. 14 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2007).

Esito: illegittimità costituzionale dell'articolo 113, comma 2, della legge della Regione Liguria 2 gennaio 2007, n.1 (Testo unico in materia di commercio), come sostituito dall'articolo 27 della legge della regione Liguria 3 aprile 2007, n. 14 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2007).

Il Giudice di Pace di Genova ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 113, comma 2, della legge della Regione Liguria 2 gennaio 2007, n. 1 nella parte in cui prevede che «Non possono essere effettuate vendite promozionali nei quaranta giorni antecedenti le vendite di fine stagione o saldi».

La norma regionale viene censurata nella parte in cui prevede una disciplina difforme da quella statale dettata dall'art. 3 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, che ha stabilito la eliminazione delle limitazioni temporali, quantitative e procedurali relative alle vendite promozionali, con l'unica eccezione riferita ai periodi immediatamente precedenti i saldi di fine stagione per i medesimi prodotti.

La questione è ritenuta dalla Corte fondata sotto il profilo della violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza».

L'art. 113 della legge della Regione Liguria n. 1 del 2007 regola lo svolgimento delle vendite promozionali in ambito regionale. La norma sancisce il divieto temporale oggetto del presente scrutinio di costituzionalità

Il divieto regionale generalizzato di effettuare vendite promozionali, per qualsiasi tipologia di prodotti (stagionali e non) in periodo antecedente le vendite di fine stagione, si pone in aperto contrasto con la disciplina statale che, nel disporre la eliminazione della «fissazione di divieti ad effettuare vendite promozionali», esclude nel contempo che possano essere imposte «limitazioni di ordine temporale o quantitativo allo svolgimento di vendite promozionali di prodotti, effettuate all'interno di esercizi commerciali», con la sola eccezione dei «periodi immediatamente precedenti i saldi di fine stagione per i medesimi prodotti».

Secondo la disciplina nazionale – adottata espressamente «al fine di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato» l'unica limitazione possibile per tali tipi di vendite consiste

nella previsione di un termine antecedente a quello di svolgimento delle vendite di fine stagione, durante il quale non possono essere effettuate (non già tutte) le vendite promozionali (ma solo quelle) che abbiano ad oggetto gli stessi prodotti destinati ad essere posti in saldo.

Orbene, come costantemente affermato da questa Corte (da ultimo, nella sentenza n. 45 del 2010), nella nozione di «tutela della concorrenza», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., devono essere ricomprese: a) «le misure legislative di tutela in senso proprio, che hanno ad oggetto gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione»: si tratta di misure *antitrust*; b) le disposizioni legislative «di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese»: si tratta di misure volte ad assicurare la concorrenza «nel mercato»; c) le disposizioni legislative che perseguono il fine di assicurare procedure concorsuali di garanzia mediante la strutturazione di tali procedure in modo da realizzare «la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici»: si tratta di interventi miranti a garantire la concorrenza «per il mercato».

La Corte ha, altresì, chiarito che «l'attribuzione delle misure [a tutela della concorrenza] alla competenza legislativa esclusiva dello Stato comporta sia l'inderogabilità delle disposizioni nelle quali si esprime, sia che queste legittimamente incidono, nei limiti della loro specificità e dei contenuti normativi che di esse sono proprie, sulla totalità degli ámbiti materiali entro i quali si applicano»; ed ha, nel contempo, sottolineato che, ricondotta una norma alla «tutela della concorrenza», «non si tratta quindi di valutare se essa sia o meno di estremo dettaglio, utilizzando princípi e regole riferibili alla disciplina della competenza legislativa concorrente delle Regioni, ma occorre invece accertare se, alla stregua del succitato scrutinio, la disposizione sia strumentale ad eliminare limiti e barriere all'accesso al mercato ed alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale» (sentenza n. 430 del 2007).

Il legislatore regionale, estendendo il divieto di vendite promozionali in periodo antecedente alle vendite di fine stagione o saldi, applicato alla generalità dei prodotti merceologici, ha invaso la sfera di competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

L'art. 113, comma 2, della legge della Regione Liguria 2 gennaio 2007, n. 1, è dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui non prevede che non possono essere effettuate vendite promozionali, nei quaranta giorni antecedenti le vendite di fine stagione o saldi, dei medesimi prodotti merceologici oggetto di queste vendite.

Sentenza: n. 245 del 8 luglio 2010

Materia: tutela della salute – autorizzazioni sanitarie

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Limiti violati: art.117, terzo comma, della Costituzione

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 26 settembre 2009, n.19 (Integrazioni alla legge regionale 31 luglio 2007, n. 32, recante «Norme generali in materia di autorizzazione, accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private»).

Esito: l'illegittimità costituzionale, dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo del 26 settembre 2009, n. 19 (Integrazioni alla legge regionale 31 luglio 2007, n. 32, recante «Norme generali in materia di autorizzazione, accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private»).

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 26 settembre 2009, n. 19 (Integrazioni alla legge regionale 31 luglio 2007, n.32, recante «Norme generali in materia di autorizzazione, accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private»). La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo n. 19 del 2009, nella parte in cui esclude dal regime dell'autorizzazione ivi previsto «gli studi privati medici ed odontoiatrici che non intendono chiedere l'accreditamento istituzionale», violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. Esso, infatti, si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali desumibili dagli artt. 8, comma 4, e 8-ter del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), secondo i quali «gli studi medici e odontoiatrici ove attrezzati per erogare prestazioni di chirurgia ambulatoriale, ovvero procedure diagnostiche e terapeutiche di particolare complessità o che comportino un rischio per la sicurezza del paziente» devono essere autorizzati, previa verifica del possesso dei requisiti fissati con il d.P.R. 14 gennaio 1997 (Approvazione dell'atto di indirizzo e coordinamento alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano, in materia di requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi minimi per l'esercizio delle attività sanitarie da parte delle strutture pubbliche e private).

La Corte richiama la precedente sentenza n. 150 del 2010, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art.3, della legge della Regione Puglia 23 dicembre del 2008, n. 45 (Norme in materia sanitaria), che prevedeva l'esclusione dal regime dell'autorizzazione per gli studi medici e per gli studi odontoiatrici privati che non intendevano chiedere l'accreditamento, in difformità da quanto stabilito dall'art. 8, comma 4, e dall'art. 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992.

In quella occasione, la Corte Costituzionale aveva rilevato che la disposizione regionale disattendeva il principio fondamentale dettato dagli artt. 8, comma 4, e 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992, i quali stabiliscono la necessità di tale autorizzazione per gli studi medici ed odontoiatrici privati al fine di «assicurare livelli essenziali di sicurezza e di qualità delle prestazioni, in ambiti nei quali il possesso della dotazione strumentale e la sua corretta gestione e manutenzione assum[ono] preminente interesse per assicurare l'idoneità e la sicurezza delle cure», non rispettando, in tal modo, i limiti imposti dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione in materia di tutela della salute.

«Se è condivisibile -prosegue la Corte- che la competenza regionale in tema di autorizzazione e vigilanza delle istituzioni sanitarie private vada inquadrata nella potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute (di cui all'art. 117, comma terzo, Cost.), resta, comunque, [...] precluso alle Regioni di derogare a norme statali che fissano principi fondamentali»; né assume rilievo «(l)a circostanza che queste strutture non abbiano l'accreditamento presso il servizio sanitario nazionale» perché tale elemento «non incide sul tipo di prestazioni che esse vengono ad erogare».

Sentenza: n. 246 del 8 luglio 2010

Materia: Regioni – variazioni territoriali- distacco

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Limiti violati: art. 132 della Costituzione nonché col principio di leale collaborazione che deve informare i rapporti interistituzionali

Ricorrente: Regione Marche

Oggetto: legittimità costituzionale della intera legge 3 agosto 2009, n. 117 (Distacco dei Comuni di Casteldieci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria e Talamello dalla Regione Marche e loro aggregazione alla Regione Emilia-Romagna, nell'ambito della Provincia di Rimini, ai sensi dell'articolo 132, secondo comma, della Costituzione)

Esito: non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge 3 agosto 2009, n. 117 (Distacco dei Comuni di Casteldieci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria e Talamello dalla Regione Marche e loro aggregazione alla Regione Emilia-Romagna, nell'ambito della Provincia di Rimini, ai sensi dell'articolo 132, secondo comma, della Costituzione)

La Regione Marche ha sollevato in via principale questione di legittimità costituzionale della intera legge 3 agosto 2009, n. 117 (Distacco dei Comuni di Casteldieci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria e Talamello dalla Regione Marche e loro aggregazione alla Regione Emilia-Romagna, nell'ambito della Provincia di Rimini, ai sensi dell'articolo 132, secondo comma, della Costituzione), ritenendola in contrasto con l'art. 132 della Costituzione nonché col principio di leale collaborazione che deve informare i rapporti interistituzionali.

Il parere, reso in senso contrario al distacco, emesso dalla Assemblea legislativa della Regione Marche ai sensi della citata disposizione costituzionale non è stato oggetto di sostanziale considerazione risultante da atti ufficiali e conoscibili, come, invece, avrebbe richiesto l'art. 132 della Costituzione ed in quanto, nel corso dello stesso procedimento legislativo, sarebbe stato, altresì, violato il principio di leale collaborazione, essendo stato il ricordato parere negativo solamente acquisito agli atti, senza che la Regione che lo ha reso sia stata posta in condizione di conoscere i motivi che hanno spinto le Camere a discostarsi da esso, così risultando violate le regole di reciproco rispetto attraverso le quali devono svolgersi le relazioni tra i soggetti cui spettano poteri riconosciuti dalla Costituzione.

Preliminarmente la Corte affronta la questione della ammissibilità del ricorso, rivolto nei confronti di un'intera legge e non di singole disposizioni in essa contenute, rilevando che, per un verso, il tipo di censure formulate dalla ricorrente, avendo ad oggetto in sostanza le modalità di svolgimento del procedimento di formazione della legge, involgono il testo normativo nella sua globalità, e, per altro verso, la assoluta omogeneità delle disposizioni

contenute nella legge n. 117 del 2009 ne consente, in ogni caso, la complessiva impugnazione.

Sempre in via preliminare, la Corte rileva che esula dal presente giudizio la circostanza che la legge censurata sia stata promulgata facendo uso della formula di promulgazione ordinaria e non di quella specifica prevista dall'art. 46, terzo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), per le leggi che dispongono una variazione territoriale ai sensi dell'art. 132, secondo comma, della Costituzione, in quanto la suddetta evenienza, pur evidenziata dalla Regione nell'ampio ed analitico esame delle questioni attinenti all'attuazione dell'art. 132 Cost., non è stata oggetto di censura.

Nel merito, la Corte ha dichiarato non fondata la questione, rilevando che, con riferimento alla asserita violazione del secondo comma dell'art. 132 della Costituzione, detta disposizione consente, ove si intenda distaccare uno o più Comuni - o Province - da una Regione onde aggregarli ad un'altra, che ciò avvenga solo attraverso un procedimento speciale, plurifasico, aggravato dal previo svolgimento di due adempimenti ulteriori rispetto a quelli legislativi ordinari. In particolare, è previsto che sia dapprima acquisita, tramite l'esperimento di un'apposita consultazione popolare condotta secondo le forme del referendum, la approvazione della maggioranza delle popolazioni degli enti territoriali interessati all'operazione di distacco e di aggregazione e che, quindi, siano, altresì, «sentiti i Consigli regionali» delle due Regioni coinvolte dalla operazione.

Tale secondo adempimento, come chiarito dalla Corte, ha la finalità di consentire la complessiva emersione di tutti gli interessi locali implicati nella operazione - e, pertanto, non solo di quelli di cui sono portatori gli abitanti dei Comuni oggetto del distacco e della conseguente aggregazione, il cui momento di valorizzazione è specificamente fornito dalla consultazione referendaria - e la loro organica valutazione (in tal senso la sentenza n. 334 del 2004).

La Corte prende atto che la legge impugnata costituisce la prima applicazione di quanto previsto dal secondo comma dell'art. 132 Cost. - tra l'altro nel testo modificato dall'art. 9 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione). Con riferimento alla fattispecie oggetto del giudizio si osserva che la Commissione affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni della Camera ha ritenuto di approfondire, anche in via generale, la materia effettuando una apposita indagine conoscitiva sulle problematiche relative al distacco dei Comuni da una Regione ed alla loro conseguente aggregazione ad un'altra, giungendo alla conclusione, secondo le parole di un suo componente, che «in nessun caso il Parlamento possa essere considerato una sorta di notaio in questo procedimento, per effetto di una serie di fasi precedenti che si sono determinate». In realtà, secondo quanto è stato affermato nel corso dell'indagine e delle relative audizioni, «le Camere del Parlamento sono chiamate a valutare questa tematica, così come tutte le altre, alla luce [...] dell'interesse generale, dell'intera comunità politica e dell'intera Repubblica».

La difesa della Regione non contesta che il Parlamento possa disattendere la volontà della Regione medesima espressa tramite il parere del suo Consiglio, dato che pone al centro della questione di costituzionalità un diverso aspetto attinente alla assenza, nell'atto legislativo e negli adempimenti formali che lo hanno accompagnato e seguito, di valutazioni

che esplicitino i motivi della mancata considerazione di detto parere, sì che, portando alle estreme conseguenze tale argomentazione, potrebbe addirittura dubitarsi della circostanza che esso sia stato preso in esame. Così argomentando la ricorrente giunge, però, a porre a carico del legislatore nazionale vincoli non previsti nel normale iter di formazione delle leggi.

La Corte non ritiene, né lo ha ritenuto nella sentenza n. 334 del 2004, che la «sicura incidenza» che i pareri espressi dalle Regioni vengono ad avere nell'ambito della procedura prevista dal secondo comma dell'art. 132 Cost. possa concretizzarsi nell'esistenza a carico del Parlamento di ulteriori oneri procedurali susseguenti alla espressione del parere ed alla sua acquisizione in sede parlamentare.

La norma costituzionale infatti, l'unica che possa porre dei vincoli di carattere procedimentale all'operato degli organi legislativi, non prescrive che, esauritasi la prima delle due fasi in cui si articola lo speciale procedimento di cui all'art. 132, secondo comma, della Costituzione (cioè quella avente ad oggetto la consultazione referendaria e la espressione del parere dei Consigli regionali interessati), la seconda fase si svolga secondo forme sostanzialmente diverse rispetto a quelle legislative ordinarie. Richiedere, pertanto, come preteso dalla ricorrente, che gli organi parlamentari «rendano conoscibili le specifiche ragioni in forza delle quali essi(i) si siano eventualmente determinat(i) in senso difforme rispetto ai punti di vista espressi dalle Regioni interessate», o che abbiano oneri motivazionali, equivarrebbe ad inserire un ulteriore aggravamento della procedura non richiesto dalla disposizione che si assume violata.

La Corte considera, inoltre, che da quanto precede non potrebbe scaturire un vulnus alle forme di tutela che l'ordinamento appresta alla Regione che si vedesse, in maniera arbitraria ed in contrasto col parere da essa espresso, privata o accresciuta di una parte del suo territorio abituale, posto che la medesima potrebbe (sentenza n. 241 del 2008) impugnare di fronte a questa Corte la legge attraverso la quale si realizzasse la modifica territoriale allegandone, ai sensi dell'art. 3 della Costituzione, la eventuale arbitrarietà sotto la specie della irragionevolezza, essendo evidente, in questo caso, che il vizio dedotto, sebbene non direttamente relativo a parametri attributivi di competenze regionali, ridonderebbe, tuttavia – dato che verrebbe ad incidere in via immediata sulla estensione territoriale entro la quale la Regione eserciterebbe la sua potestas, ampliandone o riducendone l'ambito di applicazione – sulle sue competenze, così rendendo ammissibile, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, la doglianza formulata da parte della Regione.

Non è neppure accoglibile, per la Corte l'argomentazione della ricorrente secondo cui vi sarebbe stato un vulnus alla integrale conoscenza dei necessari presupposti della decisione che i parlamentari stavano per assumere, ed alle prescrizioni contenute nel secondo comma dell'art. 132 Cost., vulnus che sarebbe stato rappresentato dal mancato inserimento nel cosiddetto “fascicolo d'Assemblea” dei pareri espressi dai Consigli regionali interessati. L'esame degli atti parlamentari evidenzia che tali pareri erano ben conosciuti da coloro che sono intervenuti nel dibattito parlamentare, che il diverso contenuto dei due pareri è emerso anche durante lo svolgimento della indagine conoscitiva svoltasi presso la prima Commissione della Camera e che ad essi fa esplicito riferimento il parere espresso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali a conclusione dell'esame della

proposta di legge relativa al distacco dei suddetti comuni dalla Regione Marche e alla loro aggregazione alla Regione Emilia-Romagna. Peraltro, la Corte osserva che le modalità di predisposizione della documentazione relativa ai lavori delle Commissioni e dell'Aula rientrano pienamente negli interna corporis delle Assemblee parlamentari e che, nella specie, si tratta di un'indagine relativa ad adempimenti materiali propedeutici all'espressione del voto che deve ritenersi «assorbita dalla valutazione circa il corretto svolgimento dei lavori parlamentari, che solo la Camera è competente a compiere» (sentenza n. 379 del 1996).

Infine, viene dichiarato infondato il motivo di censura svolto sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione.

La Corte ritiene che, salva ed impregiudicata la assai dubbia congruità del parametro invocato nei confronti di una fattispecie avente ad oggetto lo svolgimento della funzione legislativa (da ultimo, sentenze n. 247 del 2009, n. 371, n. 222 e n. 159 del 2008), la previsione di un onere di informazione gravante sulle Camere, in favore del Consiglio regionale che abbia reso il parere ai sensi dell'art. 132, secondo comma, della Costituzione, si risolverebbe in un appesantimento della procedura di approvazione della legge che dispone la variazione territoriale, non giustificato da alcuna norma di rango costituzionale.

Sentenza: n. 247 del 8 luglio 2010

Materia: commercio

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale.

Limiti violati: 2, 3, 4, 5, 10, primo comma, 117, primo e secondo comma, lettera e), 118 della Costituzione

Remittente: T.A.R. del Veneto

Oggetto: l'art. 4, comma 4-bis, della L.R. Veneto n. 10 del 2001 (Nuove norme in materia di commercio su aree pubbliche), introdotto dall'art. 16 della L.R. Veneto n. 7 del 2005 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - Collegato alla legge finanziaria 2004, in materia di miniere, acque minerali e termali, lavoro, artigianato, commercio e veneti nel mondo), in base al quale: «È vietato il commercio su aree pubbliche in forma itinerante nei centri storici dei comuni con popolazione superiore ai cinquantamila abitanti».

Esito: non fondata

Il T.A.R. del Veneto censura l'art. 4, comma 4-bis, della L.R. Veneto n. 10 del 2001 (Nuove norme in materia di commercio su aree pubbliche), introdotto dall'art. 16 della L.R. Veneto n. 7 del 2005 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - Collegato alla legge finanziaria 2004, in materia di miniere, acque minerali e termali, lavoro, artigianato, commercio e veneti nel mondo), in base al quale: «È vietato il commercio su aree pubbliche in forma itinerante nei centri storici dei comuni con popolazione superiore ai cinquantamila abitanti».

I parametri evocati sono molteplici.

- a) agli artt. 41 e 117, secondo comma, lett. e), Cost., posto che il «commercio itinerante costituisce una delle forme attraverso cui si esplica la libertà di iniziativa economica» e che le Regioni, pur potendo intervenire in tale settore per i profili inerenti alle materie di propria competenza (quali il commercio e l'urbanistica), non possono eludere la competenza statale in materia di concorrenza, né i principi di proporzionalità ed adeguatezza, attraverso un divieto assoluto, inderogabile, generalizzato, non giustificato da concrete e localizzabili esigenze;
- b) agli artt. 3, 5 e 118 Cost., in quanto la norma censurata opera in modo del tutto indifferenziato in ambiti territoriali disomogenei, in guisa tale da comprimere irragionevolmente l'autonomia comunale;
- c) agli artt. 2, 3, 4, 10, primo comma, 41 e 117, primo comma, Cost., poiché il commercio itinerante riguarderebbe attualmente in modo prevalente se non esclusivo la piccola imprenditoria degli extracomunitari. Cosicché la norma censurata: 1) limiterebbe la libertà di iniziativa economica e il diritto al lavoro, riconosciuti come diritti inviolabili agli stranieri regolari; 2) violerebbe il principio di parità di trattamento sancito dalla Convenzione OIL n. 143 del 1975, ratificata dalla L. n. 158 del 1981 (Ratifica ed

esecuzione delle Convenzioni numeri 92, 133 e 143 dell'Organizzazione internazionale del lavoro), con conseguente violazione dell'art. 10, primo comma, Cost.; 3) introdurrebbe un effetto discriminatorio indiretto, secondo quanto prevede l'art. 2, comma 1, lett. b), del D.Lgs. n. 215 del 2003 (Attuazione della Dir. n. 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica); 4) infine, discriminerebbe tale tipo di commercio rispetto ad altre forme di commercio su aree pubbliche, quali quelle su posteggi dati in concessione in sede fissa.

La prima censura mossa dal rimettente non è fondata. Le disposizioni della legge, avendo quale oggetto specifico la normativa regionale del commercio su aree pubbliche, siano riconducibili immediatamente alla materia «commercio», di competenza residuale delle Regioni (sent. n. 165 e n. 64 del 2007); e che anche il contenuto della disposizione censurata risulti coerente alla ratio perseguita dalla medesima legge, essendo del tutto naturale che, nell'ambito di una generale regolamentazione della specifica attività del commercio in forma itinerante, vada ricompresa anche la possibilità di disciplinarne nel concreto lo svolgimento, nonché quella di vietarne l'esercizio in ragione della particolare situazione di talune aree metropolitane

Per quanto concerne la seconda censura, essa muove dal presupposto che il D.Lgs. n. 114 del 1998 costituisca legislazione statale a tutela della concorrenza e come tale continui a condizionare l'autonomia legislativa regionale anche dopo la riforma costituzionale del 2001, che pure ha attribuito alle Regioni competenza legislativa residuale in materia di commercio. La Corte, però, rileva come l'assunto su cui si basa tale premessa sia già stato esplicitamente smentito: «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.», ha chiarito che «il D.Lgs. n. 114 del 1998 [...] si applica, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della L. n. 131 del 2003, soltanto alle Regioni che non abbiano emanato una propria legislazione nella suddetta materia» (ordinanza n. 199 del 2006) (e la Regione Veneto ha fatto ciò con la norma censurata, aggiunta alla L.R. n. 10 del 2001 dall'art. 16 della L.R. n. 7 del 2005). Inoltre, l'intervento normativo non risulta connotato da quella particolare rilevanza macroeconomica che giustifica, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., l'intervento esclusivo dello Stato, attraverso misure di considerevole entità, come tali idonee ad incidere sull'equilibrio economico generale, mediante la riduzione o l'eliminazione di vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra le imprese, che (come tale) non può tollerare differenziazioni nel territorio nazionale (sent. n. 45 del 2010 e n. 14 del 2004). La norma censurata, pertanto, non produce alcuna lesione di regole a tutela della concorrenza, giacché il divieto sancito dalla Regione Veneto non incide, né direttamente né indirettamente, sulla libertà di concorrenza; esso si colloca infatti, senza introdurre discriminazioni fra differenti categorie di operatori economici che esercitano l'attività in posizione identica o analoga, nel diverso solco della semplice regolamentazione territoriale del commercio (disciplinata in coerenza con la salvaguardia dei beni culturali caratterizzanti la specifica realtà del territorio regionale) ed appare razionalmente giustificato dalle concrete e localizzabili esigenze di tutela di altri interessi di rango costituzionale.

Anche il terzo motivo non è fondato. L'evocato principio di sussidiarietà verticale, sotteso all'art. 118 Cost., attiene propriamente al riparto fra i diversi livelli di governo dell'esercizio delle funzioni amministrative. Esso non viene perciò in rilievo allorché, come nella specie, il legislatore regionale (nell'ambito di una propria competenza) non istituisca o attribuisca funzioni amministrative (né sposti verso l'alto la titolarità delle relative competenze), bensì imponga esso stesso un divieto, il quale concorre a definire i limiti di legge entro i quali deve svolgersi poi la normale attività amministrativa di attuazione (sent. n. 128 del 2010). La Corte, inoltre, rileva che la L.R. n. 10 del 2001 tiene comunque conto del ruolo dei Comuni e ne valorizza le competenze e le scelte pianificatorie.

Né si configura un vizio derivante dalla asserita equiparazione (che con tutta evidenza non sussiste) tra chi svolge legittimamente l'attività di commercio itinerante (il quale, pur dovendo sottostare allo specifico divieto, può, come già detto, operare liberamente su tutto il residuo territorio non solo regionale ma nazionale) e chi commercia abusivamente, senza alcun titolo che lo legittimi a tale attività. Infine, la quarta violazione muove dalla premessa secondo cui il commercio itinerante «riguarda attualmente in modo prevalente se non esclusivo la piccola imprenditoria degli extracomunitari»; e in ciò ravvisa una discriminazione (diretta e/o indiretta) per il solo fatto che un divieto avente carattere generale ed indistinto riferito ad una categoria di operatori economici, nei fatti verrebbe ad incidere maggiormente sugli extracomunitari regolari muniti di autorizzazione al commercio itinerante. Tale argomentazione non può essere condivisa.

La disposizione censurata non attribuisce alcuna rilevanza, esplicita o implicita, alla nazionalità degli operatori muniti di autorizzazione al commercio su aree pubbliche in forma itinerante, la quale assume quindi valore di circostanza di mero fatto. Il contenuto precettivo della norma ha carattere generale ed obiettivo (ancorato esclusivamente alle modalità di svolgimento di detta peculiare attività) e non possiede alcuna valenza discriminatoria, prescinde completamente dalla provenienza, appartenenza etnica, cittadinanza o condizione giuridica soggettiva di chi esercita quel tipo di commercio. L'erroneità del presupposto porta al superamento dei profili di incostituzionalità sopra riportati alle lett. a), b) e c), che il rimettente ritiene conseguenza dell'asserita discriminazione operata dalla norma censurata nei confronti dei commercianti ambulanti extracomunitari.

Sentenza: n. 255 del 15 luglio 2010

Materia: ordinamento della comunicazione - tutela della concorrenza - sistema tributario

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Limiti violati: presunti dal ricorrente l'articolo 117, secondo comma, lettere e) Cost.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto : due diverse questioni di legittimità della legge della Regione Piemonte 26 ottobre 2009, n. 25 (Interventi a sostegno dell'informazione e della comunicazione istituzionale via radio, televisione, cinema e informatica), aventi ad oggetto, rispettivamente, l'art. 3, comma 1, e l'art. 8, «comma 1» [recte: comma 2], di tale legge.

Esito: dichiara **l'illegittimità costituzionale** dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione Piemonte 26 ottobre 2009, n. 25 (Interventi a sostegno dell'informazione e della comunicazione istituzionale via radio, televisione, cinema e informatica); dichiara **non fondata** la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della medesima legge regionale n. 25 del 2009 promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, due diverse questioni di legittimità della legge della Regione Piemonte 26 ottobre 2009, n. 25 (Interventi a sostegno dell'informazione e della comunicazione istituzionale via radio, televisione, cinema e informatica), aventi ad oggetto, rispettivamente, l'art. 3, comma 1, e l'art. 8, «comma 1» [recte: comma 2], di tale legge.

Con riguardo alla prima questione, va rilevato che il denunciato comma 1 dell'art. 3 stabilisce che, «Ai fini della presente legge, per “sistema integrato delle comunicazioni” si intende il settore che comprende le seguenti attività: a) editoria fruibile attraverso internet; b) radio e televisione; c) cinema; d) iniziative di comunicazione di prodotti e servizi; e) sponsorizzazioni». Il suddetto art. 3 costituisce il Capo II dei complessivi cinque capi di cui è composta la legge regionale, denominato «Interventi a sostegno del sistema integrato delle comunicazioni di pubblica utilità».

Secondo il ricorrente, l'impugnata disposizione si pone in contrasto con l'art. 2, comma 1, lettera l), del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 (Testo unico della radiotelevisione), il quale – nell'ambito di un complesso normativo statale diretto a regolare il mercato al fine di impedire il formarsi di posizioni dominanti – stabilisce che «Ai fini del presente testo unico si intende per: [...] l) “sistema integrato delle comunicazioni” il settore economico che comprende le seguenti attività: stampa quotidiana e periodica; editoria annuaristica ed elettronica anche per il tramite di Internet; radio e televisione; cinema; pubblicità esterna; iniziative di comunicazione di prodotti e servizi; sponsorizzazioni». In particolare, per il Presidente del Consiglio dei ministri, la denunciata disposizione della legge regionale, non ricomprendendo nel settore economico corrispondente al «sistema integrato delle

comunicazioni» le attività della «stampa quotidiana e periodica» e della «pubblicità esterna» (incluse, invece, in tale settore dalla suddetta norma statale), contrasta anche «con i principi fondamentali e travalica i limiti posti alla legislazione regionale dall'art. 12 dello stesso decreto legislativo» n. 177 del 2005, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., nella parte in cui tale parametro riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia «tutela della concorrenza».

La questione non è ritenuta fondata dalla Corte.

Il comma 1, lettera g), dell'art. 2 della legge 3 maggio 2004, n. 112 (Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI-Radiotelevisione italiana S.p.A., nonché delega al Governo per l'emanazione del testo unico della radiotelevisione), ha introdotto nell'ordinamento la nozione di «sistema integrato delle comunicazioni», definendolo, «ai fini» della medesima legge (alinea del comma 1), come il «settore economico che comprende le seguenti attività: stampa quotidiana e periodica; editoria annuaristica ed elettronica anche per il tramite di INTERNET; radio e televisione; cinema; pubblicità esterna; iniziative di comunicazione di prodotti e servizi; sponsorizzazioni». La definizione di «sistema integrato delle comunicazioni» era funzionale, pertanto, ad una normativa (in particolare, ai menzionati artt. 14 e 15, nonché al comma 16 dell'art. 2 della legge 31 luglio 1997, n. 249 – recante «Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo» –, quale modificato dal suddetto art. 14) esplicitamente diretta a tutelare la concorrenza, regolando i mercati ed ostacolando la formazione di una posizione dominante nel settore economico delle comunicazioni.

La disposizione contenente tale definizione è stata abrogata dall'art. 54, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 177 del 2005. Tuttavia, detto decreto legislativo, in attuazione della delega contenuta nell'art. 16 della citata legge n. 112 del 2004, ha riprodotto nell'art. 2, comma 1, lettera l) – evocato dal ricorrente come norma interposta all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – la stessa definizione di «sistema integrato delle comunicazioni» contenuta nella disposizione abrogata. Inoltre, anche nella disciplina stabilita dal decreto legislativo delegato n. 177 del 2005, la suddetta definizione di «sistema integrato» ha mantenuto ferma la sua funzione strumentale rispetto ad una normativa avente contenuto analogo a quello sopra visto degli artt. 14 e 15 della legge n. 112 del 2004 (abrogati per nuova regolamentazione della materia) ed è, perciò, ugualmente diretta a tutelare la concorrenza. In particolare, l'art. 2, comma 1, lettera l), del d.lgs. n. 177 del 2005 si raccorda strettamente con l'art. 43 dello stesso decreto legislativo; articolo, quest'ultimo, che è significativamente rubricato come «Posizioni dominanti nel sistema integrato delle comunicazioni» e che costituisce, da solo, l'intero Titolo VI, denominato «Norme a tutela della concorrenza e del mercato».

Le stesse considerazioni valgono anche per il testo dell'art. 2 del d.lgs. n. 177 del 2005, quale risulta a séguito delle modifiche apportate, prima, dall'art. 16, comma 4-bis, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 e, poi, dal comma 1 dell'art. 4 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 44. A séguito di tali modifiche, infatti, il suddetto decreto legislativo, per quanto qui interessa, ha solo assunto la nuova denominazione di «Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici» e mutato sia l'indicazione della lettera «l)» sia l'espressione «radio e televisione», contenute nel comma 1 dell'art. 2, rispettivamente in lettera «s)» ed in

«radio e servizi di media audiovisivi». Resta ferma, dunque, data la limitata portata di tali modifiche, la descritta funzione, svolta dalla definizione di «servizio integrato delle comunicazioni», di strumento per l'applicazione di norme statali dirette a tutelare la concorrenza nel settore economico delle comunicazioni.

Il comma 1 inserito nell'art. 3 della legge reg. n. 25 del 2009 utilizza la nozione di «servizio integrato delle comunicazioni» non quale strumento operativo per incidere sulla formazione di posizioni dominanti nel settore economico delle comunicazioni, ma – a differenza della norma statale evocata dal ricorrente quale parametro interposto – esclusivamente al fine di individuare le attività economiche nell'ambito delle quali potranno essere adottati, da parte della Regione, gli specifici provvedimenti di sostegno organizzativo ed economico delineati nello stesso art. 3, in coerenza con le «disposizioni generali» contenute negli artt. 1 e 2 (Capo I della legge). In altri termini, il legislatore regionale si limita a prevedere «forme di sostegno» e «interventi» (art. 3, comma 4), diretti alla «formazione» (art. 2, comma 1, lettera a) e «promozione» (art. 3, comma 2) di un «sistema integrato delle comunicazioni di pubblica utilità», al fine esclusivo di favorire: a) «iniziative di collaborazione e cooperazione fra gli enti locali», nella loro attività di «comunicazione e relazione con il pubblico» (art. 3, comma 2); b) la «realizzazione di progetti di informazione e comunicazione atti a sviluppare il pluralismo e la partecipazione, proposti da soggetti pubblici o privati, non aventi finalità di lucro, operanti sul territorio regionale» (art. 3, comma 3).

La natura, l'oggetto e le finalità di tale «sostegno del sistema integrato delle comunicazioni di pubblica utilità» dimostrano che detti interventi non riguardano la disciplina dei mercati ed il contrasto delle posizioni dominanti e che, pertanto, non interferiscono in alcun modo con la normativa statale menzionata nel ricorso, dettata a tutela della concorrenza. È evidente, cioè, che la definizione di «sistema integrato delle comunicazioni» contenuta nella denunciata disposizione regionale – recante oltretutto (nell'alea del comma 1) l'espressa clausola limitativa: «Ai fini della presente legge» – attiene a statuizioni riguardanti la materia «ordinamento della comunicazione», di competenza legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, Cost. non evocato quale parametro), ed opera, perciò, su un piano del tutto diverso da quello del d.lgs. n. 177 del 2005, con la conseguenza che la mancata inclusione, da parte del legislatore regionale, dell'«editoria annuaristica ed elettronica» non fruibile attraverso internet, della «stampa quotidiana e periodica» e della «pubblicità esterna» tra le attività ricomprese nel suddetto «sistema integrato» non comporta alcuna violazione del predetto decreto legislativo e, quindi, della competenza statale esclusiva in materia di «tutela della concorrenza».

La Corte ritiene invece fondata la seconda questione promossa dal ricorrente riguardo al comma 2 dell'art. 8 della citata legge regionale del Piemonte n. 25 del 2009, che stabilisce che – al fine di attuare i contratti di servizio pubblico in ambito regionale e provinciale di cui all'art. 46 del d.lgs. n. 177 del 2005, stipulati con la società concessionaria del servizio pubblico generale di radiodiffusione – «nel rispetto della libertà di iniziativa economica della società concessionaria, anche con riguardo alla determinazione dell'organizzazione dell'impresa, nonché nel rispetto dell'unità giuridica ed economica dello Stato e del principio di perequazione, la Giunta regionale è autorizzata a promuovere intese con il Ministero dello sviluppo economico volte a definire l'utilizzo di quota parte del canone di

abbonamento RAI corrisposto dai cittadini piemontesi, nel rispetto dei criteri generali approvati dal Consiglio regionale su proposta della Giunta medesima».

La disposizione regionale si pone in contrasto con le norme statali che disciplinano il suddetto canone di abbonamento, contenute sia nel regio decreto-legge 21 febbraio 1938, n. 246 (Disciplina degli abbonamenti alle radioaudizioni), quale convertito dalla legge 4 giugno 1938, n. 880, sia nell'art. 47 del d.lgs. n. 177 del 2005, il quale stabilisce in particolare, al comma 3, che il Ministro delle comunicazioni determina l'ammontare del canone di abbonamento alla radiotelevisione «in misura tale da consentire alla società concessionaria della fornitura del servizio di coprire i costi che prevedibilmente verranno sostenuti [...] per adempiere gli specifici obblighi di servizio pubblico generale radiotelevisivo affidati a tale società [...]. La ripartizione del gettito del canone dovrà essere operata con riferimento anche all'articolazione territoriale delle reti nazionali per assicurarne l'autonomia economica». Inoltre, la disposizione denunciata, prevedendo un intervento della Regione Piemonte nell'utilizzazione del gettito di un prelievo statale di natura tributaria, come il canone di abbonamento radiotelevisivo, viola l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., nella parte in cui tale parametro riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia «sistema tributario dello Stato».

La Corte ha costantemente affermato che, in forza dell'evocato parametro costituzionale, la disciplina, anche di dettaglio, dei tributi statali è riservata alla legge statale e che, pertanto, l'intervento del legislatore regionale su tali tributi è precluso, ancorché diretto soltanto ad integrarne la disciplina, salvo che l'intervento sia consentito dalla stessa legislazione statale (sentenze n. 123 del 2010; n. 298 e n. 216 del 2009; n. 2 del 2006; n. 397 del 2005).

Ciò vale anche per il cosiddetto «canone di abbonamento» radiotelevisivo, che ha da tempo assunto natura di prestazione tributaria, istituita e disciplinata dallo Stato (sentenze n. 284 del 2002, n. 535 del 1988 e n. 81 del 1963; ordinanze n. 499 e n. 219 del 1989), il cui gettito – come chiarito con la sentenza n. 284 del 2002 – è destinato «quasi per intero al finanziamento della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, ai sensi dell'art. 27, comma 8, della legge 23 dicembre 1999, n. 488» (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2000).

Del resto, la natura di tributo statale dell'indicato prelievo è stata riconosciuta anche dalla Corte di cassazione, in numerose pronunce, così da costituire “diritto vivente”. Nella specie, la disposizione regionale impugnata, prevedendo «intese» tra la Regione ed il Ministero delle comunicazioni per l'utilizzazione di una quota parte del canone di abbonamento radiotelevisivo, si pone in palese contrasto con la disciplina statale di tale canone, la quale, da un lato, non consente alcun intervento del legislatore regionale al riguardo e, dall'altro, stabilisce espressamente – all'art. 47 del d.lgs. n. 177 del 2005 – che il gettito di detto tributo erariale è destinato alla copertura dei costi del servizio pubblico generale radiotelevisivo, con ciò escludendo qualsiasi possibilità di «intese» con la Regione sulla destinazione del gettito del medesimo tributo.

Sentenza: n. 266 del 22 luglio 2010

Materia: Vincoli comunitari- caccia in deroga

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Limiti violati: articolo 117, primo comma, Cost.

Ricorrente:Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto : la legge della **Regione Lombardia** 6 agosto 2009, n. 19 [Approvazione del piano di cattura dei richiami vivi per la stagione venatoria 2009/2010 ai sensi della legge regionale 5 febbraio 2007, n. 3 (Legge quadro sulla cattura dei richiami vivi)], e l'art. 2 della legge della **Regione Toscana** 17 settembre 2009, n. 53 [Disciplina dell'attività di cattura degli uccelli selvatici da richiamo per l'anno 2009 ai sensi dell'articolo 4 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), e dell'articolo 34 della legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio")].

Esito: illegittimità costituzionale

Con due distinti ricorsi, ritualmente notificati e depositati, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato – in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione –, rispettivamente, la legge della Regione Lombardia 6 agosto 2009, n. 19 [Approvazione del piano di cattura dei richiami vivi per la stagione venatoria 2009/2010 ai sensi della legge regionale 5 febbraio 2007, n. 3 (Legge quadro sulla cattura dei richiami vivi)], e l'art. 2 della legge della Regione Toscana 17 settembre 2009, n. 53 [Disciplina dell'attività di cattura degli uccelli selvatici da richiamo per l'anno 2009 ai sensi dell'articolo 4 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), e dell'articolo 34 della legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio")].

La questione di legittimità costituzionale concernente la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. è fondata.

L'art. 9 della citata direttiva 79/409/CEE – oggi riprodotto (senza alcuna modificazione di sostanza) nell'art. 9 della direttiva 2009/147/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici) – prevede che gli Stati membri, «sempre che non vi siano altre soluzioni soddisfacenti», possano derogare alle misure di protezione poste dalla medesima direttiva per il conseguimento di una serie di interessi generali tassativamente indicati fra i quali, per quanto riguarda il presente giudizio, quello di «consentire in condizioni rigidamente controllate e in modo selettivo la cattura, la detenzione o altri impieghi misurati di uccelli in piccole quantità».

La costante giurisprudenza di questa Corte ha già chiarito che si tratta di «un potere di deroga esercitabile in via eccezionale» che ammette «l'abbattimento o la cattura di uccelli selvatici appartenenti alle specie protette dalla direttiva medesima, alle condizioni ed ai fini di interesse generale indicati dall'art. 9.1, e secondo le procedure e le modalità di cui al punto 2 dello stesso art. 9» (sentenze n. 168 del 1999 e n. 250 del 2008).

Il carattere eccezionale del potere in questione è stato peraltro ribadito anche dalla giurisprudenza comunitaria (in particolare, Corte di giustizia CE, 8 giugno 2006, causa C-118/94), secondo la quale l'autorizzazione degli Stati membri a derogare al divieto generale di cacciare le specie protette è subordinata alla adozione di misure di deroga dotate di una motivazione che faccia riferimento esplicito e adeguatamente circostanziato alla sussistenza di tutte le condizioni prescritte dall'art. 9, paragrafi 1 e 2.

Il rispetto del vincolo comunitario derivante dall'art. 9 della direttiva 79/409/CEE (oggi art. 9 della direttiva 2009/147/CE) impone l'osservanza dell'obbligo della puntuale ed espressa indicazione della sussistenza di tutte le condizioni in esso specificamente indicate, e ciò a prescindere dalla natura (amministrativa ovvero legislativa) del tipo di atto in concreto utilizzato per l'introduzione della deroga al divieto di caccia e di cattura degli esemplari appartenenti alla fauna selvatica stabilito agli articoli da 5 a 8 della medesima direttiva.

Tale onere non risulta rispettato. Peraltro, secondo la Corte, il mancato assolvimento di tale onere risulta ancora più evidente se si considerano le puntuali obiezioni svolte dall'ISPRA (nel parere datato 14 agosto 2009), secondo il quale «i dati relativi ai richiami attualmente detenuti» dalla Regione Toscana avrebbero mostrato «come la riproduzione in cattività» non solo rappresentasse «una valida alternativa alla cattura», ma costituisse anche «la principale fonte di approvvigionamento per i cacciatori».

La Corte, riuniti i giudizi, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Lombardia 6 agosto 2009, n. 19 [Approvazione del piano di cattura dei richiami vivi per la stagione venatoria 2009/2010 ai sensi della legge regionale 5 febbraio 2007, n. 3 (Legge quadro sulla cattura dei richiami vivi)] e ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Toscana 17 settembre 2009, n. 53 [Disciplina dell'attività di cattura degli uccelli selvatici da richiamo per l'anno 2009 ai sensi dell'articolo 4 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), e dell'articolo 34 della legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio")], per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 9 della direttiva 79/409/CEE – oggi riprodotto nell'art. 9 della direttiva 2009/147/CE.

Sentenza: n. 267 del 22 luglio 2010

Materia: tutela della salute – pubblico impiego- finanza pubblica

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Limiti violati: articolo 3, 51 e 97 Cost. e articolo 117, terzo comma, Cost.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri, Regione Calabria

Oggetto : l'art. 22, comma 4, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), riguardante il risanamento, il riequilibrio economico-finanziario e la riorganizzazione del sistema sanitario della Regione Calabria; artt. 1, comma 1, lettere a) e b), 2, commi 1, 2, 3 e 6, 5 e 6 della legge 30 aprile 2009, n. 11 (Ripiano del disavanzo di esercizio per l'anno 2008 ed accordo con lo Stato per il rientro dai disavanzi del servizio sanitario regionale; l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria 7 dicembre 2009, n. 48 (Modifica alla legge regionale n. 11 su «Ripiano del disavanzo di esercizio per l'anno 2008 e accordo con lo Stato per il rientro dai disavanzi del servizio sanitario regionale»)

Esito: illegittimità costituzionale parziale dell'art. 5 della legge della Regione Calabria 30 aprile 2009, n. 11 (Ripiano del disavanzo di esercizio per l'anno 2008 ed accordo con lo Stato per il rientro dai disavanzi del servizio sanitario regionale), come modificato;
illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Calabria n. 11 del 2009;
estinzione del giudizio concernente l'art. 22, comma 4, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), promosso dalla Regione;
estinzione del giudizio concernente gli artt. 1, comma 1, lettere a) e b), e 2, commi 1, 2, 3 e 6, della legge della Regione Calabria n. 11 del 2009, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Le questioni sottoposte all'esame della Corte sono state sollevate con tre ricorsi e riguardano una serie di interventi per il riequilibrio economico-finanziario e la riorganizzazione del sistema sanitario della Regione Calabria, effettuati a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza socio-economico-sanitaria della Regione (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 dicembre 2007).

Con un primo ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria 7 dicembre 2009, n. 48 (Modifica alla legge regionale n. 11 su «Ripiano del disavanzo di esercizio per l'anno 2008 e accordo con lo Stato per il rientro dai disavanzi del servizio sanitario regionale»). Tale disposizione ha prorogato l'efficacia dell'art. 5 della legge della Regione Calabria n. 11 del 2009, posponendo dal 31 dicembre 2009 al 31 dicembre 2010 il termine entro il quale la «Fondazione per la ricerca e la cura dei tumori Tommaso Campanella» deve ottenere il riconoscimento quale Istituto di ricovero e cura a carattere scientifico.

Con il secondo ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 1, comma 1, lettere a) e b), 2, commi 1, 2, 3 e 6, 5 e 6 della legge 30 aprile 2009, n. 11 (Ripiano del disavanzo di esercizio per l'anno 2008 ed accordo con lo Stato per il rientro dai disavanzi del servizio sanitario regionale), per violazione degli artt. 3, 51, 81, 97, 117, terzo comma, e 118 della Costituzione.

Infine, con il terzo ricorso, la Regione Calabria ha impugnato l'art. 22, comma 4, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini) – riguardante il risanamento, il riequilibrio economico-finanziario e la riorganizzazione del sistema sanitario della Regione Calabria – per violazione degli artt. 3, 117, secondo e terzo comma, 120, secondo comma, e 121 della Costituzione, nonché dell'art. 8, commi 1, 4 e 5, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

Parti del giudizio si sono estinte per rinuncia delle censure proposte.

Sono rimaste invece da trattare le questioni, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri concernenti l'art. 5 (così come modificato dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria n. 48 del 2009) e l'art. 6 della legge della Regione Calabria n. 11 del 2009. Le questioni riguardano, in particolare, le modalità stabilite per la eventuale liquidazione della «Fondazione per la ricerca e la cura dei tumori Tommaso Campanella» e l'istituzione dell'Autorità per il sistema sanitario.

Nel merito, tali questioni sono state dichiarate fondate dalla Corte.

Per quanto riguarda la questione sollevata in riferimento all'articolo 5 della legge della Regione Calabria n. 11 del 2009, la Corte ha dichiarato l'illegittimità parziale della disposizione.

L'art. 5 della legge della Regione Calabria n. 11 del 2009, così come modificato dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria n. 48 del 2009, prevede che, a seguito della eventuale liquidazione della «Fondazione per la ricerca e la cura dei tumori Tommaso Campanella» (ente di diritto privato), determinate unità operative allo stato esistenti presso la Fondazione possano entrare a fare parte della struttura sanitaria ed operativa dell'Azienda ospedaliera universitaria Mater Domini (azienda di diritto pubblico) e «i rapporti di lavoro dei dirigenti medici e del personale sanitario in atto presso tali unità continuano presso l'Azienda senza soluzione di continuità». Tale ultima disposizione produce l'effetto di consentire l'accesso di personale dipendente da un soggetto privato all'impiego di ruolo presso pubbliche amministrazioni in modo automatico, senza alcun tipo di filtro, e, soprattutto, anche in caso di assenza di concorso pubblico.

La norma non fornisce indicazioni circa la sussistenza dei requisiti fissati da questa Corte per poter ammettere deroghe al principio del concorso pubblico, vale a dire la peculiarità delle funzioni che il personale svolge (sentenze n. 195 del 2010 e n. 293 del 2009) o specifiche necessità funzionali dell'amministrazione (da ultimo, sentenza n. 195 del 2010). La disposizione, inoltre, non distingue tra le diverse categorie di personale (a tempo determinato o a tempo indeterminato, dirigenziale o non dirigenziale), non opera alcuna distinzione con riguardo al modo in cui il personale della Fondazione è stato reclutato, né indica le modalità di inserimento dei dipendenti nell'Azienda ospedaliera universitaria

Mater Domini. Ne discende, secondo la Corte, la violazione del principio del concorso pubblico di cui agli artt. 3, 51 e 97 Cost.

La Corte pertanto dichiara l'illegittimità parziale dell'articolo 5 della legge della Regione Calabria n. 11 del 2009, nella parte in cui prevede che, a seguito della eventuale liquidazione della «Fondazione per la ricerca e la cura dei tumori Tommaso Campanella», unità operative allo stato esistenti presso la Fondazione possano entrare a fare parte della struttura sanitaria ed operativa dell'Azienda ospedaliera universitaria Mater Domini e che «i rapporti di lavoro dei dirigenti medici e del personale sanitario in atto presso tali unità continuano presso l'Azienda senza soluzione di continuità».

Con riferimento all'art. 6 della legge della Regione Calabria n. 11 del 2009, la Corte rileva che, istituendo l'Autorità per il servizio sanitario, si pone in contrasto con i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

L'art. 29 del d.l. n. 223 del 2006, infatti, prevede una riduzione della spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche per organi collegiali e altri organismi, anche monocratici, comunque denominati, da raggiungere per il tramite del riordino, della soppressione o dell'accorpamento delle strutture. Tale articolo, successivamente integrato dall'art. 68 del d.l. n. 112 del 2008, reca disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica per le Regioni, le Province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale (comma 6). In particolare, esso dispone la «limitazione del numero delle strutture di supporto a quelle strettamente indispensabili al funzionamento degli organismi» (comma 2, lettera c).

L'Autorità per il sistema sanitario prevista dall'art. 6 della legge regionale n. 11 del 2009, che si configura quale nuovo organismo di supporto alle attività di vigilanza e di controllo del Consiglio regionale, non presenta il carattere di indispensabilità richiesto dalla normativa di principio statale. Sotto questo profilo, in primo luogo, l'Autorità si aggiunge ad altri uffici regionali già esistenti in materia sanitaria, come il Garante della salute (legge della Regione Calabria 10 luglio 2008, n. 22 - "Istituzione del Garante della salute della Regione Calabria"), con una parziale sovrapposizione dei compiti di vigilanza sulla qualità del servizio sanitario. In secondo luogo, la creazione della Autorità e le sue attribuzioni non sono coordinate in alcun modo con le funzioni spettanti al Dipartimento della tutela della salute e politiche sanitarie della Regione, soprattutto per quanto riguarda le attività di controllo. Ne deriva il mancato rispetto dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e di contenimento della spesa stabiliti dalla legislazione statale con gli artt. 29 del d.l. n. 223 del 2006 e 68 del d.l. n. 112 del 2008, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

La Corte, infine, ha dichiarato assorbiti gli ulteriori profili di censura dedotti dal ricorrente.

Sentenza: n. 269 del 22 luglio 2010

Materia: immigrazione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Limiti violati: l'articolo 117, secondo comma, lettere a) e b) Cost.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto : Artt. 2, commi 2° e 4° e 6, commi 11°, 35°, 43°, 51° e 55°, lett. d) della legge della Regione Toscana 9 giugno 2009, n. 29 (Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana).

Esito:

- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 2 della legge della Regione Toscana 29 del 2009.
- non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale art. 2, comma 4° e 6°, commi 11°, 35°, 43°, 51° e 55°, lett. d) della legge della Regione Toscana 9 giugno 2009, n. 29 (Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana).

Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale degli articoli 2, commi 2 e 4, e 6, commi 11, 35, 43, 51 e 55, lettera *d*), della legge della Regione Toscana 9 giugno 2009, n. 29 (Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana). Il ricorrente assume che le citate disposizioni esorbiterebbero dalla sfera di competenza regionale, incidendo su materie quali la «condizione giuridica dello straniero», l'«immigrazione», i «rapporti dello Stato con l'Unione europea», di competenza esclusiva del legislatore statale, in violazione dell'articolo 117, commi secondo, lettere *a*) e *b*), e nono, della Costituzione.

La Corte ha dichiarato inammissibile la questione relativa all'art. 2, comma 2, della legge regionale citata, nella parte in cui, prevedendo specifici interventi in favore degli immigrati privi di regolare permesso di soggiorno, inciderebbe sulla disciplina dell'ingresso e del soggiorno degli immigrati, di competenza esclusiva del legislatore statale,.

La delibera governativa di impugnazione della legge e l'allegata relazione ministeriale, alla quale si rinvia, devono contenere l'indicazione delle disposizioni impugnate a pena di inammissibilità delle relative censure. Nella specie, di tale disposizione non si fa alcuna menzione nella delibera del Consiglio dei ministri (ed in specie nell'allegata relazione del Ministro per i rapporti con le Regioni) che dispone l'impugnazione della legge regionale, cosicché deve essere dichiarata inammissibile la relativa questione.

La Corte ha, inoltre, ritenuto non fondata la questione relativa all'art. 2, comma 4, della medesima legge regionale, nella parte in cui, disponendo che «gli interventi previsti dalla presente legge sono estesi anche a cittadini neocomunitari compatibilmente con le previsioni normative vigenti, fatte salve norme più favorevoli», violerebbe l'art. 117,

secondo comma, lettera *a*), Cost. Tale norma, ad avviso del ricorrente, introdurrebbe una misura concernente i cittadini comunitari, riconducibile alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di disciplina dei rapporti con l'Unione europea, oltre che in contrasto con i principi posti in tema di «diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nel testo modificato dall'art. 37 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito dalla legge 6 agosto 2008, n.133.

La Corte ha ritenuto che la norma regionale censurata si inserisce in un quadro normativo volto a favorire la piena integrazione anche dei cittadini neocomunitari, presupposto imprescindibile per l'attuazione delle disposizioni comunitarie in materia di cittadinanza europea. Secondo la Corte, la norma regionale non determina alcuna lesione delle competenze legislative statali in tema di rapporti con l'Unione europea, limitandosi ad assicurare anche ai cittadini neocomunitari quelle prestazioni ad essi dovute nell'osservanza di obblighi comunitari e riguardanti settori di propria competenza, concorrente o residuale, riconducibili al settore sanitario, dell'istruzione, dell'accesso al lavoro ed all'edilizia abitativa e della formazione professionale.

Passando alla ulteriore questione, la Corte dichiara non fondata la questione di illegittimità costituzionale sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri con riferimento all'art. 6, comma 35, della legge regionale n. 29 del 2009, nella parte in cui dispone che, fermo restando quanto previsto dall'articolo 5, comma 4, della legge regionale 24 febbraio 2005, n. 41 (Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale), «tutte le persone dimoranti nel territorio regionale, anche se prive di titolo di soggiorno, possono fruire degli interventi socio assistenziali urgenti ed indifferibili, necessari per garantire il rispetto dei diritti fondamentali riconosciuti ad ogni persona in base alla Costituzione ed alle norme internazionali». Detta norma, infatti, riconoscerebbe allo straniero irregolarmente presente in Italia una serie di prestazioni non individuate puntualmente, riservando alla Regione la fissazione dei criteri per identificare i caratteri dell'urgenza e dell'indifferibilità, quindi, lo stesso contenuto di tali prestazioni, e dando vita così ad un sistema socio-assistenziale parallelo per gli stranieri non presenti regolarmente nel territorio dello Stato, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *a*) e *b*), Cost., oltre che dell'art. 35, comma 3, e dell'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998.

Sul punto vengono richiamati precedenti orientamenti della Corte secondo cui «lo straniero è [...] titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona» (sentenza n. 148 del 2008) ed in particolare, con riferimento al diritto all'assistenza sanitaria, ha precisato che esiste «un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto». Quest'ultimo deve perciò essere riconosciuto «anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso» (sentenza n. 252 del 2001). Il legislatore statale, con il d.lgs. n. 286 del 1998,

ha recepito tale impostazione, statuendo, in specie all'art. 35, comma 3, che «ai cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno, sono assicurate, nei presidi pubblici ed accreditati, le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva», assicurando altresì la tutela sociale della gravidanza e della maternità, a parità di trattamento con le cittadine italiane, la tutela della salute del minore, le vaccinazioni, gli interventi di profilassi internazionale, la profilassi, la diagnosi e la cura delle malattie infettive ed eventualmente bonifica dei relativi focolai.

In questo quadro si colloca la norma regionale censurata, la quale, in attuazione dei principi fondamentali posti dal legislatore statale in tema di tutela della salute, provvede ad assicurare anche agli stranieri irregolari le fondamentali prestazioni sanitarie ed assistenziali atte a garantire il diritto all'assistenza sanitaria, nell'esercizio della propria competenza legislativa, nel pieno rispetto di quanto stabilito dal legislatore statale in tema di ingresso e soggiorno in Italia dello straniero, anche con riguardo allo straniero dimorante privo di un valido titolo di ingresso.

La Corte dichiara parimenti infondata la questione di illegittimità costituzionale promossa nei confronti dell'art. 6, comma 51, della citata legge regionale, nella parte in cui stabilisce che «la rete regionale di sportelli informativi supporta i comuni nella sperimentazione, avvio ed esercizio delle funzioni relative al rilascio dei titoli di soggiorno; promuove inoltre il coordinamento tra gli enti locali per lo sviluppo dei servizi volti a facilitare e semplificare i rapporti tra i cittadini stranieri e la pubblica amministrazione». Secondo il ragionamento della Corte, la norma impugnata disciplina una mera attività di supporto alla rete informativa già presente ed avviata, tra l'altro, sulla base del Protocollo d'intesa stipulato nel 2006 fra l'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) ed il Ministero dell'Interno, con il quale si è dato inizio ad una sperimentazione volta ad attribuire progressivamente competenze ai Comuni per quanto riguarda l'istruttoria relativa al rilascio ed al rinnovo del permesso di soggiorno. Essa, pertanto, lungi dal regolare aspetti propriamente incidenti sulla materia dell'immigrazione, si limita a prevedere una forma di assistenza in favore degli stranieri presenti sul territorio regionale che si sostanzia nel mero affidamento agli enti locali di quegli adempimenti che, nell'ambito dei procedimenti di richiesta e rinnovo di permesso di soggiorno e di carta di soggiorno, diversamente sarebbero stati svolti direttamente dagli stessi richiedenti (sentenza n. 156 del 2006), nel pieno rispetto delle competenze statali di cui all'art. 5, commi 2 e 4, del d.lgs. n. 286 del 1998.

Sono altresì dichiarate infondate le questioni relative all'art. 6, comma 55, lettera d), della legge regionale n. 29 del 2009, nella parte in cui garantisce l'iscrizione al servizio sanitario regionale anche agli stranieri che abbiano proposto ricorso giurisdizionale avverso il provvedimento di diniego del permesso di soggiorno per riconoscimento dello *status* di rifugiato, richiesta di asilo, protezione sussidiaria o per ragioni umanitarie. La Corte evidenzia il fatto che la norma si inserisce in un contesto normativo caratterizzato dal riconoscimento in favore dello straniero, anche privo di un valido titolo di soggiorno, di un nucleo irriducibile di tutela del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana. Nella specie appare evidente che la norma regionale impugnata si limita a disciplinare la materia della tutela della salute, per la parte di propria

competenza, nel pieno rispetto di quanto stabilito dal legislatore statale in ordine alla posizione dei soggetti sopra indicati, alle cui norme implicitamente fa rinvio.

L'ultima censura attiene ad alcuni profili sul potere estero delle regioni. Essa riguarda i commi 11 e 43 dell'art. 6, nella parte in cui, il primo stabilisce che «La Regione promuove intese e azioni congiunte con gli enti locali, con le altre regioni, con gli uffici centrali e periferici delle amministrazioni statali, con le istituzioni europee, le agenzie delle Nazioni Unite competenti nella materia delle migrazioni»; il secondo dispone che «La Regione, in conformità alla legislazione statale, promuove intese volte a facilitare l'ingresso in Italia di cittadini stranieri per la frequenza di corsi di formazione professionale o tirocini formativi». Anche dette questioni per la Corte non sono fondate.

La Corte richiama un precedente orientamento in materia di potere estero delle Regioni, secondo cui detto potere si risolve in «attività di mero rilievo internazionale», che corrispondono a quelle attività compiute con omologhi organismi esteri «aventi per oggetto finalità di studio o di informazione (in materie tecniche) oppure la previsione di partecipazione a manifestazioni dirette ad agevolare il progresso culturale o economico in ambito locale, ovvero, infine, l'enunciazione di propositi intesi ad armonizzare unilateralmente le rispettive condotte» (sentenza n. 454 del 2007), nelle materie di competenza regionale, ovvero in quelle azioni finalizzate al raccordo delle proprie attività – sempre nelle materie di propria competenza – con iniziative dell'amministrazione statale, dell'Unione europea o anche degli organismi internazionali (sentenza n. 131 del 2008), che siano ovviamente adottate nel rispetto dei principi della politica estera fissati dallo Stato.

Infatti, quanto al comma 11 dell'art. 6, esso non fa altro che raccordare l'attività della Regione, nelle materie di propria competenza, con quella delle altre Regioni, delle amministrazioni statali, delle istituzioni europee e degli organismi internazionali, in vista del più efficace perseguimento, in via puramente indiretta ed accessoria, delle finalità delineate dal legislatore statale in tema di politiche migratorie.

Quanto, poi, al comma 43 del medesimo art. 6, l'obiettivo della norma è chiaramente quello di consentire alla Regione di promuovere intese (al fine di agevolare la frequenza degli stranieri ai corsi di formazione professionale o tirocini formativi), che si riferiscono ad un ambito di competenza legislativa regionale residuale, corrispondente appunto alla formazione professionale, peraltro espressamente da realizzare «in conformità alla legislazione statale» e cioè nel pieno rispetto dei principi della politica estera fissati dallo Stato.

Sentenza: n. 272 del 22 luglio 2010

Materia: ordinamento della comunicazione- localizzazione impianti

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale.

Limiti violati: art. 3 e articolo 117, primo e terzo comma, Cost.

Remittente: Tribunale ordinario di Pisa

Oggetto : articoli 6, «comma 6», 7, comma 6, e 9, comma 6, della legge della Regione Toscana 6 aprile 2000, n. 54 (Disciplina in materia di impianti di radiocomunicazione) e dell'art. 19 del Regolamento del Comune di Pisa per l'installazione, il monitoraggio e la localizzazione degli impianti di telefonia mobile, approvato con delibera del Consiglio comunale del 2 dicembre 2003, n. 104.

Esito: illegittimità costituzionale degli articoli 7, comma 6, e 9, comma 6, della legge della Regione Toscana 6 aprile 2000, n. 54 (Disciplina in materia di impianti di radiocomunicazione);

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6 della medesima legge della Regione Toscana n. 54 del 2000 e dell'articolo 19 del Regolamento del Comune di Pisa per l'installazione, il monitoraggio e la localizzazione degli impianti di telefonia mobile, approvato con delibera del Consiglio comunale del 2 dicembre 2003, n. 104, sollevata – in riferimento agli articoli 3 e 117, commi primo e terzo, della Costituzione

Il Tribunale ordinario di Pisa ha sollevato – in riferimento agli articoli 3 e 117, commi primo e terzo, della Costituzione – questione di legittimità costituzionale degli articoli 6, «comma 6», 7, comma 6, e 9, comma 6, della legge della Regione Toscana 6 aprile 2000, n. 54 (Disciplina in materia di impianti di radiocomunicazione) e dell'art. 19 del Regolamento del Comune di Pisa per l'installazione, il monitoraggio e la localizzazione degli impianti di telefonia mobile, approvato con delibera del Consiglio comunale del 2 dicembre 2003, n. 104.

La Corte preliminarmente dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'articolo 19 del Regolamento del Comune di Pisa, in quanto trattandosi di una norma avente natura regolamentare è sottratta al sindacato di costituzionalità.

La questione relativa all'art. 6 è inammissibile per difetto di rilevanza nel giudizio principale. La Corte rileva che esso si limita a disciplinare le funzioni comunali in materia di impianti di radiocomunicazione, tra le quali rilevano anche – lettera c) – quelle «di vigilanza e di controllo secondo quanto previsto dall'art. 9».

Pertanto, è soltanto nell'art. 9- conclude la Corte- che si rinviene la disposizione che pone «a carico dei titolari degli impianti fissi per la telefonia mobile, nonché dei concessionari per radiodiffusione di programmi radiofonici e televisivi a carattere commerciale» gli «oneri relativi all'effettuazione dei controlli» compiuti dall'ARPAT. L'art. 6, lettera c), non contiene,

dunque, una norma che disciplina il profilo della ripartizione degli oneri economici conseguenti ai controlli effettuati dall'ARPAT, sicché essa – oltre a non porsi in contrasto, di per sé, con l'art. 93 del d.lgs. n. 259 del 2003 – non viene neppure in rilievo nel giudizio *a quo*, che ha ad oggetto l'impugnativa del provvedimento che ha ingiunto il pagamento di somme, tra l'altro, proprio per l'effettuazione di tali controlli.

La questione relativa agli artt. 7, comma 6, e 9, comma 6, della legge regionale è fondata. In via incidentale la Corte rigettando l'eccezione sollevata dalla difesa della parte privata, intervenuta nel presente giudizio, secondo cui le norme censurate dovrebbero ritenersi abrogate tacitamente per sopravvenuta incompatibilità con l'art. 93 del d.lgs. n. 259 del 2003, rileva che il «controllo sull'attuale vigenza di una norma giuridica spetta istituzionalmente al giudice comune e precede ogni possibile valutazione sulla legittimità costituzionale della medesima norma» (sentenza n. 222 del 2007).

Nel caso di specie, tuttavia, il Tribunale remittente, nel negare che ricorrano le condizioni per «una lettura costituzionalmente orientata delle norme in discussione», ha, di fatto, implicitamente escluso la possibilità di risolvere il contrasto tra le disposizioni regionali e la citata norma statale in applicazione dell'art. 10 della legge 10 febbraio 1953, n. 62 (Adeguamento delle leggi regionali alle leggi della Repubblica), cioè ritenendo abrogate le prime per sopravvenuta e diretta incompatibilità con la seconda. Tuttavia, viene posto in evidenza che, di fronte ad un contrasto tra le disposizioni di legge regionale censurate e una successiva norma di principio statale, «ragioni essenziali di certezza del diritto» impongono di «dichiarare l'illegittimità costituzionale delle norme sottoposte al proprio giudizio» (sentenza n. 153 del 1995).

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 6, e dell'articolo 9, comma 6, della legge della Regione Toscana n. 54 del 2000, che stabiliscono gli oneri relativi all'effettuazione di verifiche e controlli degli impianti radio base della telefonia mobile, esistenti sul territorio della Regione Toscana (e in particolare nel Comune di Pisa), siano posti a carico dei titolari di detti impianti.

Dette norme violano l'art. 117, terzo comma, della Costituzione e il principio fondamentale in materia di ordinamento della comunicazione, fissato nell'articolo 93 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), secondo cui le «pubbliche amministrazioni, le Regioni, le Province ed i Comuni non possono imporre per l'impianto di reti o per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, oneri e canoni che non siano stabiliti per legge».

La disciplina normativa in esame, nell'introdurre una «deroga all'art. 93» del d.lgs. n. 259 del 2003, si porrebbe in contrasto «con la menzionata norma statale che esprime un principio fondamentale cui le Regioni, nella materie di legislazione concorrente, non possono derogare».

La giurisprudenza costituzionale ha ritenuto l'art. 93 del d.lgs. n. 259 del 2003 «espressione di un principio fondamentale» della materia dell'ordinamento delle comunicazioni, «in quanto 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» (sentenza n. 336 del 2005, in particolare, punto 15.1. del *Considerato in diritto*). Su queste basi si è, dunque, precisato che, in «mancanza di un tale principio», ogni singola

Regione «potrebbe liberamente prevedere obblighi “pecuniari” a carico dei soggetti operanti sul proprio territorio, con il rischio, appunto, di una ingiustificata discriminazione rispetto ad operatori di altre Regioni, per i quali, in ipotesi, tali obblighi potrebbero non essere imposti». In forza di tali rilievi, pertanto, questa Corte è pervenuta alla conclusione 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» (ancora sentenza n. 336 del 2005, punto 15.1. del *Considerato in diritto*).

Tali principi sono stati, inoltre, puntualizzati da questa Corte con la sentenza n. 450 del 2006.

Sentenza: n. 274 del 22 luglio 2010

Materia: ordine pubblico e sicurezza - sicurezza urbana- disagio sociale

Giudizio: illegittimità in via principale

Limiti violati: art. 117, quarto e sesto comma

Ricorrente: Regioni Toscana e Regione Emilia-Romagna

Oggetto: decreto del Ministro dell'interno 8 agosto 2009, recante disposizioni attuative dei commi da 40 a 44 dell'articolo 3 della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), i quali prevedono che i sindaci possano avvalersi, alle condizioni e con le modalità ivi stabilite, della collaborazione di associazioni di cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali «eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale».

Esito: illegittimità parziale

dichiara che non spettava allo Stato e, per esso, al Ministro dell'interno, adottare il decreto 8 agosto 2009, recante «Determinazione degli ambiti operativi delle associazioni di osservatori volontari, requisiti per l'iscrizione nell'elenco prefettizio e modalità di tenuta dei relativi elenchi, di cui ai commi da 40 a 44 dell'articolo 3 della legge 15 luglio 2009, n. 94», nella parte in cui disciplina l'attività di segnalazione di situazioni di disagio sociale;

annulla, per l'effetto, l'art. 1, comma 1, limitatamente alle parole «ovvero situazioni di disagio sociale», l'art. 1, comma 2, **limitatamente** alle parole «ovvero del disagio sociale,» e l'art. 2, comma 1, limitatamente alle parole «, ovvero situazioni di disagio sociale», del citato decreto del Ministro dell'interno 8 agosto 2009.

Le Regioni Toscana ed Emilia-Romagna hanno proposto conflitti di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione al decreto del Ministro dell'interno 8 agosto 2009, recante disposizioni attuative dei commi da 40 a 44 dell'articolo 3 della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), i quali prevedono che i sindaci possano avvalersi, alle condizioni e con le modalità ivi stabilite, della collaborazione di associazioni di cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali «eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale».

Premesso di avere proposto questioni di legittimità in via principale nei confronti delle norme legislative attuate, le ricorrenti deducono che, per le medesime ragioni esposte in quella sede, anche la disciplina recata dal decreto attuativo risulterebbe lesiva delle attribuzioni regionali. Essa esorbiterebbe, infatti, dall'ambito della materia «ordine pubblico e sicurezza», di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lettera *h*, Cost.): materia da intendere, per consolidata giurisprudenza costituzionale, in senso

restrittivo, ossia come comprensiva dei soli interventi finalizzati alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico.

Il concetto di «sicurezza urbana» abbraccerebbe, infatti, anche misure volte a contrastare il degrado delle città e a favorire l'ordinato sviluppo della convivenza civile, riconducibili alla materia «polizia amministrativa locale», di competenza regionale esclusiva, ai sensi dei commi secondo, lettera *h*), e quarto dell'art. 117 Cost.; mentre la formula «disagio sociale» comprenderebbe situazioni di emarginazione della più varia origine, da fronteggiare con interventi rientranti nella materia «politiche sociali», anch'essa di competenza regionale residuale.

Sarebbe quindi violato anche il sesto comma dell'art. 117 Cost., avendo lo Stato esercitato una potestà regolamentare in materia non di propria competenza legislativa esclusiva: violazione particolarmente apprezzabile in rapporto alla norma transitoria dell'art. 9 del decreto, che impone alle associazioni di volontariato, già operanti in ambiti «comunque riconducibili» a quelli considerati, di uniformarsi – dopo un breve lasso di tempo – alle previsioni del decreto stesso, con conseguente interferenza su rapporti regolati da leggi regionali in vigore.

Le ricorrenti censurano, per altro verso, che il decreto demandi al prefetto ogni competenza – segnatamente in rapporto alla tenuta dell'elenco delle associazioni, alla definizione del contenuto delle convenzioni stipulate con esse dai sindaci, alla revoca delle iscrizioni e alla revisione degli elenchi – senza contemplare alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni, fatta eccezione per quella, del tutto marginale, prefigurata all'art. 8, attinente all'organizzazione di corsi di formazione e aggiornamento dei volontari: donde – secondo la Regione Toscana – anche la violazione del principio di leale collaborazione.

In via subordinata, la Regione Emilia-Romagna lamenta – sotto il profilo della violazione del medesimo principio – che il decreto sia stato emanato senza la previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni o, in via di ulteriore subordine, senza avere sentito tale Conferenza (o la Conferenza unificata), rimarcando come la previsione di «forme di coordinamento» con le Regioni nella materia dell'ordine pubblico e sicurezza debba ritenersi doverosa anche alla luce dello specifico disposto dell'art. 118, terzo comma, Cost., che risulterebbe, dunque, esso pure violato.

Nel merito, i ricorsi sono parzialmente fondati.

Nelle more del giudizio, questa Corte si è pronunciata, con la sentenza n. 226 del 2010, sulle questioni di legittimità costituzionale proposte dalle ricorrenti, aventi ad oggetto le norme legislative cui si è proposto di dare attuazione il decreto ministeriale impugnato (art. 3, commi 40, 41, 42 e 43, della legge n. 94 del 2009).

La decisione della Corte si orienta nella medesima direzione della sentenza n. 226 del 2010, consistendo le censure di fondo delle Regioni ricorrenti (così come le difese dell'Avvocatura generale dello Stato) in una mera replica delle argomentazioni già svolte in sede di impugnazione in via principale delle norme legislative attuate.

Si ricorda che in quella sentenza (alla quale si rinvia) la Corte Costituzionale ha osservato come il problema nodale posto dai quesiti di costituzionalità attenesse alla valenza delle formule «sicurezza urbana» e «situazioni di disagio sociale», impiegate nel comma 40 dell'art. 3 per identificare i compiti di segnalazione degli osservatori volontari, e

segnatamente alla loro riconducibilità o meno alla materia, di competenza statale esclusiva, «ordine pubblico e sicurezza» (all'art. 117, secondo comma, lettera *h*, Cost.): materia che – in contrapposizione alla «polizia amministrativa locale», da essa espressamente esclusa – va intesa restrittivamente, ossia come relativa alle sole misure inerenti alla prevenzione dei reati e alla tutela dei primari interessi pubblici sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza della comunità nazionale (*ex plurimis*, sentenze n. 129 del 2009, n. 237 e 222 del 2006, n. 383 e n. 95 del 2005, n. 428 del 204).

Quanto al concetto di «sicurezza urbana», il dettato della norma impugnata è stato ritenuto non in contrasto con il riparto costituzionale delle competenze. Si è reputata difatti valevole, al riguardo, la conclusione già raggiunta in rapporto al decreto del Ministro dell'interno 5 agosto 2008, recante la definizione del suddetto concetto agli effetti del potere di ordinanza dei sindaci di cui all'art. 54, comma 4, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali): e, cioè, che esso ha ad oggetto esclusivamente la tutela della sicurezza pubblica, intesa come attività di prevenzione e repressione dei reati (sentenza n. 196 del 2009). La titolazione della legge n. 94 del 2009 (che richiama anch'essa la «sicurezza pubblica»); il collegamento sistematico tra la norma impugnata e il citato art. 54, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000; i richiami a tale articolo e al decreto ministeriale del 2008 contenuti del decreto attuativo oggi impugnato; la complessiva disciplina dettata dai commi 40-43 dell'art. 3 della legge n. 94 del 2009 (coerente con una lettura del concetto di «sicurezza pubblica» evocativa dei soli interventi di prevenzione e repressione delle attività criminose) sono tutti elementi che convergono nella direzione dianzi indicata.

Il riferimento alternativo al «disagio sociale» non è stato, per converso, reputato suscettibile di una lettura costituzionalmente conforme, in base alla quale detta formula evocherebbe le sole situazioni implicanti un concreto pericolo di commissione di fatti penalmente illeciti: trattandosi di lettura che – in contrasto con l'impiego da parte del legislatore della disgiuntiva «ovvero» – ricondurrebbe interamente la nozione considerata nel preliminare richiamo agli eventi pericolosi per la sicurezza urbana, rendendola pleonastica. Nella sua genericità, la formula «disagio sociale» si presta dunque ad abbracciare un vasto ambito di ipotesi di emarginazione o di difficoltà di inserimento dell'individuo nel tessuto sociale, derivanti dalle più varie cause (condizioni economiche, di salute, età, rapporti familiari e così via dicendo): situazioni che reclamano interventi ispirati a finalità di politica sociale, riconducibili alla materia dei «servizi sociali», di competenza legislativa regionale residuale. Né a questo fine rileva che gli osservatori si limitino a mere segnalazioni, senza erogare servizi. Il monitoraggio delle «situazioni critiche» rappresenta, infatti, la necessaria premessa conoscitiva degli interventi intesi alla rimozione e al superamento del «disagio sociale»: onde la determinazione delle condizioni e delle modalità con le quali i comuni possono avvalersi, per tale attività, dell'ausilio di privati volontari rientra anch'essa nelle competenze del legislatore regionale.

Da ultimo, si è negato che la competenza statale possa essere affermata sulla base del criterio della prevalenza, mancando il presupposto di applicabilità di tale criterio, rappresentato dall'esistenza di una disciplina che, collocandosi alla confluenza di un insieme di materie, sia espressione di un'esigenza di regolamentazione unitaria. Il riferimento alle «situazioni di disagio sociale» si presenta, infatti, come un elemento «spurio

ed eccentrico rispetto alla *ratio* ispiratrice delle norme impugnate», che finisce «per rendere incongrua la stessa disciplina da esse dettata» (sentenza n. 226 del 2010).

La Corte, richiamando le argomentazioni offerte dalla sentenza m. 226 del 2010 dichiara fondata la questione con riferimento alle “situazioni di disagio sociali”, in quanto inerenti a situazioni di interventi riconducibili alla materia «servizi sociali», di competenza legislativa regionale residuale (art. 117, quarto comma, Cost.).

Ne deriva che, per la parte in cui disciplina l'attività di segnalazione di «situazioni di disagio sociale», l'atto impugnato viola anche il sesto comma dell'art. 117 Cost., che circoscrive la potestà regolamentare dello Stato alle sole materie di sua competenza legislativa esclusiva. L'atto impugnato, infatti, pur non recando formalmente tale denominazione, si deve ritenere che abbia natura di regolamento – corrisponde, infatti, ai contenuti sostanziali dell'atto, il quale detta norme intese a disciplinare, in via generale e astratta, i requisiti delle associazioni e degli osservatori volontari ad esse appartenenti, il loro ambito di operatività e i procedimenti amministrativi connessi, vincolando con ciò i comportamenti dei diversi soggetti, pubblici e privati, coinvolti nell'attività in questione (lo stesso art. 9 del decreto reca, del resto, la rubrica «norme transitorie»).

Per la Corte, al fine di eliminare la rilevata lesione delle attribuzioni regionali è sufficiente, peraltro, rimuovere i riferimenti alle «situazioni di disagio sociale» che compaiono nei commi 1 e 2 dell'art. 1 e nel comma 1 dell'art. 2 del decreto impugnato, con riguardo, rispettivamente, all'elenco delle associazioni di osservatori volontari, agli scopi e ai compiti di queste (l'ulteriore riferimento che figura nel quarto capoverso del preambolo ha carattere meramente descrittivo dei contenuti delle norme primarie attuate).

Quanto, poi, alle censure formulate in via subordinata dalla medesima Regione Emilia-Romagna, va escluso che l'atto impugnato sia tenuto comunque a prevedere forme di coordinamento con le Regioni, anche qualora l'attività degli osservatori volontari rimanga ristretta nell'ambito dell'«ordine pubblico e sicurezza». Come già rilevato da questa Corte, infatti, l'art. 118, terzo comma, Cost., nel prevedere una riserva di legge statale ai fini della disciplina di forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere *b*) e *h*) del secondo comma dell'art. 117 Cost. (immigrazione, ordine pubblico e sicurezza), non impegna indefettibilmente lo Stato a prevedere un simile coordinamento ogni qualvolta rechi disposizioni riferibili alle suddette materie (sentenza n. 226 del 2010).

Neppure, da ultimo, richiede una soluzione differenziata la disposizione dell'art. 8 del decreto, attinente all'organizzazione dei corsi di formazione e di aggiornamento, avuto riguardo alla censura della Regione Emilia-Romagna, secondo la quale il regolamento statale non potrebbe comunque prevedere e disciplinare l'attività regionale di formazione. Al riguardo, secondo la Corte, è sufficiente considerare che l'organizzazione dei suddetti corsi è configurata dalla norma come una mera facoltà delle Regioni e degli enti locali che vi abbiano interesse («Le regioni e gli enti locali interessati possono organizzare corsi di formazione e aggiornamento ...»), circostanza che esclude in ogni caso l'attitudine lesiva della previsione.

In conclusione la Corte dichiara che non spettava allo Stato e, per esso, al Ministro dell'interno adottare il decreto impugnato, limitatamente alla parte in cui disciplina l'attività di segnalazione di situazioni di disagio sociale e conseguentemente annulla il decreto limitatamente alle parole “ovvero di disagio sociale”.

Sentenza: n. 278 del 22 luglio 2010

Materia: energia – energia nucleare

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, terzo comma, Cost.

Ricorrente: Regioni Toscana, Umbria, Liguria, Puglia, Basilicata, Piemonte, Lazio, Calabria, Marche, Emilia-Romagna e Molise

Oggetto: numerose disposizioni della legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia); energia nucleare; previsione della possibilità di dichiarare i siti aree di interesse strategico nazionale, soggette a particolari forme di vigilanza e protezione; delega al Governo ad autorizzare con il rilascio di un'autorizzazione unica, nel territorio nazionale impianti di produzione di energia elettrica nucleare, gli impianti di fabbricazione del combustibile nucleare e i sistemi di stoccaggio del combustibile e dei rifiuti radioattivi; strutture turistico-ricettive all'aria aperta (campeggi), non costituiscono attività rilevanti ai fini urbanistici.

Esito:

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 9, della legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia);

dichiara inammissibile il ricorso indicato in epigrafe proposto dalla Regione Molise avverso gli artt. 25, comma 2, lettera *g*), e 26, comma 1, della legge n. 99 del 2009, in riferimento agli artt. 117, terzo comma e 118 della Costituzione e al principio di leale collaborazione;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, lettera *f*), della legge n. 99 del 2009, promossa dalla Regione Marche in riferimento all'art. 3 della Costituzione;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, lettere *g*) e *h*), della legge n. 99 del 2009, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dalla Regione Calabria;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionalità dell'art. 25, comma 2, lettera *g*), della legge n. 99 del 2009, promosse dalle Regioni Umbria, Liguria, Emilia-Romagna e Puglia in riferimento all'art. 117, secondo comma, della Costituzione;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, lettera *g*), della legge n. 99 del 2009, promosse, in riferimento all'art. 120 della Costituzione, dalle Regioni Puglia e Calabria;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, lettera *h*), della legge n. 99 del 2009, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, lettera *h*), della legge n. 99 del 2009 promossa, in riferimento all'art. 120 della Costituzione, dalla Regione Calabria;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, lettera *g*), della legge n. 99 del 2009, promosse dalle Regioni Lazio, Toscana, Umbria, Liguria, Emilia-Romagna, Marche, Puglia, Basilicata, Calabria, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 della Costituzione e al principio di leale collaborazione;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, lettera *h*), della legge n. 99 del 2009, promosse dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna, Marche, Calabria, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 della Costituzione e al principio di leale collaborazione;

Le Regioni Toscana, Umbria, Liguria, Puglia, Basilicata, Piemonte, Lazio, Calabria, Marche, Emilia-Romagna e Molise, con distinti ricorsi, hanno promosso questioni di legittimità costituzionale avverso numerose disposizioni della legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia).

Le Regioni Lazio e Toscana hanno censurato l'art. 3, comma 9, per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, e la sola Regione Lazio anche dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Tutte le ricorrenti hanno impugnato disposizioni dell'art. 25, recante «Delega al Governo in materia nucleare», ed in particolare:

- l'art. 25, comma 1, per violazione degli artt. 76 e 117, terzo comma, Cost. (Regione Lazio), nonché degli artt. 117 e 118 Cost. (Regioni Lazio e Basilicata), e del principio di leale collaborazione (Regione Basilicata);
- l'art. 25, comma 2, lettera *a*), per violazione dell'art. 117, terzo comma, e dell'art. 118 Cost., anche in relazione al principio della leale collaborazione (Regioni Marche, Toscana, Emilia-Romagna, Umbria e Liguria), e dell'art. 117, quarto comma, Cost. (Regioni Toscana, Emilia-Romagna, Umbria e Liguria);
- l'art. 25, comma 2, lettera *f*), per contrasto con gli artt. 117, commi terzo (Regioni Toscana, Lazio, Emilia-Romagna, Umbria e Marche) e quarto (Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Umbria), 118 e 120 Cost. (Regioni Toscana, Lazio, Emilia-Romagna, Umbria e Marche), con il principio di leale collaborazione (tutte le ricorrenti, salvo la Regione Lazio), nonché con l'art. 3 Cost. (Regione Marche);
- l'art. 25, comma 2, lettera *g*), (disposizione impugnata da tutte le ricorrenti) e lettera *h*), (disposizione impugnata dalle Regioni Emilia-Romagna, Marche, Toscana e Calabria), per violazione dell'art. 117, commi secondo (parametro evocato dalle Regioni Puglia, Umbria, Emilia-Romagna e Liguria), terzo e quarto (Regioni Toscana, Emilia-Romagna, Umbria e Liguria), dell'art. 118 Cost., anche in relazione al principio di leale collaborazione (tutte le ricorrenti), dell'art. 3 Cost. (Regioni Piemonte e Calabria), dell'art. 97 Cost. (Regione Calabria) e dell'art. 120 Cost. (Regioni Puglia, Piemonte, Calabria);
- l'art. 25, comma 2, lettere *l*) e *q*), per contrasto con gli artt. 117 e 118 Cost. (Regione Lazio).

È impugnato, altresì, l'art. 26, comma 1, della legge n. 99 del 2009 per violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost. (Regioni Emilia-Romagna, Umbria e Marche), degli artt. 117, terzo comma, 118 Cost. e del principio di leale collaborazione (Regioni Lazio, Basilicata, Umbria, Emilia-Romagna, Piemonte, Marche e Molise), nonché degli artt. 3 e 120 Cost. (Regione Piemonte).

La Regione Lazio ha impugnato, inoltre, taluni commi dell'art. 27, ed in particolare:

- il comma 14 e il comma 24, lettere c) e d), per contrasto con gli artt. 117 e 118 Cost.;
- il comma 28 per violazione degli artt. 76 e 117, terzo comma, Cost.;
- il comma 31 per lesione degli artt. 117 e 118 Cost.;
- il comma 31, punto 2, in quanto violerebbe l'art. 97 Cost. e il principio del buon andamento della pubblica amministrazione;
- il comma 34, per contrasto con gli artt. 117 e 118 Cost.

Infine, è impugnato l'art. 27, comma 27, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. (Regioni Umbria, Liguria e Piemonte), e degli artt. 118 e 120 Cost. (Regione Piemonte). Preliminarmente la Corte affronta e dichiara alcune questioni di inammissibilità. Così dichiara **inammissibili gli interventi in giudizio** della Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature Onlus Ong (WWF), del Codacons Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori, dell' Enel s.p.a. e della Terna – Rete Elettrica Nazionale s.p.a., poiché per costante giurisprudenza della Corte, il giudizio di costituzionalità delle leggi in via d'azione si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando, per i soggetti privi di tale potestà, i mezzi di tutela delle rispettive posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente anche in via incidentale (*ex plurimis*, sentenze n. 250 e n. 225 del 2009). Sempre preliminarmente la Corte dichiara inammissibile il ricorso della Regione Molise in quanto notificato oltre il termine previsto dall'art. 32, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), termine stabilito a pena di decadenza, senza che operi l'istituto della sospensione feriale (*ex plurimis*: sentenza n. 318 del 2009 e ordinanza n. 42 del 2004). Al riguardo questa Corte, fin dalla sentenza n. 15 del 1967, ha **escluso l'applicabilità dell'istituto della sospensione feriale dei termini ai giudizi di costituzionalità**. Questo orientamento è stato ribadito anche successivamente all'emanazione della legge n. 742 del 1969 «poiché la formulazione letterale dell'art. 1 – molto più precisa di quella adottata nel corrispondente articolo della legge n. 818 del 1965 – non lascia ombra di dubbio che il legislatore abbia inteso escludere i giudizi di costituzionalità dall'ambito di applicazione della normativa sulla sospensione dei termini. Si specifica invero nel citato articolo che la sospensione si riferisce al “decorso dei termini processuali relativi alle giurisdizioni ordinarie ed a quelle amministrative”» (sentenza n. 30 del 1973). La giurisprudenza costituzionale successiva ha costantemente confermato tale interpretazione (sentenze n. 233 del 1993 e n. 215 del 1986, ordinanza n. 126 del 1997), motivandola con specifico riguardo alle peculiari esigenze di rapidità e certezza cui il processo costituzionale deve rispondere, alla luce delle quali va superato il dubbio di costituzionalità avanzato dalla ricorrente (sentenza n. 30 del 1973).

Altre questioni dichiarate inammissibile sono quelle promosse dalla Regione Lazio, aventi per oggetto l'art. 27, commi 14, 24, lettere c) e d), 28, 31 e 34 della legge n. 99 del 2009, in riferimento agli artt. 76, 97, 117 e 118 Cost., **per mancanza di piena corrispondenza tra le disposizioni impugnate dal ricorso e le disposizioni individuate dalla delibera con cui la Giunta** (nell'ipotesi di iniziativa regionale) ne ha autorizzato la proposizione (sentenza n. 533 del 2002). Inoltre, si è precisato che anche nelle delibere dell'organo politico che, pur non censurando un'intera legge, ne selezionano una parte cospicua, l'indicazione delle disposizioni oggetto di censura deve avere un «necessario grado di determinatezza», in difetto del quale la individuazione delle previsioni da impugnare, tra le molte che compongono una disciplina formalmente unica, verrebbe rimessa alla difesa tecnica, che è priva di tale prerogativa (sentenza n. 250 del 2009). L'evidente assenza di omogeneità tra le disposizioni di cui si compone l'art. 27 determina la inammissibilità delle corrispondenti questioni di costituzionalità.

Al punto 10 del considerato di diritto la Corte affronta, dichiarandola non fondata, la questione promossa dalla Regione Lazio in riferimento agli artt. 76 e 117, terzo comma, Cost., poiché non sarebbe consentito conferire delega legislativa in una materia oggetto di potestà legislativa concorrente, dal momento che le norme statali non possono assumere quel carattere dettagliato, che, a parere della ricorrente, avrebbero invece necessariamente le norme delegate, in riferimento ai principi e ai criteri direttivi adottati ai sensi dell'art. 76 Cost.. Secondo la Corte, la ricorrente erroneamente confonde il grado di determinatezza proprio dei principi e dei criteri direttivi della delega con quello, qualitativamente distinto e perciò non necessariamente coincidente, dei principi fondamentali di materia concorrente. Ciò consente, in linea di principio, l'impiego della delega legislativa anche nelle materie a potestà legislativa ripartita. Parimenti non fondata viene dichiarata sollevata dalle Regioni Lazio e Basilicata aventi ad oggetto l'art. 25, comma 1, in relazione agli artt. 117 e 118 Cost., e, quanto alla sola Basilicata, al principio di leale collaborazione, nella parte in cui vi si prevede, ai fini dell'esercizio della delega, l'acquisizione del mero parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle Regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato - città ed autonomie locali), posto che si tratterebbe di forma inadeguata di coinvolgimento del sistema regionale. Secondo la Corte la questione non è fondata, poiché «le procedure di cooperazione o di concertazione possono rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità di atti legislativi, solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione», il che nella specie non si verifica (sentenza n. 437 del 2001; da ultimo, sentenza n. 225 del 2009).

Dal punto n. 11 a n. 16 del considerato di diritto, la Corte affronta **le censure attinenti alla "materia nucleare"**, ovvero all'art. 25, comma 2, lettere a), f), g) e h) e all'art. 26, comma 1, della legge impugnata. L'art. 25 reca, in particolare, delega al Governo, ai fini dell'adozione di «uno o più decreti legislativi di riassetto normativo recanti la disciplina della localizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché dei sistemi per il deposito definitivo dei materiali e rifiuti radioattivi e per la definizione delle misure compensative da

corrispondere e da realizzare in favore delle popolazioni interessate». Questa delega è stata esercitata con il decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31 (Disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell'esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché misure compensative e campagne informative al pubblico, a norma dell'articolo 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99), numerose disposizioni del quale sono state oggetto di separati ricorsi, innanzi a questa Corte, da parte delle Regioni Emilia-Romagna, Toscana e Puglia. Sulla **legge delega**, la Corte si richiama alla precedente sentenza n. 224 del 1990, con cui si è affermato che, in linea di principio, la legge di delega, in quanto atto avente forza di legge, soggiace, ai sensi dell'art. 134 Cost., al controllo di costituzionalità in via principale, di cui, in particolare, può divenire oggetto, quando sia idonea a «concretare una lesione attuale dell'autonomia regionale» (sentenze n. 503 del 2000 e n. 359 del 1993). Va, inoltre, aggiunto che anche la legge di delega soggiace al fondamentale canone dell'interpretazione costituzionalmente conforme (sentenza n. 292 del 2000), la cui osservanza si impone allo stesso Governo, sicché a radicare l'interesse regionale al ricorso non sarà sufficiente che essa si presti ad una lettura lesiva dell'autonomia regionale, ma occorrerà che tale lettura sia l'unica possibile, pur impegnando ogni strumento interpretativo utile.

Secondo l'orientamento seguito dalla Corte, a maggior ragione, non determinano illegittimità costituzionale della delega eventuali omissioni, da parte del legislatore delegante, nella configurazione dei principi e dei criteri direttivi, pur in sé suscettibili di evolvere in un vulnus costituzionale, ove le carenze di idonei riferimenti ai principi costituzionali non siano colmate dalla successiva attività di «coerente sviluppo e, se del caso, di completamento» (*ex plurimis*, sentenza n. 98 del 2008) che compete al Governo, ai sensi dell'art. 76 Cost.: infatti, in precedenza, la Corte ha già ritenuto «indubitabile che il legislatore delegato, anche nel silenzio della legge di delega, sia tenuto comunque alla osservanza dei precetti costituzionali, indipendentemente, dunque, da ogni richiamo che di essi faccia la norma delegante» (sentenza n. 401 del 2007, punto 5.3 del Considerato in diritto). Pertanto, secondo la Corte l'eccezione di inammissibilità proposta dall'Avvocatura dello Stato non può venire decisa in via generale, ma richiede, invece, l'esame del contenuto di ciascuna disposizione della legge di delega impugnata, al fine di determinare se essa abbia, oppure no, realizzato una lesione attuale e diretta delle competenze regionali, secondo i criteri di verifica appena enunciati.

La Corte si sofferma, poi, **sull'oggetto del contendere nei giudizi in via d'azione** promossi dalle Regioni, rilevando quanto segue. Nei giudizi in via di azione promossi dalle Regioni l'oggetto del contendere verte sulla individuazione del titolo di competenza cui ascrivere le disposizioni legislative statali censurate, nei limiti dei motivi di ricorso. A tale scopo, è necessario avere riguardo al «nucleo essenziale» delle norme (da ultimo, sentenze n. 52 del 2010 e n. 339 del 2009) da cui si muove per identificare il fascio di interessi che viene inciso dall'intervento legislativo. Questa Corte ha avuto occasione di chiarire che nel nuovo titolo V della Parte seconda della Costituzione non sussiste più «l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale» e che quindi di per sé «l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità né di merito, alla competenza legislativa regionale» (sentenza n. 303 del 2003, punto 2.2 del Considerato in diritto). Ne segue che il riconoscimento del primato di questi interessi si può affermare solo per mezzo

dell'esercizio degli specifici poteri legislativi statali, che siano assegnati dalle norme costituzionali attributive di competenze, di tipo sia concorrente, sia esclusivo, secondo il significato che esse hanno nel comune linguaggio legislativo e nel vigente ordinamento giuridico. La Corte prosegue rilevando come sia, peraltro, noto che la complessità dei fenomeni sociali su cui i legislatori intervengono si esprime, di regola, in una fitta trama di relazioni, nella quale ben difficilmente sarà possibile isolare un singolo interesse: è, piuttosto, la regola opposta che si ha modo di rinvenire nella concreta dinamica normativa, ovvero la confluenza nelle leggi o nelle loro singole disposizioni di interessi distinti, che ben possono ripartirsi diversamente lungo l'asse delle competenze normative di Stato e Regioni. In tali casi, questa Corte ritiene di non potersi esimere dal valutare, anzitutto, se una materia si imponga alle altre con carattere di prevalenza (sentenze n. 50 del 2005 e n. 370 del 2003), ove si tenga presente che, per mezzo di una simile espressione, si riassume sinteticamente il *proprium* del giudizio, ovvero l'individuazione della competenza di cui la disposizione è manifestazione. Peraltro, secondo la Corte, quando non sia possibile concludere nel senso appena indicato, si verifica un'ipotesi di «concorrenza di competenze» (sentenza n. 50 del 2005), la quale esige di adottare il «canone della leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze» (sentenze n. 88 del 2009 e n. 219 del 2005).

La Corte rileva, inoltre, come su di un livello distinto si collochi, invece, lo strumento della **chiamata in sussidiarietà**, cui lo Stato può ricorrere al fine di allocare e disciplinare una funzione amministrativa (sentenza n. 303 del 2003) pur quando la materia, secondo un criterio di prevalenza, appartenga alla competenza regionale concorrente, ovvero residuale: in precedenza, la Corte ha affermato a tal proposito che «perché nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa innanzi tutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni. È necessario, inoltre, che tale legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine. Essa deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali. Con riferimento a quest'ultimo profilo, nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi – anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) – la legislazione statale di questo tipo può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenza n. 6 del 2004 punto 7 del Considerato in diritto).

Applicando tali principi al caso di specie, appare anzitutto evidente, secondo la Corte, che **le disposizioni impugnate incidono essenzialmente sugli interessi relativi alla materia concorrente della produzione dell'energia**, poiché esprimono la scelta del legislatore statale di rilanciare l'importante forma di approvvigionamento energetico costituita dalla

utilizzazione dell'energia nucleare e quindi di adottare nuovi principi fondamentali, adeguati alle evidenti specificità di questo settore. Non merita, invece, accoglimento per la Corte il rilievo, ampiamente svolto dall'Avvocatura dello Stato, secondo cui le peculiarità proprie della fonte nucleare, anche con riguardo ai profili del «cambiamento climatico, della sicurezza dell'approvvigionamento e della competitività del sistema produttivo», imporrebbero di riconoscere in materia la confluenza di una serie di competenze legislative esclusive dello Stato, con la conseguente sottrazione della disciplina del settore alla materia della produzione dell'energia: infatti, una scelta del genere non solo non trova riscontro nell'art. 117, terzo comma, Cost., che non reca affatto tale distinzione, ma viene anche smentita dal significato assunto dall'espressione "energia" nell'ambito della stessa legislazione ordinaria. Alla luce del quadro normativo la Corte ha affermato che «l'espressione utilizzata nel terzo comma dell'art. 117 Cost. deve ritenersi corrispondente alla nozione di "settore energetico" di cui alla legge n. 239 del 2004, così come alla nozione di "politica energetica nazionale" utilizzata dal legislatore statale nell'art. 29 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, che era esplicitamente comprensiva di "qualunque forma di energia"» (sentenza n. 383 del 2005, punto 13 del Considerato in diritto); inoltre, l'art. 7 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 nel definire la strategia energetica nazionale, vi ha significativamente incluso la «realizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia nucleare»: anche in tal caso, questa Corte ha ascrivito la disposizione al "settore energetico", vale a dire alla competenza concorrente in materia di energia (sentenza n. 339 del 2009). Secondo la Corte, non vi è dubbio, nel contempo, che, in linea generale, un organico intervento normativo di disciplina del processo di produzione della "energia elettrica nucleare" solleciti, unitamente a quelli energetici, ulteriori interessi, in parte imputabili a titoli di competenza concorrente ed, in parte significativa, anche a titoli di competenza esclusiva dello Stato.

Quanto al primo profilo è infatti consolidata giurisprudenza costituzionale che «tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività» costituisca «governo del territorio», ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenza n. 307 del 2003), mentre va rammentato che la «tutela della salute» è materia che può ricomprendere norme idonee a preservare con carattere di uniformità un bene «che per sua natura non si presterebbe a essere protetto diversamente alla stregua di valutazioni differenziate» (sentenza n. 361 del 2003; in seguito, sentenza n. 63 del 2006).

Quanto al secondo profilo, emerge con particolare evidenza la competenza relativa alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., notoriamente soggetti al rischio di gravi alterazioni, al pari dell'integrità fisica dei consociati, ove si verificano incidenti agli impianti, anche in ragione di errori nell'attività di pianificazione, installazione e gestione delle centrali nucleari. La rilevanza dell'interesse ambientale (così come dell'interesse relativo alla tutela della salute) è, del resto, agevolmente ricavabile, alla luce della normativa comunitaria ed internazionale concernente l'energia nucleare. Tale normativa non pregiudica la discrezionalità dello Stato italiano nello «stabilire il proprio mix energetico in base alle politiche nazionali in materia», ma impone, solo una volta che il legislatore nazionale abbia optato per l'energia atomica, nella misura ritenuta opportuna, misure e standard di garanzia «per la protezione della popolazione e dell'ambiente contro i rischi di contaminazione».

Alla luce di tali considerazioni, la Corte dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale **dell'art. 25, comma 2, lettera a)**, della legge n. 99 del 2009, recante la previsione della possibilità di dichiarare i siti aree di interesse strategico nazionale, soggette a speciali forme di vigilanza e protezione. Tale disposizione eccede i limiti della materia energetica, per ricadere piuttosto **nella sfera di competenza esclusiva statale in tema di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., poiché viene in tal caso in gioco la necessità di prevenire la commissione di reati, in prossimità dell'area ove si produce l'energia elettrica nucleare o dove le scorie radioattive sono conservate.**

La Corte giunge a concludere che l'art. 25, comma 2, lettere g) e h), nella parte in cui disciplina la costruzione e l'esercizio di impianti per la produzione di energia elettrica nucleare; l'art. 25, comma 2, lettera f), nella parte in cui appronta garanzie di tipo sostitutivo, per superare il mancato raggiungimento delle necessarie intese con gli enti locali coinvolti nel procedimento di autorizzazione unica; ed infine l'art. 26, comma 1, nella parte in cui reca criteri per la definizione delle tipologie degli impianti di produzione, siano disposizioni attribuibili, con carattere di prevalenza, alla materia della produzione dell'energia, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., giacché con esse il legislatore ha concretizzato normativamente l'intento non solo di riavviare l'approvvigionamento energetico da fonte nucleare, ma al contempo di favorirne un rapido sviluppo, attraverso le tappe che conducono alla autorizzazione unica, da rilasciare su istanza del soggetto richiedente.

Diverse sono le considerazioni cui giunge la Corte con riferimento **all'art. 25, comma 2, lettere g) e h)**, nella parte in cui disciplina la costruzione e l'esercizio di impianti per la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi e per lo smantellamento di impianti nucleari a fine vita. In tale settore, cessata la preponderanza degli interessi connessi alla produzione dell'energia, si pone la necessità di assicurare un idoneo trattamento delle scorie radioattive. In precedenza la Corte ha già affermato, in tal caso, che «la competenza statale in tema di tutela dell'ambiente, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., è tale da offrire piena legittimazione ad un intervento legislativo volto a realizzare un impianto necessario per lo smaltimento dei rifiuti radioattivi» (sentenza n. 62 del 2005, punto 15 del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenza n. 247 del 2006), purché, nel rispetto della convergente competenza concorrente in tema di governo del territorio, «siano adottate modalità di attuazione degli interventi medesimi che coinvolgano, attraverso opportune forme di collaborazione, le Regioni sul cui territorio gli interventi sono destinati a realizzarsi» (sentenza n. 62 del 2005, punto 16 del Considerato in diritto). Sulla base di tali considerazioni, la Corte esclude la riconduzione delle disposizioni alla potestà legislativa residuale regionale, genericamente invocata dalle Regioni Emilia-Romagna, Umbria e Liguria, e richiamata con riferimento al turismo dalle Regioni Toscana e Calabria, sia la potestà concorrente relativa alla protezione civile (Regione Lazio) e alla valorizzazione dei beni culturali e ambientali (Regioni Toscana e Calabria). Proseguendo, la Corte dichiara inammissibili le questioni di illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, lettere g) e h), recante principi e criteri direttivi, con cui si è delegato il Governo ad autorizzare, con il rilascio di un'autorizzazione unica, nel territorio nazionale gli impianti per la produzione di energia elettrica nucleare. La censura svolta da tutte le ricorrenti, in relazione agli artt. 117, terzo comma, Cost. (energia, governo del territorio), 118 Cost. ed al

principio di leale collaborazione consiste nel denunciare l'accentramento in capo allo Stato della funzione amministrativa relativa al rilascio della autorizzazione unica per mezzo di chiamata in sussidiarietà, in assenza della cosiddetta intesa forte con ciascuna Regione interessata. Non sarebbe sufficiente, infatti, né la prevista intesa con la Conferenza unificata, il cui intervento non potrebbe avere carattere surrogatorio rispetto a quello della singola Regione, né la partecipazione dell'amministrazione regionale al procedimento unico previsto dalla lettera h), posto che esso non attribuisce alla Regione la posizione differenziata che le spetterebbe in ordine alla scelta sulla localizzazione dell'impianto nell'ambito del proprio territorio. Secondo la Corte il silenzio del legislatore delegante non ha, né può avere alla luce della doverosa interpretazione costituzionalmente conforme della delega, il significato paventato dalle ricorrenti di escludere l'intesa con la Regione interessata. La Corte ritiene che sia oramai principio acquisito nel rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale che quest'ultima possa venire spogliata della propria capacità di disciplinare la funzione amministrativa attratta in sussidiarietà, a condizione che ciò si accompagni alla previsione di un'intesa in sede di esercizio della funzione, con cui poter recuperare un'adeguata autonomia, che l'ordinamento riserva non già al sistema regionale complessivamente inteso, quanto piuttosto alla specifica Regione che sia stata privata di un proprio potere (sentenze n. 383 e n. 62 del 2005, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003). Ciò ovviamente a prescindere dalla necessità di una puntuale disciplina legislativa delle modalità di esercizio dell'intesa e delle eventuali procedure per ulteriormente ricercarla in caso di diniego o comunque per supplire alla sua carenza, come anche questa Corte ha auspicato (sentenza n. 383 del 2005, n. 20 del Considerato in diritto). Quindi, in queste situazioni il coinvolgimento delle Regioni interessate si impone con forza immediata e diretta al legislatore delegato, ove intenda esercitare la funzione legislativa. Certamente, il legislatore è poi libero, e talvolta anche obbligato costituzionalmente, nell'attività di ulteriore rafforzamento delle istanze partecipative del sistema regionale e degli enti locali, per la quale, quando l'interesse in gioco non sia accentrato esclusivamente in capo alla singola Regione, ben si presta l'intervento della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato - città ed autonomie locali. Secondo la Corte è in tale direzione che devono leggersi sia la previsione recata dalla lettera g) impugnata, con riguardo all'intesa in sede di Conferenza unificata, sia la prevista partecipazione delle amministrazioni interessate, tra cui senza dubbio quella regionale, al procedimento unico di cui alla lettera h) e, pertanto, le questioni relative all'art. 25, comma 2, lettere g) e h), sono dichiarate inammissibili.

Analogamente, nel senso della **inammissibilità**, per i medesimi motivi, viene risolta dalla Corte la questione di **illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, lettera f)**, della legge impugnata, nel senso che la sommarietà della delega legislativa non ha, né può avere, alla luce della doverosa interpretazione costituzionalmente conforme della delega, il significato di precludere l'introduzione di forme partecipative della Regione nell'esercizio del potere sostitutivo da parte del Governo, fermo restando, altresì, che l'eventuale raggiungimento di un'intesa tra Stato ed enti locali, cui la Regione non abbia preso parte, in nessun modo potrebbe surrogarsi alle intese costituzionalmente dovute tra Stato e Regioni, così da ledere le prerogative di queste ultime.

La Corte dichiara **non fondate le questioni relative all'art. 26, comma 1**, della legge impugnata.

L'art. 26, comma 1, della legge impugnata stabilisce che «con delibera del CIPE, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge e previo parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentite le Commissioni parlamentari competenti, sono definite le tipologie degli impianti per la produzione di energia elettrica nucleare che possono essere realizzati nel territorio nazionale. La Conferenza unificata si esprime entro sessanta giorni dalla richiesta, trascorsi i quali il parere si intende acquisito». Tale disposizione è censurata dalle Regioni Marche, Basilicata, Lazio, Emilia-Romagna e Umbria, in quanto la norma attiene a materia oggetto di potestà legislativa ripartita, e, nello specifico, alla produzione dell'energia (secondo Emilia-Romagna, Umbria, Marche); al governo del territorio (secondo Emilia-Romagna, Lazio, Basilicata); alla tutela della salute (secondo Lazio e Basilicata): pertanto, ove essa prevedesse una potestà di tipo regolamentare, sarebbe violato l'art. 117, sesto comma, Cost., che riserva alle Regioni la potestà regolamentare in tali materie, come denunciano le Regioni Emilia-Romagna, Umbria, Marche. Se invece si trattasse di una funzione amministrativa chiamata in sussidiarietà, la norma sarebbe illegittima, con riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., ed al principio di leale collaborazione, nella parte in cui prevede il parere, anziché l'intesa, con la Conferenza unificata, come paventato dalle Regioni Emilia-Romagna, Umbria, Marche, Lazio e Basilicata, e nella parte in cui non prevede, altresì, l'intesa con ciascuna Regione interessata con riguardo alla scelta della «tipologia dello specifico impianto in uno specifico luogo», come aggiungono Emilia-Romagna ed Umbria. La Corte preliminarmente esclude che la norma impugnata abbia conferito al CIPE una potestà regolamentare, così argomentando. Attesa la ripartizione operata dall'art. 117 Cost. di tale potestà tra Stato e Regioni, secondo un criterio obiettivo di corrispondenza delle norme prodotte alle materie ivi indicate, non possono essere requisiti di carattere formale, quali il *nomen iuris* e la difformità procedimentale rispetto ai modelli di regolamento disciplinati in via generale dall'ordinamento, a determinare di per sé l'esclusione dell'atto dalla tipologia regolamentare, giacché, in tal caso, sarebbe agevole eludere la suddivisione costituzionale delle competenze, introducendo nel tessuto ordinamentale norme secondarie, surrettiziamente rivestite di altra forma, laddove ciò non sarebbe consentito. Nel caso di specie, tuttavia, la potestà affidata al CIPE non comporta la produzione di norme generali ed astratte, con cui si disciplinino i rapporti giuridici, conformi alla previsione normativa, che possano sorgere nel corso del tempo. Essa, invece, esprime una scelta di carattere essenzialmente tecnico, con cui l'amministrazione persegue la cura degli interessi pubblici a essa affidati dalla legge, individuando le tipologie di impianti idonee, in concreto e con un atto, la cui sfera di efficacia si esaurisce e si consuma entro i limiti, obiettivi e temporali, della scelta stessa. Si è pertanto in presenza dell'esercizio di una funzione amministrativa, rispetto al quale non è conferente l'art. 117, sesto comma, Cost. Viene invece in rilievo, come anticipato, l'art. 117, terzo comma, Cost., con riferimento alla competenza concorrente in materia di energia: la legge delega, in ragione di un interesse all'esercizio unitario della funzione che nessuna delle ricorrenti ha reso oggetto di censura, ne ha disposto la attrazione in sussidiarietà, limitandosi, tuttavia, a prevedere il parere della Conferenza unificata, anziché l'intesa. Il primo profilo da porre in evidenza, a tal proposito, concerne l'estraneità del contenuto precettivo della norma rispetto alla fase di realizzazione del singolo impianto, che trova la propria disciplina,

invece, nelle lettere *g*) e *h*) dell'art. 25, comma 2, della legge impugnata. Sarà dunque in quest'ultima sede che dovranno trovare soddisfazione le esigenze partecipative di ciascuna Regione interessata, secondo quanto già precisato. Secondo la Corte, le Regioni Emilia-Romagna ed Umbria, in altri termini, attribuiscono alla disposizione impugnata un'applicazione più ampia di quanto essa non abbia. L'art. 26, comma 1, infatti, disciplina la sola fase preliminare di selezione, in linea astratta, delle tipologie di impianti realizzabili dai soggetti richiedenti, mentre tace con riguardo alla scelta dello specifico impianto da realizzare in concreto, sia pure sulla base della delibera del CIPE. Quest'ultima opzione rientra a tutti gli effetti, come si è detto, nell'ambito del procedimento di autorizzazione unica retto dall'art. 25, comma 2, lettera *g*) e *h*), in relazione alla «istanza del soggetto richiedente», e per tale via si offre alla codeterminazione dell'atto da parte della Regione interessata, una volta che il legislatore delegato abbia provveduto ad introdurre la relativa intesa. Fatte queste considerazioni, la Corte si sofferma sull'adeguatezza dello strumento partecipativo prescelto dalla legge delega, ovvero del parere, anziché dell'intesa con la Conferenza unificata.

In linea di principio, afferma la Corte, la **chiamata in sussidiarietà** può «superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenza n. 303 del 2003, punto 2.2 del *Considerato in diritto*). Tale principio è destinato ad operare senza eccezione alcuna laddove l'attrazione in sussidiarietà della funzione, accompagnandosi all'attribuzione alla legge nazionale della potestà di disciplinare fattispecie altrimenti di competenza regionale, implica un'alterazione dell'ordinario rapporto tra processo di integrazione politica affidato allo Stato e processo di integrazione politica proprio del sistema regionale, con l'effetto che il nucleo fondante di una decisione espressiva di discrezionalità legislativa si trova collocato interamente entro la prima sfera, e viene sottratto alla seconda. In presenza di un tale effetto, ed al fine di assicurare l'emersione degli interessi intestati dalla Costituzione all'autonomia regionale, la legge statale deve garantire la riesplorazione delle capacità decisionali della Regione interessata, per mezzo di una paritaria codeterminazione dell'atto, non superabile per mezzo di una iniziativa unilaterale di una delle parti (sentenza n. 383 del 2005).

Altro discorso va invece svolto con riguardo al caso, che ricorre con riferimento alla disposizione impugnata, in cui la legge statale, in materia di competenza concorrente, attribuisce la funzione amministrativa, di cui va assicurato l'esercizio unitario ai sensi dell'art. 118 Cost., ad un organo centrale, laddove essa sia caratterizzata da una natura eminentemente tecnica, che esige, in quanto tale, scelte improntate all'osservanza di *standard* e metodologie desunte dalle scienze. Per tale evenienza, questa Corte ha già affermato che «il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni può limitarsi all'espressione di un parere obbligatorio» (sentenza n. 285 del 2005, punto 9 del *Considerato in diritto*). L'art. 26, comma 1, risponde appunto alla necessità che la selezione delle tipologie ammissibili di impianti nucleari sia governata secondo criteri tecnici di efficacia e sicurezza, affinché la successiva individuazione della struttura compatibile con simile preliminare scrematura sia svolta (nel corso della fase di concreta allocazione di essa, cui dovrà partecipare ciascuna Regione interessata), sulla base di tale comune, e necessaria garanzia. Per la Corte tale disposizione, così interpretata, si sottrae per tali motivi alle

censure mosse, e conseguentemente vengono dichiarate non fondate le questioni relative all'art. 26, comma 1, della legge impugnata.

La Corte, esaurita la trattazione delle censure concernenti il settore dell'energia nucleare, esamina le censure relative **all'art. 27, comma 27, della legge impugnata**, con cui si stabilisce che «agli impianti di produzione di energia elettrica alimentati con carbon fossile di nuova generazione, se allocati in impianti industriali dismessi, nonché agli impianti di produzione di energia elettrica a carbon fossile, qualora sia stato richiesto un aumento della capacità produttiva, si applicano, alle condizioni ivi previste, le disposizioni di cui all'articolo 5-bis del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33». Le Regioni Piemonte, Umbria e Liguria ritengono che la disposizione impugnata leda l'art. 117, terzo comma, Cost., con riferimento alle materie dell'energia, del governo del territorio e, quanto alle sole Umbria e Liguria, della tutela della salute. Essa, infatti, costituirebbe norma dettagliata, tale da impedire qualsivoglia sviluppo ulteriore da parte del legislatore regionale. Le Regioni Umbria e Liguria aggiungono che, derogando ad ogni limite di localizzazione, si produrrebbe l'effetto di vanificare il procedimento di intesa previsto dall'art. 1, comma 2, del decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7 (Misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale), convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2002, n. 55, al fine della costruzione e dell'esercizio degli impianti energetici indicati dal comma 1 della medesima disposizione, poiché la Regione non avrebbe più titolo per farvi valere «quei valori di ordine territoriale, di tutela della salute, ambientali, turistici, ecc.», ai quali è preordinata la legislazione. Si tratta di una censura niente affatto «ipotetica», come invece ritiene l'Avvocatura dello Stato, giacché paventa in modo univoco la spoliazione del potere regionale di interloquire in sede di intesa con l'Amministrazione statale, in ragione della deroga alla normativa urbanistica regionale. La Corte dichiara che la questione non è fondata, per le considerazioni che seguono. La disposizione impugnata, al fine di contenere, per quanto possibile, l'emissione nell'ambiente di sostanze inquinanti, appresta una disciplina di favore con riguardo all'insediamento sul territorio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati con carbon fossile, prevedendo che, alla condizione di limitare, nella misura indicata dall'art. 5-bis del decreto-legge n. 5 del 2009, il pregiudizio ambientale connesso a tale fonte di energia, vi si possa procedere «in deroga alle vigenti disposizioni di legge nazionali e regionali che prevedono limiti di localizzazione territoriale». Sul piano delle competenze, la finalità di contenimento del pregiudizio ambientale, comunque correlato agli impianti da carbon fossile, si innesta su una previsione diretta ad incidere su interessi attribuibili alle materie concorrenti della produzione di energia e del governo del territorio: si è, infatti, compiuta una scelta di promozione di una particolare fonte energetica, per mezzo di uno strumento, la deroga ai limiti legislativi di localizzazione, che chiaramente fa leva sull'assetto urbanistico del territorio. A concludere per la natura dettagliata della norma, tuttavia, non aiuta il carattere derogatorio che essa riveste, poiché, in linea generale, è ben possibile attribuire alla potestà legislativa statale in materia concorrente l'introduzione di un regime di esenzione, rispetto all'osservanza dei principi a partire dai quali si origina la normativa di dettaglio: la deroga al principio, in altri termini, può esprimere una scelta di sistema, a sua volta ascrivibile a principio fondamentale della materia. Nel caso di specie, viene in rilievo la deroga relativa ai limiti di localizzazione territoriale vigenti nella sola legislazione regionale, giacché non vi è un interesse delle ricorrenti a contestare la scelta

del legislatore statale di superare, altresì, i medesimi limiti, se evincibili dalla legislazione nazionale. Su questo piano, si trovano a dover essere conciliate, sulla base delle disposizioni costituzionali relative alla competenza legislativa, da un lato l'esigenza di conferire attuazione alla decisione, propria del legislatore statale, di promuovere un'opzione energetica, aprendo ad essa, quale principio fondamentale della materia, l'intero territorio; dall'altro, le prerogative, proprie dell'autonomia regionale, di governare lo sviluppo urbanistico. Le une e le altre godono di pari dignità costituzionale, cosicché la compressione di un interesse a vantaggio di un altro andrà apprezzata su di un piano di necessaria proporzionalità, nel senso che il legislatore statale potrà espandere la propria normativa non oltre il punto in cui essa si renda strettamente servente rispetto alla finalità perseguita, preservando, oltre tale linea, la potestà regionale di sviluppare con la propria legislazione i principi fondamentali in tal modo tracciati. È necessario, in altri termini, che le competenze in gioco non assumano «carattere di esclusività, dovendo armonizzarsi e coordinarsi con la disciplina posta a tutela di tali interessi differenziati» (sentenza n. 383 del 2005, punto 12 del Considerato in diritto).

La Corte, in più occasioni ha già affrontato il rapporto tra fonte statale e fonte regionale, in punto di equilibrio tra l'obiettivo di sviluppo di una rete di impianti perseguito dalla prima e l'aspirazione della seconda a imporre, in proposito, criteri di localizzazione. Fin dalla sentenza n. 307 del 2003, si è posto in luce che, «quanto alle discipline localizzative e territoriali, è logico che riprenda pieno vigore l'autonoma capacità delle Regioni e degli enti locali di regolare l'uso del proprio territorio, purché, ovviamente, criteri localizzativi e standard urbanistici rispettino le esigenze della pianificazione nazionale degli impianti e non siano, nel merito, tali da impedire od ostacolare ingiustificatamente l'insediamento degli stessi», mentre la sentenza n. 331 del 2003 ha aggiunto, pur con riferimento alle disposizioni recate dalla legge cornice in tema di protezione dalla esposizione a campi elettromagnetici, che la legge regionale, mentre non può introdurre «limitazioni alla localizzazione», ben può somministrare «criteri di localizzazione», quand'anche formulati «in negativo», ovvero per mezzo della delimitazione di aree ben identificate, ove emergano interessi particolarmente pregnanti affidati alle cure del legislatore regionale, e purché ciò non determini l'impossibilità di una localizzazione alternativa. È in questo stesso senso che si sono espresse sia la sentenza n. 103 del 2006, sia la sentenza n. 303 del 2007. Infine, la stessa localizzazione degli impianti di trattamento dei rifiuti, una volta assicurata l'osservanza delle «soglie inderogabili di protezione ambientale» proprie della legislazione statale, è stata ascritta alla competenza legislativa regionale (sentenza n. 314 del 2009). Il cuore delle argomentazioni della giurisprudenza costituzionale sul punto controverso va, perciò, individuato nel principio per il quale, in linea generale, è precluso alla legge regionale ostacolare gli obiettivi di insediamento sottesi ad interessi ascrivibili alla sfera di competenza legislativa statale, mentre, nello stesso tempo, lo Stato è tenuto a preservare uno spazio alle scelte normative di pertinenza regionale, che può essere negato solo nel caso in cui esse generino l'impossibilità, o comunque l'estrema ed oggettiva difficoltà, a conseguire il predetto obiettivo, caso in cui la norma statale si attegga, nelle materie concorrenti, a principio fondamentale, proprio per la parte in cui detta le condizioni ed i requisiti necessari allo scopo. In conclusione la Corte ritiene che la disposizione impugnata può e deve essere interpretata restrittivamente, in senso conforme a tale principio. Con essa, infatti, il legislatore statale, anziché indicare criteri di localizzazione favorevoli alla

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

La disposizione impugnata ha per oggetto le leggi regionali «che prevedono limiti di localizzazione territoriale», espressione linguistica impiegata dal legislatore esattamente, per distinguerla dall'ipotesi dei consentiti «criteri di localizzazione», ovvero per il caso in cui la legge regionale determini, qui con specifico riguardo agli impianti di produzione di energia elettrica, un divieto di localizzazione tale da determinare l'impossibilità dell'insediamento e non permetta, nel contempo, una localizzazione alternativa. Secondo la Corte non vengono coinvolte dalla deroga, pertanto, né la generale normativa regionale di carattere urbanistico, che non abbia ad oggetto gli impianti in questione, o che comunque non si prefigga di impedirne la realizzazione, né tantomeno le discipline regionali attinenti alle materie di competenza legislativa residuale o concorrente, che siano estranee al governo del territorio.

Interpretato in tal modo, l'art. 27, comma 27, della legge impugnata si sottrae a censura, anche con riferimento al contenuto dell'intesa prevista dall'art. 1, comma 2, del decreto-legge n. 7 del 2002..

Al punto n. 18 del Considerato in diritto la Corte affronta, dichiarandola fondata, la questione di illegittimità costituzionale sollevata dalla Regione Toscana e dalla Regione Lazio con riferimento all'art. 3, comma 9, della legge n. 99 del 2009, il quale stabilisce che «al fine di garantire migliori condizioni di competitività sul mercato internazionale e dell'offerta di **servizi turistici, nelle strutture turistico-ricettive all'aperto**, le installazioni e i rimessaggi dei mezzi mobili di pernottamento, anche se collocati permanentemente, per l'esercizio dell'attività, entro il perimetro delle strutture turistico-ricettive regolarmente autorizzate, purché ottemperino alle specifiche condizioni strutturali e di mobilità stabilite dagli ordinamenti regionali, non costituiscono in alcun caso attività rilevanti ai fini urbanistici, edilizi e paesaggistici». La Regione Toscana lamenta che tale disposizione sia in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto inciderebbe illegittimamente sulle competenze regionali in materia di governo del territorio, escludendo a priori che i mezzi mobili di pernottamento costituiscano attività rilevante dal punto di vista urbanistico, edilizio e paesaggistico, e consentendone dunque la libera realizzazione. La Corte preliminarmente osserva che, in quanto dettata per la suddetta finalità di miglioramento dell'offerta turistica ed in quanto concernente talune strutture turistico-ricettive, la norma in esame certamente interseca **la materia del turismo**. Tuttavia, poiché l'oggetto principale, il suo «nucleo essenziale» – secondo il consolidato criterio elaborato dalla giurisprudenza costituzionale (tra le più recenti, si vedano le sentenze n. 52 del 2010 e n. 339 del 2009) – è costituito dalla disciplina urbanistico-edilizia relativa alla installazione di mezzi mobili di pernottamento, essa deve essere ricondotta alla materia del governo del territorio di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.. La normativa statale sancisce il principio

per cui ogni trasformazione permanente del territorio necessita di titolo abilitativo e ciò anche ove si tratti di strutture mobili allorché esse non abbiano carattere precario. Il discrimine tra necessità o meno di titolo abilitativo è data dal duplice elemento: precarietà oggettiva dell'intervento, in base alle tipologie dei materiali utilizzati, e precarietà funzionale, in quanto caratterizzata dalla temporaneità dello stesso. Tale principio è stato ribadito da molti legislatori regionali. Il comma 9 dell'art. 3 in questione detta una disciplina concernente un ambito specifico, in quanto si riferisce esclusivamente alle «strutture turistico-ricettive all'aperto» (campeggi, villaggi turistici e, inoltre, ha ad oggetto unicamente la installazione di mezzi mobili di pernottamento e dei relativi rimessaggi (il riferimento è a *campers, roulotte*, case mobili, ecc.). In queste ipotesi la disposizione impugnata esclude la rilevanza di tali attività a fini urbanistici ed edilizi (oltre che paesaggistici), e, conseguentemente, la necessità di conseguire apposito titolo abilitativo per la loro realizzazione, sulla base del mero dato oggettivo, cioè della precarietà del manufatto, dovendo trattarsi di «mezzi mobili» secondo quanto stabilito dagli ordinamenti regionali. Tale elemento strutturale è considerato *a priori* di per sé sufficiente, ed anzi è espressamente esclusa la rilevanza del dato temporale e funzionale dell'opera, in quanto si prevede esplicitamente che possa trattarsi anche di opere permanenti, sia pure connesse all'esercizio dell'attività turistico-ricettiva. Risulta pertanto evidente che l'intervento del legislatore statale presenta carattere di norma di dettaglio, in quanto ha ad oggetto una disciplina limitata a specifiche tipologie di interventi edilizi realizzati in contesti ben definiti e circoscritti. Peraltro, come più volte chiarito da questa Corte, alla normativa di principio spetta di prescrivere criteri e obiettivi, mentre alla normativa di dettaglio è riservata l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere tali obiettivi (*ex plurimis*: sentenze n. 16 del 2010, n. 340 del 2009 e n. 401 del 2007), l'art. 3, comma 9, introduce una disciplina che si risolve in una normativa dettagliata e specifica che non lascia alcuno spazio al legislatore regionale.

La disciplina contenuta nell'art. 3, comma 9, della legge n. 99 del 2009 **oltrepassa, secondo la Corte, i confini delle competenze che, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. spettano al legislatore statale in materia di governo del territorio e, conseguentemente** l'art. 3, comma 9, della legge impugnata è dichiarato illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.