



*Direzione Segreteria  
dell'Assemblea Regionale*

*Settore Studi, documentazione e supporto giuridico legale*

**Rassegna di giurisprudenza costituzionale d'interesse regionale  
Regioni a statuto ordinario**

***(gennaio-maggio 2009)***

A cura di: Aurelia Jannelli

**Sentenza:** n. 9 del 23 gennaio 2009

**Materia:** libera circolazione di persone e cose tra le Regioni stesse (art. 120 Cost.)

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** artt. 3-117-120 Cost.

**Ricorrente/i:** Consiglio dei ministri

**Oggetto:** art. 1, commi 5, 6, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 15 e 16 della legge della Regione Abruzzo 25 ottobre 2007, n. 35 (Disposizioni in materia di programmazione e prevenzione sanitaria).

**Esito:** la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 5, 6, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 15 e 16 della legge della Regione Abruzzo 25 ottobre 2007, n. 35 (Disposizioni in materia di programmazione e prevenzione sanitaria) per violazione art.120 Cost. .

**Annotazioni:** Con la sentenza n. 9 del 14 gennaio 2009, la Corte Costituzionale dichiara l'illegittimità dell'articolo 1, commi 5, 6, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 15 e 16 della legge della Regione Abruzzo 25 ottobre 2007, n. 35 (Disposizioni in materia di programmazione e prevenzione sanitaria).

La questione era stata sollevata dal Consiglio dei ministri relativamente agli articoli in cui si stabilisce che i conducenti di autoveicoli per il trasporto merci di peso superiore ai trentacinque quintali, residenti nella Regione Abruzzo, devono sottoporsi all'esame del sonno (polisonnografia) ed esibire alle forze dell'ordine preposte ai controlli stradali il referto medico attestante l'esito favorevole di tale esame. Tale referto costituirebbe anche autorizzazione alla prosecuzione dell'attività di conducente di autoveicoli per la durata di un anno, e può essere rinnovata ogni anno, a seguito di un nuovo esame medico, solo qualora il primo esame, da eseguirsi entro il 31 dicembre 2008, abbia dato esito favorevole.

La Corte ritiene la questione fondata, in quanto "l'art. 120 Cost. vieta alle Regioni di interporre, con provvedimenti di qualsiasi natura, amministrativa o legislativa, ostacoli alla libera circolazione di persone e cose tra le Regioni stesse"<sup>1</sup>.

Inoltre, l'art. 120 Cost. vieta alle Regioni di limitare, in qualunque parte del territorio nazionale, l'esercizio del diritto al lavoro, sia subordinato che autonomo, e la previsione di una disposizione che subordini l'esercizio dell'attività lavorativa di conducente di autoveicoli per il trasporto di carichi superiori ai trentacinque quintali all'effettuazione del predetto esame, verrebbe invece a costituire una limitazione all'esercizio del diritto al lavoro.

Solo lo Stato ha dunque il compito di fissare gli standard di sicurezza minimi per la circolazione dei veicoli e per la prevenzione dei sinistri, allo scopo di assicurare l'uniformità, in tutto il territorio nazionale, delle norme finalizzate alla protezione dell'incolumità dei cittadini.

---

<sup>1</sup> La Corte nella sentenza n. 428 del 2004, aveva già affermato che i divieti di interporre, con provvedimenti di qualsiasi natura, amministrativa o legislativa, ostacoli alla libera circolazione di persone e cose tra le Regioni stesse, di cui all'art.120 Cost. sono espressione della libertà fondamentale di circolazione e di soggiorno, di cui all'art. 16 della Costituzione, in quanto finalizzati a salvaguardare la libertà di circolazione di merci e persone sul territorio nazionale. In tale decisione la Consulta aveva altresì ricondotto la materia della circolazione stradale a competenze statali esclusive in base a considerazioni di carattere sistematico,

**Sentenza:** n. 10 del 23 gennaio 2009

**Materia:** ambiente

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Limiti violati:** artt. 41-120-117, secondo comma, lett. s) Cost.

**Ricorrente/i:** Tar Puglia

**Oggetto:** art. 3, comma 1, della legge della Regione Puglia 31 ottobre 2007, n. 29 (Disciplina per lo smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi, prodotti al di fuori della Regione Puglia, che transitano nel territorio regionale e sono destinati a impianti di smaltimento siti nella Regione Puglia).

**Esito:** dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge della Regione Puglia 31 ottobre 2007, n. 29 (Disciplina per lo smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi, prodotti al di fuori della Regione Puglia, che transitano nel territorio regionale e sono destinati a impianti di smaltimento siti nella Regione Puglia) per violazione artt. 120-117, secondo comma, lett. s) Cost.

**Annotazioni:**

- con ordinanza 21 febbraio 2008 il Tar della Puglia, sezione staccata di Lecce si rivolge alla Corte Costituzionale, sollevando questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Puglia 31 ottobre 2007, n. 29 (Disciplina per lo smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi, prodotti al di fuori della Regione Puglia, che transitano nel territorio regionale e sono destinati a impianti di smaltimento siti nella Regione Puglia) per violazione degli articoli 117, terzo comma, 41 e 120 Cost.;
- con successiva ordinanza 24 aprile del 2008 lo stesso Tar Puglia, sezione prima, solleva questione di costituzionalità della medesima norma regionale, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), 41, primo comma, e 120, primo comma, Cost. .

Le due ordinanze di remissione del giudice amministrativo vengono pronunciate all'interno di due giudizi analoghi promossi da alcune società di smaltimento dei rifiuti per ottenere l'annullamento del divieto stabilito dalla Provincia, in applicazione dell'articolo 3 della l.r.29/07, a svolgere in Puglia tale attività di smaltimento su rifiuti speciali non pericolosi provenienti da altre Regioni .

La Corte, nel ritenere fondate le questioni sollevate dal giudice amministrativo perviene alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 3 della l.r.29/2007, nonché delle restanti disposizioni di tale legge regionale per la loro inscindibile connessione con la norma censurata, sulla base delle seguenti argomentazioni :

- il divieto di smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi di produzione extraregionale che deriva dal principio di autosufficienza stabilito dal legislatore nazionale (art.182, comma 5 d. leg. 152/06) non può essere esteso ai rifiuti speciali pericolosi (sentenze n. 12 del 2007, n. 62 del 200<sup>2</sup>, n. 505 del 2002, n. 281 del 2000) e a quelli speciali non pericolosi (sentenza n. 335

---

<sup>2</sup> Nadia Maccabiani, *L'acquis della sentenza n. 62/2005: l'interesse nazionale in Forum di Quaderni costituzionali.*

Ida Nicotra, *Il principio unitario: una versione aggiornata del vecchio interesse nazionale nella recente giurisprudenza costituzionale in materia ambientale*, in Forum di Quaderni costituzionali.

Giacomo D'Amico, *Rifiuti radioattivi nelle Regioni "meno reattive"? Il nimby non trova spazio alla Corte costituzionale*, in Forum di Quaderni costituzionali.

Marco Betzu, *L'ambiente nella sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2005: le pressioni del caso e le torsioni del diritto*, in Forum di Quaderni costituzionali.

- del 2001), in quanto per “tali tipologie di rifiuti non è possibile preventivare in modo attendibile la dimensione quantitativa e qualitativa del materiale da smaltire, cosa che, conseguentemente, rende impossibile individuare un ambito territoriale ottimale che valga a garantire l'obiettivo della autosufficienza nello smaltimento (sentenza n. 335 del 2001)”;
- anche se l'impugnata disposizione regionale pone allo smaltimento di rifiuti di provenienza extraregionale un divieto non assoluto, ma relativo – in quanto consente lo smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi extraregionali «a condizione che quelli siti nella regione Puglia siano gli impianti di smaltimento appropriati più vicini al luogo di produzione dei medesimi rifiuti speciali» – non viene meno l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, in quanto prevedendo limitazioni, seppur relative, all'introduzione di rifiuti speciali nel territorio della Regione – viola l'art. 120 della Costituzione, il quale vieta alle Regioni medesime di adottare provvedimenti che siano di ostacolo alla libera circolazione delle cose;
  - la disciplina dei rifiuti si colloca, conformemente a quanto previsto in precedenti pronunce, nell'ambito della "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.<sup>3</sup>

---

V. Monica Sciarra, *La “trasversalità” della tutela dell’ambiente: un confine “mobile” delle competenze legislative tra Stato e Regioni*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti.

S. Calzolaio, *L'ambiente e la riforma del Titolo V (nota breve a due sentenze contrastanti, Corte costituzionale n. 407/2002 e 536/2002)* in Forum online di Quaderni costituzionali.

M. Cecchetti, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma del Titolo V* in *Le Regioni* n.1 del 2003.

Civitarese - Matteucci, *Il paesaggio nel nuovo Titolo V, Parte II, della Costituzione*, in *Rivista giuridica dell'ambiente* n. 2 del 2003.

G.Cocco, *La legislazione in tema di ambiente è a una svolta?* in *Rivista giuridica dell'ambiente* n. 3/4 del 2002

A.Ferrara, *La "materia ambiente" nel testo di riforma del titolo V*, in *Problemi del federalismo*, Giuffrè 2001

S. Foà, *La legge regionale sulla tutela dei locali storici è legittima perchè non riguarda "beni culturali" ma "beni a rilevanza culturale". La Corte costituzionale "sorvola" la distinzione tra tutela e valorizzazione*, in *Le Regioni* n.6 del 2003.

M. Gorlani, *La materia della caccia davanti alla Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V Cost.: ritorna l'interesse nazionale e il "primato" della legislazione statale di principio?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*.

C. Iuvone, *Le competenze istituzionali in materia ambientale alla luce della modifica del titolo V della Costituzione*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale* n. 140/141 del 2003.

G. Manfredi, *La Corte Costituzionale, i rifiuti radioattivi e la sindrome nimby*, in *Rivista giuridica dell'ambiente* n 3/4 del 2005.

I. Nicotra, *Il principio unitario: una versione aggiornata del vecchio interesse nazionale nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Forum online di Quaderni costituzionali*.

L. Pianesi, *Governo del territorio, enti locali e fonti energetiche rinnovabili: il caso degli impianti eolici*, in *Federalismi.it* n. 11 del 2006.

G. Severini, *La valorizzazione del paesaggio*, in *Federalismi.it* n. 11 del 2006.

<sup>3</sup> L'orientamento consolidato della Consulta in materia di ambiente risulta compiutamente espresso all'interno della sent. n.108 del 2005: “La tutela dell’ambiente, di cui alla lettera s) dell’art. 117, secondo comma, della Costituzione, si configura come una competenza statale non rigorosamente circoscritta e delimitata, ma connessa e intrecciata con altri interessi e competenze regionali concorrenti. Nell’ambito di dette competenze concorrenti, risulta legittima l’adozione di una disciplina regionale maggiormente rigorosa rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale (sentenza n. 222 del 2003). Relativamente all’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, non si può parlare di una “materia” in senso tecnico, qualificabile come “tutela dell’ambiente”, riservata rigorosamente alla competenza statale, giacché essa, configurandosi piuttosto come un valore costituzionalmente protetto, investe altre competenze che ben possono essere regionali, spettando allo Stato il compito di fissare standard di tutela uniformi sull’intero territorio nazionale (sentenze n. 307 del 2003 e n. 407 del 2002), con la conseguenza che la competenza esclusiva dello Stato non è incompatibile con interventi specifici del legislatore regionale che si attengano alle proprie competenze (sentenze n. 259 del 2004; n. 312 e n. 303 del 2003).”

Quirino Camerlengo, *Il nuovo assetto costituzionale delle funzioni legislative tra equilibri intangibili e legalità sostanziale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*.

**Sentenza:** n. 13 del 23 gennaio 2009

**Materia:** turismo

**Giudizio:** conflitto di attribuzione

**Limiti violati:** artt. 117, secondo e quarto comma. 118, primo comma. 119 Cost. e principio di leale collaborazione

**Ricorrente/i:** Regione Emilia Romagna

**Oggetto:** decreto del Capo del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo del 23 gennaio 2008, recante: “Modalità e criteri generali di attuazione delle misure di intervento previste dall’articolo 2, comma 1, lettera a) del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 febbraio 2007, attuativo dell’articolo 1, comma 1228, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007)”

**Esito:** la Corte dichiara che non spettava allo Stato, e per esso al Capo del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, regolare modalità e criteri generali di attuazione delle misure di intervento previste dall’art. 2, comma 1, lettera a), del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 febbraio 2007 (Incentivazione dell’adeguamento dell’offerta delle imprese turistico-ricettive e della promozione di forme di turismo ecocompatibile, ai sensi dell’articolo 1, comma 1228, della legge 27 dicembre 2006, n. 296), nei termini stabiliti dal decreto del Capo Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo 23 gennaio 2008, annullando quest’ultimo decreto.

**Annotazioni:** La Corte Costituzionale con sentenza del 23 gennaio 2009 n. 13 ha annullato il decreto del Capo Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo del 23 gennaio 2008 statuendo che non spettava allo Stato, e per esso al Capo del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, regolare modalità e criteri generali di attuazione delle misure di intervento previste dall’art. 2, comma 1, lettera a), del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 febbraio 2007 (Incentivazione dell’adeguamento dell’offerta delle imprese turistico-ricettive e della promozione di forme di turismo ecocompatibile, ai sensi dell’articolo 1, comma 1228, della legge 27 dicembre 2006, n. 296).

La Corte con la sentenza n. 94 del 2008 aveva già dichiarato l’illegittimità dell’art. 1, comma 1228, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), nella parte in cui non prevedeva l’obbligo della previa intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni nella procedura per l’emanazione del decreto da esso previsto.

La Corte, in quella occasione, consapevole del fatto che era già stato emanato il d.P.C.m. previsto dalla norma censurata (cioè il D.P.C.M. 16 febbraio 2007), pur dando atto che esso era stato adottato con il parere favorevole della Conferenza Stato-Regioni, ha affermato che «la previsione, "a regime", di un coinvolgimento meramente cognitivo delle Regioni lascia aperta la possibilità, per lo Stato, di provvedere, in modo unilaterale negli anni successivi, anche in dissenso con gli orientamenti manifestatisi all’interno della Conferenza permanente Stato-Regioni» e che «**E’ necessario [...] che sia garantita anche per il futuro una partecipazione delle Regioni conforme ai canoni dettati dall’art. 117 Cost.; risultato, questo, che può ottenersi solo**

---

Filippo Benelli, *L’ambiente tra “smaterializzazione” della materia e sussidiarietà legislativa.*, in le Regioni n.1 del 2004.  
Adele Anzon, *Flessibilità dell’ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni* in Forum di Quaderni costituzionali, in Giurisprudenza Costituzionale 2003.

**attraverso una declaratoria di illegittimità costituzionale del comma 1228, limitata alla parte in cui non prevede una "intesa" con la Conferenza permanente Stato-Regioni»<sup>4</sup>.**

Anche il d.P.C.m. 16 febbraio 2007, nel rinviare ad atti del Capo del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo la definizione della tipologia di agevolazione e l'individuazione dei criteri e delle modalità per la presentazione e la valutazione delle domande e per l'erogazione delle agevolazioni, precisa che tali atti debbono essere adottati «in raccordo con le regioni».

Ciò nonostante il decreto del Capo Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo 23 gennaio 2008 (che disciplina modalità e criteri generali di attuazione degli interventi previsti dall'art. 2, comma 1, lettera a, del d.P.C.m. 16 febbraio 2007) è stato emanato con il dissenso espresso dai componenti di parte regionale del Comitato paritetico previsto dal predetto d.P.C.m. Si è così compiuta, ad avviso della Corte, una violazione dei principi espressi dall'art. 117 Cost., quarto comma, disciplinante la competenza in materia di turismo<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Sent. 94/08: «Anche se la Corte ha avuto modo di precisare che l'ascrivibilità della materia "turismo" alla competenza regionale residuale (art. 117, quarto comma, Cost.) non esclude di per sé la legittimità di un intervento legislativo di carattere finanziario ed aggiuntivo dello Stato giustificato dall'obiettivo di rafforzare le capacità competitive delle strutture turistiche nazionali, l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, «sentita» la Conferenza permanente Stato-Regioni, recante l'individuazione dei criteri, delle procedure e delle modalità di attuazione, è insufficiente».

<sup>5</sup> *Beniamino Carovita*, Brevi osservazioni sulle politiche regionali in tema di turismo dopo la riforma del Titolo V, in *Federalismi.it*.

*Paola Lobina*, *Turismo : la contrapposizione tra le istanze centraliste e quelle autonomiste nel riparto delle funzioni legislative e amministrative nel settore turistico*, in *Diritto.it*.

*L. Righi*, *Il turismo tra due legislature dalla legge finanziaria per il 2006 allo "spacchettamento" dei Ministeri*, in *Dir. Tur.*, n. 3/2006, pp. 288, 289.

**Sentenza:** n. 18 del 30 gennaio 2009

**Materia:** tutela della concorrenza, sicurezza

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** art. 117, comma secondo, lettere e) ed h), Cost), regolamenti 95/93/CEE (Regolamento del Consiglio relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità) e 793/2004/CE (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento n. 95/93/CEE del Consiglio relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità),

**Ricorrente/i:** Consiglio dei ministri

**Oggetto:** legge della Regione Lombardia del 9 novembre 2007, n. 29 (Norme in materia di trasporto aereo, coordinamento aeroportuale e concessioni di gestione aeroportuali), ed in particolare artt. 3, 4 e 9.

**Esito:** La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Lombardia 9 novembre 2007, n. 29 (Norme in materia di trasporto aereo, coordinamento aeroportuale e concessioni di gestione aeroportuali) per violazione art. 117, comma secondo, lettere e) ed h), Cost).

**Annotazioni:** Il governo investe la Consulta del giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Lombardia 9 novembre 2007, n. 29 (Norme in materia di trasporto aereo, coordinamento aeroportuale e concessioni di gestione aeroportuali), e in particolare degli artt. 3, 4 e 9, ritenendo che tale intervento normativo, avente per oggetto la disciplina dell'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti "coordinati" e le procedure di rilascio delle concessioni di gestione aeroportuale, violi i limiti della competenza legislativa regionale, ponendosi in contrasto con disposizioni di fonte comunitaria (regolamento 95/93 CEE) e «con i principi e le regole costituzionalmente riservate alla competenza dello Stato», di cui al decreto legislativo 9 maggio 2005, n. 96 (Revisione della parte aeronautica del Codice della navigazione, a norma dell'articolo 2 della L. 9 novembre 2004, n. 265), e al decreto legislativo 4 ottobre 2007, n. 172 (Disciplina sanzionatoria in materia di assegnazione di bande orarie negli aeroporti italiani relativamente alle norme comuni stabilite dal regolamento CE n. 793/2004 che modifica il regolamento CEE n. 95/93 in materia di assegnazione di bande orarie negli aeroporti comunitari)..

La Corte nel ritenere fondati i motivi dell'impugnazione governativa osserva :

- che gli artt. 3, 4 e 9 della legge della Regione Lombardia n. 29 del 2007 attribuiscono alla Regione una serie di competenze e poteri in ordine ad ambiti inerenti all'assegnazione delle bande orarie (mediante la previsione, di cui agli artt. 3 e 4, di peculiari modalità, assistite da procedure rinforzate, di concorso regionale alla definizione dei parametri di coordinamento, sulla cui base il coordinatore procede all'assegnazione delle predette bande, e di specifici strumenti di controllo del rispetto dei medesimi); nonché al rilascio delle concessioni di gestione degli aeroporti "coordinati", presenti nel territorio regionale, ma non destinati ai voli di mero cabotaggio regionale (con la previsione, di cui all'art.9 della partecipazione della Regione alla procedura di rilascio delle predette concessioni realizzata mediante l'elaborazione di proprie direttive relative alle nuove convenzioni sottoscritte fra gestore aeroportuale ed ENAC, che costituiscono linee guida vincolanti per le medesime convenzioni);
- che tali disposizioni risultano, strettamente ed inscindibilmente connesse con tutti gli altri articoli della legge regionale n. 29 del 2007.

La Consulta, ricostruito il quadro normativo delle fonti comunitarie e statali che disciplinano la materia oggetto dell'intervento legislativo regionale, perviene alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della l.r. 29/07 ritenendo che :

- la disciplina dell'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti coordinati risponda, da un lato, ad esigenze di sicurezza del traffico aereo, e, dall'altro, ad esigenze di tutela della concorrenza, le quali corrispondono ad ambiti di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma secondo, lettere e) ed h), Cost) ;
- la legge regionale impugnata pur riguardando sotto un profilo limitato ed in modo indiretto gli aeroporti, non possa essere ricondotta alla materia «porti e aeroporti civili», di competenza regionale concorrente, in quanto tale materia (ved. sentenza n. 51 del 2008)<sup>6</sup> riguarda le infrastrutture e la loro collocazione sul territorio regionale, mentre la normativa impugnata attiene all'organizzazione ed all'uso dello spazio aereo, peraltro in una prospettiva di coordinamento fra più sistemi aeroportuali.

---

<sup>6</sup> Silvio Busti *Leale collaborazione tra Stato e Regioni per i "requisiti di sistema" delle gestioni aeroportuali*, in *Le Regioni*, n.3-2008.



**Sentenza:** n. 25 del 30 gennaio 2009

**Materia:** tutela della concorrenza

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** art. 41-art. 117, secondo comma, lettera e) Cost.

**Ricorrente/i:** Consiglio dei ministri

**Oggetto:** articolo 8 della legge della Regione Veneto 30 novembre 2007, n. 32 (Regolamentazione dell'attività dei centri di telefonia in sede fissa – phone center),

**Esito:** La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Veneto 30 novembre 2007, n. 32 (Regolamentazione dell'attività dei centri di telefonia in sede fissa – phone center) per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

**Annotazioni:** La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 25/2009, dichiara l'illegittimità dell'art. 8 della legge della Regione Veneto 30 novembre 2007, n. 32 (Regolamentazione dell'attività dei centri di telefonia in sede fissa – phone center), nei cui confronti il Consiglio dei ministri aveva sollevato questione di legittimità costituzionale per violazione degli articoli 117, secondo comma, lettera e) e 41 della Costituzione.

Secondo il Consiglio dei ministri la legge regionale, prevedendo la necessità di pianificare il numero dei phone center e di individuare le aree destinate all'apertura dei nuovi esercizi commerciali, invaderebbe la competenza esclusiva del legislatore statale in materia di “tutela della concorrenza”<sup>7</sup>, violando perciò l'art. 117 della Cost. Inoltre l'art. 8 della l.r. 32/07, contingentando il mercato e limitando l'apertura di nuovi phone center, inciderebbe negativamente sulla libertà di iniziativa economica privata violando l'art. 41 Cost. .

La Corte ritiene la questione fondata. Già con la recente sentenza n. 350 del 2008, ha riconosciuto che l'attività svolta dai centri di telefonia in sede fissa è qualificabile, ai sensi del d.lgs. 1.08.2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), come fornitura al pubblico di servizi di

---

<sup>7</sup> Sandro Manica, *Concessioni idroelettriche e tutela della concorrenza nella sentenza della Corte costituzionale 14 gennaio 2008, n. 1* in *Federalismi.it* .

Guerino Fares, *Appalti pubblici e misure pro-concorrenziali: ancora da decifrare gli spazi per l'intervento normativo delle regioni*, in *Consulta Ondine* .

Luisa Casseti, *La Corte costituzionale salva le liberalizzazioni del 2006: dalla trasversalità alla prevalenza della competenza statale in materia di tutela della concorrenza*, in *Federalismi.it* .

Rosanna De Nictolis, *I principi espressi dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 401/2007* , in *Federalismi.it* .

Roberto Bin, *Alla ricerca della materia perduta* in *Forum dei Quaderni Costituzionali*.

Alessandro Venturi, *La “tutela della concorrenza”: da “valore-materia” a “materia-valore”. La Corte conferma il riparto Stato-Regioni operato dal codice De Lise* in *Forum dei Quaderni Costituzionali*.

Camilla Bozzacchi, *Il concorso del legislatore statale e di quelli regionali alla liberalizzazione dei servizi pubblici locali nelle recenti giurisprudenza costituzionale* in *Forum dei Quaderni Costituzionali*.

Tiziano Tessaro, *Miti e no: l'Idra di Lerna e i servizi pubblici locali privi di rilevanza economica*, in *Lexitalia.it*.

Francesca Casalotti, *La Corte costituzionale e i criteri di riparto delle competenze con riferimento ai servizi pubblici locali dopo la riforma del Titolo V Parte II della Cost.: la sentenza n. 272 e l'ordinanza n. 274 del 2004* .

Luisa Casseti, *La Corte e le scelte di politica economica: la discutibile dilatazione dell'intervento statale a tutela della concorrenza* in *Federalismi.it* .

Roberto Caranta, *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione* in *Forum dei Quaderni Costituzionali*.

Franco Pizzetti, *Guardare a Bruxelles per ritrovarsi a Roma?*. in *Forum dei Quaderni Costituzionali*.

Matteo Barbero, *Materie trasversali e federalismo fiscale: il caso della tutela della concorrenza - Brevi considerazioni critiche a margine di Corte Cost. 14/2004*, in *Amministrazione in cammino*.

comunicazione elettronica, precisando che la competenza statale in tema di comunicazioni elettroniche non riguarda solo la definizione delle tecnologie concernenti gli impianti, ma anche la rete delle infrastrutture e i relativi servizi pubblici e privati che operano nel settore.

L'art. 8 della legge impugnata, nel circoscrivere la localizzazione dei soli centri di telefonia fissa ad ambiti territoriali preventivamente individuati e nel subordinare l'apertura dei nuovi esercizi alla previa adozione di una apposita normativa urbanistica, viene a determinare una ingiustificata compressione dell'assetto concorrenziale del mercato della comunicazione e quindi invadere una competenza spettante al legislatore statale (tra le sentenze più recenti in materia si segnalano, la n. 1, 51 e 63 del 2008, nonché la n. 401, 430 e 431 del 2007).

Per tali motivi, la Corte dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Veneto 30 novembre 2007, n. 32 (Regolamentazione dell'attività dei centri di telefonia in sede fissa – phone center).

**Sentenza:** n. 30 del 6 febbraio 2009

**Materia:** ambiente

**Giudizio:** conflitto di attribuzione

**Limiti violati:** art. 117, secondo comma, lett. s)

**Ricorrente/i:** Consiglio dei ministri

**Oggetto:** primi tre punti della deliberazione della Giunta della Regione Veneto 4 marzo 2008, n. 439 (recte 438) (Ulteriori criteri per le ammissioni di specie ittiche nelle acque interne regionali. Indirizzi ai fini di coordinamento per la protezione del patrimonio ittico regionale ai sensi dell'art. 3 della legge regionale 28 aprile 1998, n. 19).

**Esito:** annullamento della deliberazione della Giunta regionale della Regione Veneto 4 marzo 2008, n. 438 (Ulteriori criteri per le ammissioni di specie ittiche nelle acque interne regionali. Indirizzi ai fini di coordinamento per la protezione del patrimonio ittico regionale ai sensi dell'art. 3 legge regionale 28 aprile 1998, n. 19), con riferimento ai punti 1, 2 e 3.

**Annotazioni:** Con sentenza n. 30 del 6 febbraio 2009, la Corte costituzionale, decidendo in merito al conflitto di attribuzione promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso la deliberazione della Giunta della Regione Veneto 4 marzo 2008, n. 438 (Ulteriori criteri per le ammissioni di specie ittiche nelle acque interne regionali. Indirizzi ai fini di coordinamento per la protezione del patrimonio ittico regionale ai sensi dell'art. 3 della legge regionale 28 aprile 1998, n. 19), con riferimento ai punti 1, 2 e 3, ha annullato la suddetta dichiarazione in relazione ai suindicati punti, dichiarando che non spettava alla Regione Veneto qualificare le specie ittiche ivi previste quali specie *para-autoctone*, equiparandole di fatto a quelle autoctone.

Condividendo le censure del ricorrente, la Corte ha affermato che la disciplina dell'introduzione, della reintroduzione e del ripopolamento di specie animali rientra nella esclusiva competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., trattandosi di norme poste a tutela dell'ambiente<sup>8</sup> e dell'ecosistema.

Proprio al fine di delineare una «tutela piena ed adeguata», capace di assicurare la conservazione dell'ambiente per la presente e per le future generazioni, il legislatore statale può porre limiti inderogabili di tutela che le regioni sono tenute a rispettare quando predispongono la normativa d'uso della risorsa ambientale-faunistica, restando, peraltro, libere di definire, nell'esercizio della loro potestà legislativa, limiti di tutela dell'ambiente più elevati di quelli statali.

La Corte ha, inoltre, richiamato, con specifico riferimento al tema della introduzione, reintroduzione e ripopolamento di specie animali, la direttiva 92/43/CEE (Direttiva del Consiglio relativa alla conservazione di habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche), ritenuta violata dal ricorrente, che demanda agli Stati membri la valutazione in ordine alla opportunità di reintrodurre specie autoctone, qualora questa misura possa contribuire alla loro conservazione (art. 22, lett. a), e impegna gli Stati membri a regolamentare ed eventualmente vietare le introduzioni di specie alloctone che possano arrecare pregiudizio alla conservazione degli habitat o delle specie autoctone (art. 22, lettera b).

In attuazione di tale direttiva, il legislatore nazionale ha approvato il d.P.R. n. 357/1997, che all'art. 12, c. 2, consente, sulla base di linee guida da emanarsi dal Ministero dell'Ambiente, la reintroduzione delle specie autoctone (ossia, ai sensi dell'art. 2, lett. o-quinquies, la popolazione o specie che per motivi storico-ecologici è indigena del territorio italiano) e all'art. 12, c. 3, vieta espressamente la reintroduzione, l'introduzione e il ripopolamento in natura di specie e popolazioni

---

<sup>8</sup> Vedi nota n.2.

non autoctone (ossia, ai sensi dell'art. 2, lett. o-sexies, quelle non facenti parte originariamente della fauna indigena italiana).

Ad avviso della Corte, la disciplina ora illustrata stabilisce limiti invalicabili alla competenza normativa regionale, violati nella fattispecie dalla deliberazione impugnata, sia in considerazione della non autoctonia, nel senso descritto, delle quattro specie ittiche in esame sia in quanto il provvedimento regionale in oggetto deroga in senso peggiorativo a un divieto motivato da ragioni di cautela a protezione e tutela dell'ecosistema.

**Sentenza:** n.32 del 6 febbraio 2009

**Materia:** principio di ragionevolezza (art.3 Cost.) e principio di legalità (art.97 Cost.)

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Limiti violati:** artt. 3, 97 e 117 della Costituzione

**Ricorrente/i:** Tar Veneto

**Oggetto:** art. 3 della legge della Regione Veneto 29 marzo 1999, n. 11 (Istituzione del Comune di Cavallino-Treporti)

**Esito:** la Corte dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Veneto 29 marzo 1999, n. 11 (Istituzione del Comune di Cavallino-Treporti), in relazione all'art. 117 della Costituzione e non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della medesima legge regionale in relazione agli artt. 3 e 97 della Costituzione e al principio di legalità sostanziale.

***Annotazioni:** Il Tribunale amministrativo regionale del Veneto investe la Consulta del giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Veneto 29 marzo 1999, n. 11 (Istituzione del Comune di Cavallino-Treporti), in riferimento agli artt. 3, 97 e 117 della Costituzione.*

Il dubbio di costituzionalità viene prospettato nel corso di un giudizio relativo ad una deliberazione della Provincia di Venezia che ha determinato «i criteri generali per la definizione dei rapporti conseguenti all'istituzione del Comune di Cavallino-Treporti, per scorporo di parte del Comune di Venezia», nell'esercizio del potere demandato alla Provincia stessa dall'art. 17 della legge della Regione Veneto 24 dicembre 1992, n. 25 (Norme in materia di variazioni provinciali e comunali), e, in conformità a quest'ultima, dall'art. 3 della legge Regione Veneto n. 11 del 1999.

Il Comune di Venezia impugnando tale deliberazione ha dedotto l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della l.r. 11/99 e il Tribunale amministrativo ritenendo rilevante e non manifestamente infondato tale dubbio di Costituzionalità ne ha rimesso la soluzione alla Consulta .

Nella Regione Veneto l'istituzione di nuovi Comuni, di cui al comma 2 dell'art. 133 Cost., è disciplinata in via generale dalla l.r. 25/1992, il cui art. 8 prevede che la singola legge regionale istitutiva individui anche «le direttive di massima per la soluzione degli aspetti finanziari e patrimoniali connessi con la revisione circoscrizionale».

La mancata individuazione di tali direttive di massima all'interno dell'articolo 3 della l.r.11/99, con un conseguente affidamento all'esclusivo esercizio del potere discrezionale della Provincia della definizione dei criteri per pervenire all'istituzione del Comune di Cavallino-Treporti per scorporo dal Comune di Venezia hanno indotto quest'ultimo a porre la questione di legittimità costituzionale di tale disposizione regionale.

A giudizio del ricorrente l'art. 3 della l.r.11/99, per il suo carattere estremamente generico e comunque privo delle necessarie direttive imposte dalla legge regionale n. 25 del 1992, si porrebbe in contrasto con :

- il principio di ragionevolezza enucleabile dall'art. 3 Cost.;
- il principio di legalità enucleabile dall'art. 97 Cost.;
- l'art. 117 Cost.;

La Corte Costituzionale, nel dichiarare inammissibile la censura basata sulla violazione dell'art.117 Cost. in quanto priva di motivazione, dichiara non fondate le altre questioni di legittimità costituzionale in quanto :

- è pur vero che la «assoluta indeterminatezza» del potere demandato ad una pubblica amministrazione «senza l'indicazione di alcun criterio da parte della legge» viola il principio di legalità sostanziale<sup>9</sup> (sentenza n. 307 del 2003), ma tale indeterminatezza non risulta sussistente nel caso di specie, in quanto l'articolo 3 della l.r.11/99, contiene una enunciazione, sia pur sintetica, di tali criteri prevedendo che “il Comune di nuova istituzione subentra nella titolarità di tutti i beni mobili ed immobili e di tutte le situazioni giuridiche attive e passive» del Comune di Venezia, chiarendo in tal modo che la successione abbraccia ogni componente del suo patrimonio;
- una volta appurato che la legislazione regionale contiene sufficienti criteri per orientare e vincolare l'azione della pubblica amministrazione in sede di riparto delle poste patrimoniali tra i Comuni, non ha senso dedurre una violazione del principio di ragionevolezza ex art.3 Cost. .

---

<sup>9</sup> Quirino Camerlengo, *Il nuovo assetto costituzionale delle funzioni legislative tra equilibri intangibili e legalità sostanziale*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*.

**Sentenza:** n. 38 del 13 febbraio 2009

**Materia:** istruzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Limiti violati:** violazione dell'art. 33, primo, secondo e terzo comma, e dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, nel testo anteriore alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione)

**Ricorrente/i:** Tar Emilia Romagna

**Oggetto:** legge della Regione Emilia-Romagna 24 aprile 1995, n. 52 (Integrazioni alla legge regionale 25 gennaio 1983, n. 6 «Diritto allo studio»)

**Esito:** la Corte dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Emilia-Romagna 24 aprile 1995, n. 52 (Integrazioni alla legge regionale 25 gennaio 1983, n. 6 «Diritto allo studio») in riferimento all'art. 33, primo, secondo e terzo comma, e all'art. 117, primo comma, della Costituzione, nel testo anteriore alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione)

**Annotazioni:** La Corte costituzionale con sentenza del 13 febbraio 2009 n. 38 ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale - sollevata in riferimento all'art. 33, primo, secondo e terzo comma, e all'art. 117, primo comma, della Costituzione, nel testo anteriore alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 - della legge della Regione Emilia-Romagna 24 aprile 1995, n. 52 (Integrazioni alla legge regionale 25 gennaio 1983, n. 6 «Diritto allo studio»).

Detta inammissibilità è stata motivata affermando che la questione di legittimità sollevata costituisce una impugnazione diretta, ad opera dei ricorrenti, di norme legislative regionali, con esclusiva deduzione di vizi di legittimità costituzionale a tutela non già di propri interessi legittimi, presuntivamente lesi dal provvedimento amministrativo regionale, ma – per loro stessa ammissione – al solo scopo di far valere il generale principio della laicità dello Stato, nella sua accezione di principio costituzionale fondamentale.

Tale tipo di impugnazione diretta di leggi da parte di soggetti privati, che non passi attraverso il termine medio della rituale e corretta impugnazione amministrativa di provvedimenti per vizi di legittimità, sia pure dedotti con riferimento a norme che si contestano sul piano della conformità a Costituzione, non può essere considerata ammissibile.

Al riguardo, giova ricordare come, secondo la giurisprudenza costante della Corte costituzionale, il carattere incidentale della questione di costituzionalità presupponga che il petitum del giudizio nel corso del quale viene sollevata la questione non coincida con la proposizione della questione stessa (ex multis, sentenza n. 84 del 2006)<sup>10</sup>.

Quindi, il giudizio a quo deve avere, da un lato, un petitum separato e distinto dalla questione di costituzionalità sul quale il giudice remittente sia legittimamente chiamato, in ragione della propria competenza, a decidere; dall'altro, un suo autonomo svolgimento, nel senso di poter essere indirizzato ad una propria conclusione, al di fuori della questione di legittimità costituzionale, il cui insorgere è soltanto eventuale.

Pertanto, affinché, pur in presenza della prospettazione della incostituzionalità di una o più norme legislative, quale unico motivo di ricorso dinanzi al giudice a quo, si possa

---

<sup>10</sup> Nello stesso senso ordinanza C.C. n. 175 del 2003; sentenze C.C. n. 17 del 1999 e n. 127 del 1998.

considerare sussistente il requisito della rilevanza, occorre che sia individuabile, nel giudizio principale, un petitum che presenti i requisiti sopra indicati, sul quale l'autorità giudiziaria remittente sia chiamata a pronunciarsi.



**Sentenza:** n.54 del 23 febbraio 2009

**Materia:** edilizia

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera s) (parametro, quest'ultimo, non espressamente menzionato) della Costituzione, nonché ai principi di leale collaborazione e di certezza del diritto.

**Ricorrente/i:** Consiglio dei ministri

**Oggetto:** legge della Regione Basilicata 18 dicembre 2007, n. 25 (modifica ed integrazione alla l.r.12 novembre 2004, n. 18).

**Esito:** la Corte dichiara:

- l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere a) e c) della legge della Regione Basilicata n. 25 del 2007;
- inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Basilicata 18 dicembre 2007, n. 25 (Modifica ed integrazione alla L.R. 12 novembre 2004, n. 18) sollevate in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, e ai principi di leale collaborazione tra Stato e Regioni e di certezza del diritto;
- inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, lettere b), d), e), f) e g), della legge della Regione Basilicata n. 25 del 2007, sollevate in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, e ai principi di leale cooperazione tra Stato e Regioni e di certezza del diritto;
- non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Basilicata n. 25 del 2007, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, e ai principi di leale collaborazione tra Stato e Regioni e di certezza del diritto.

**Annotazioni:** Con sentenza n. 54 del 23 febbraio 2009, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere a) e c) della legge della Regione Basilicata n. 25 del 2007 (Modifica ed integrazione alla L.R.12 novembre 2004, n. 18), in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., nonché ai principi di leale collaborazione e di certezza del diritto.

Con la legge impugnata, che modifica in parte la legge regionale 12 novembre 2004, n. 18 (Norme sulla sanatoria degli abusi edilizi di cui all'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269), la Regione Basilicata ha esercitato la propria potestà legislativa in relazione alla disciplina del condono edilizio, previsto dall'art. 32 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326.

Con riguardo alla censura relativa all'art. 1, comma 1, lettera a), la Corte ravvisa un intervento da parte del legislatore regionale che rende applicabile il condono edilizio anche a opere che ne sono escluse dalla disciplina statale nonché da quella previgente regionale.

Nella fattispecie, infatti, la novella introdotta alla l.r. n. 18 del 2004 muta sostanzialmente il concetto di «opere ultimate» (art. 2, comma 1, lettera d), della citata legge regionale) non richiedendo più – come in precedenza –, che l'opera sia edificata in tutte le sue componenti strutturali «ivi compresi (...) i muri perimetrali».

Il comma 25 dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003 rinvia esplicitamente per la definizione di cosa siano le opere abusive condonabili alle «disposizioni di cui ai Capi IV e

V della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni ed integrazioni» e all'art. 31, comma 2, della legge n. 47 del 1985, là dove si stabilisce che «si intendono ultimati gli edifici nei quali sia stato eseguito il rustico e completata la copertura».

Poiché, dunque, la nozione di “rustico” presuppone il completamento di tutte le strutture essenziali, tra le quali anche le “tamponature esterne”, la norma impugnata ha finito con l’ampliare l’area del condono oltre il termine assegnato alla Regione ai fini dell’integrazione della normativa statale.

Il legislatore regionale, che è tenuto a cooperare con lo stato al fine di garantire l’equilibrio dell’«accentuata integrazione»<sup>11</sup> tra normativa nazionale e normativa regionale richiesto dal condono edilizio (sentenza n. 196 del 2004), ha invece generato una frattura nel processo di uniforme e prevedibile applicazione della relativa disciplina, come consolidata dal decorso del termine previsto dall’art. 5 del decreto-legge n. 168 del 2004.

Il successivo intervento del legislatore regionale nell’applicazione della relativa disciplina, avvenuto successivamente al decorso del termine previsto dall’art. 5 del decreto-legge n. 168 del 2004, ha determinato, ad avviso della Corte, una lesione dell’“affidamento dei consociati nella natura definitiva della normativa in questione, e con esso, in ultima analisi, la stessa certezza del diritto evocata dal ricorrente, che questa Corte ha espressamente individuato come un valore suscettibile di essere compromesso da «ogni condono edilizio», così da fungere da criterio, unitamente ad altri, alla luce del quale valutare l’osservanza degli «stretti limiti» imposti al condono dal sistema costituzionale”.

La Corte ha inoltre ritenuto fondata, per ragioni analoghe a quelle sopra esposte, la censura relativa alla lettera c) del primo comma dell’art. 1 della legge n. 25 del 2007, a causa dell’inserimento nell’art. 3, comma 1, lettera d), della legge regionale n. 18 del 2004 (articolo intitolato “Opere non suscettibili di sanatoria”) del divieto di sanare le opere abusive edificate su aree sottoposte a vincoli di tutela solo quando questi ultimi «comportino l’inedificabilità assoluta».

*Questa limitazione va posta a raffronto non solo con l’art. 33 della legge n. 47 del 1985, la cui osservanza, quanto ai limiti imposti alla sanatoria dai vincoli di inedificabilità, è espressamente garantita dal comma 27 dell’art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, ma anche con la lettera d) del medesimo comma appena citato. Tale disposizione, infatti, attribuisce effetto impeditivo della sanatoria ad ulteriori vincoli, che la norma impugnata, derogando a quanto già previsto in origine dalla legge regionale n. 18 del 2004, avrebbe invece l’effetto di vanificare.*

---

<sup>11</sup> Matteo Barbero, *Brevi riflessioni a margine della sentenza della consulta sul condono edilizio: profili di rilevanza in materia di federalismo fiscale*, in Forum di Quaderni costituzionali.  
Domenico Sorace e Andrea Torricelli, *Dal condono selvaggio al condono sostenibile?* in Forum di Quaderni costituzionali.

**Sentenza:** 76 del 20 marzo 2009

**Materia:** Turismo

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** artt. 117, 118 e 120 Cost e principio di leale collaborazione

**Ricorrente/i:** Regione Veneto

**Oggetto:** commi 194 e 195, dell'art. 2, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008)

**Esito:** la Corte dichiara **l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 194, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008)**, nella parte in cui stabilisce che i regolamenti da esso previsti siano adottati «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», invece che «d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano» e dichiara invece **non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 195, della legge n. 244 del 2007**, sollevata, in riferimento agli artt. 117, 118 e 120 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.

**Annotazioni:** Con sentenza n. 76 del 20 marzo 2009 la Corte si è pronunciata sul ricorso promosso dalla Regione Veneto che aveva impugnato i commi 194 e 195, dell'art. 2, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008), asserendo la violazione degli artt. 117, 118 e 120 della Costituzione, nonché il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost. e 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione).

Il comma 194 del citato art. 2 prevede che, per sostenere lo sviluppo del settore mediante la promozione di economie di scala ed il contenimento dei costi di gestione delle imprese ivi operanti, siano definite, con uno o più regolamenti da adottare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri), sentita la Conferenza Stato-Regioni, le procedure acceleratorie e di semplificazione volte a favorire l'aumento dei flussi turistici e la nascita di nuove imprese del settore, nel rispetto delle competenze regionali. Queste procedure debbono privilegiare le azioni finalizzate alla razionalizzazione e alla riduzione degli adempimenti a carico delle imprese e dei termini di durata dei procedimenti, nonché alla definizione di specifici moduli procedurali idonei a coordinare l'esercizio dei poteri pubblici.

Il comma 195 dell'art. 3, invece, affida al Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo della Presidenza del Consiglio dei ministri il compito di assicurare il supporto tecnico-specialistico in favore dei soggetti nazionali e internazionali che intendono promuovere progetti di investimenti volti ad incrementare ed a riqualificare il prodotto turistico nazionale.

La Regione ricorrente sosteneva che le disposizione impugnate, intervenendo in una materia, quale è il turismo<sup>12</sup>, attribuita alla competenza legislativa residuale delle Regioni, violavano:

---

<sup>12</sup> Maurizio Malo, *La vacillante collocazione del turismo come materia regionale* in Forum dei Quaderni Costituzionali.

- il principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, attraendo una generale attività di riordino e di semplificazione delle procedure dirette ad incentivare lo sviluppo strategico dei prodotti turistici di rilevanza nazionale in capo al potere esecutivo centrale nonché affidando ad un Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei ministri il compito di sostenere e promuovere progetti di investimento volti ad incrementare e a riqualificare il prodotto turistico nazionale;
- il principio di leale collaborazione in quanto, da un lato, il comma 195 non impone alcuna forma di concertazione con le Regioni e, dall'altro lato, il comma 194 non garantisce una reale forma di partecipazione delle Regioni, prevedendo lo strumento della consultazione anziché quello dell'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Per quanto attiene il comma 194, il giudice delle leggi ha affermato che detta disposizione rientra nella materia del turismo e, pertanto, appartiene alla competenza legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. .

Tuttavia, secondo la giurisprudenza costante, "l'esigenza di un esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, abilita lo Stato a disciplinare siffatto esercizio per legge<sup>13</sup>. E ciò anche se quelle funzioni siano riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale". In questo caso, i principi di sussidiarietà e di adeguatezza possono giustificare una deroga al normale riparto di competenze contenuto nel Titolo V della Parte II della Costituzione, sempreché la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, "assistita da ragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e rispettosa del principio di leale collaborazione con le Regioni".

---

Demis Bessi, Il turismo e le interferenze interordinamentali (legittime o legittimate) degli atti regolamentari: la Corte adotta due pesi e due misure!, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*.

<sup>13</sup> Antonio Ruggeri, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia* in *Forum di Quaderni Costituzionali*.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Quirino Camerlengo, *Autonomia regionale e uniformità sostenibile: principi fondamentali, sussidiarietà e intese forti*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*.

Stefania Parisi, *Sui poteri sostitutivi dopo la sentenza n. 303/2003*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*.

Francesco Merloni, *Una definitiva conferma della legittimità dei poteri sostitutivi regionali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*.

V. Giuseppe Marazzita, *I poteri sostitutivi fra emergency clause e assetto dinamico delle competenze*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*.

La pronuncia in rassegna evidenzia che le citate esigenze giustificano anche l'intervento del legislatore statale attuato con l'art. 2, comma 194. Infatti la predisposizione di una disciplina, uniforme su tutto il territorio nazionale, di procedure acceleratorie e di semplificazione, diretta sia a ridurre gli adempimenti a carico delle imprese operanti nel settore e la durata dei procedimenti, sia a consentire un miglior coordinamento dell'attività delle varie autorità pubbliche interessate, appare necessaria al fine di realizzare economie di scala ed un contenimento dei costi di gestione delle imprese operanti nel settore.

Tuttavia - fa rilevare la Corte- considerato che una tale disciplina regolamentare è destinata ad incidere in maniera significativa sulle competenze delle Regioni in materia di turismo la norma impugnata *deve prevedere lo strumento di leale collaborazione con le Regioni rappresentato dall'intesa con la Conferenza Stato-Regioni* e, pertanto, laddove stabilisce che i regolamenti siano emanati «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», prevede una modalità di collaborazione delle Regioni inidonea ad assicurare a queste ultime il ruolo che loro compete.

La Corte ha pertanto dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 194, della legge finanziaria 2008, nella parte in cui stabilisce che i regolamenti da esso previsti siano adottati «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», invece che «d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano»;

Per quanto attiene il comma 195 dell'art. 2 citato, la Consulta afferma che l'intervento del legislatore statale è giustificato dalla rilevanza nazionale (ex art. 118, primo comma, Cost.) delle iniziative prese in considerazione dalla norma impugnata. «Si tratta, infatti, di progetti strategici diretti a valorizzare la fondamentale risorsa economica del Paese rappresentata dal turismo. Un organismo quale il Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo della Presidenza del Consiglio dei ministri costituisce la struttura amministrativa idonea ad offrire a simili iniziative un supporto tecnico adeguato».

Il ruolo delle Regioni è, inoltre, salvaguardato dalla previsione secondo la quale l'intervento del Dipartimento si realizza «attivando le procedure di cui al comma 194».

Quest'ultimo, letto alla luce della declaratoria di parziale illegittimità costituzionale sopra descritta, assicura il pieno coinvolgimento delle Regioni.

La Corte ha quindi dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 195, della legge finanziaria 2008.

**Sentenza:** n. 88 del 27 marzo 2009

**Materia:** produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia e ambiente

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** artt. 117 e 118 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

**Ricorrente/i:** Regione Veneto e Regione Toscana .

**Oggetto:** articolo 2, comma 158, lettere a) e c) e comma 165 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008).

**Esito:** La Corte dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale articolo 2, comma 158, lettere a) e c) e comma 165 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008) in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

**Annotazioni:** La Corte costituzionale nella sentenza 27 marzo 2009 n. 88 si pronuncia sulla questione di legittimità costituzionale delle norme contenute nella legge finanziaria 2008 che disciplinano il rilascio di autorizzazioni per la realizzazione di impianti di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, asserendo che le stesse non sono lesive delle competenze regionali.

La regione Veneto aveva sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 158, lettera a), e comma 165, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008), i quali prevedono che l'autorizzazione unica per gli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili viene rilasciata "dalla Regione o dalle Province delegate dalla Regione" e che l'Autorità per l'energia elettrica e il gas emana direttive relativamente alle condizioni tecniche ed economiche per l'erogazione del servizio di connessione di impianti alimentati da fonti rinnovabili alle reti elettriche

La ricorrente non contesta detta allocazione, che ritiene giustificata alla luce del principio di sussidiarietà, ma denuncia la norma, nella parte in cui essa non prevede che l'autorizzazione venga rilasciata previa intesa con la Regione, osservando che tale modulo partecipativo è previsto:

- dall'art. 1, comma 26, della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), quanto agli elettrodotti della rete energetica nazionale;
- dall'art. 8, comma 1, della legge 24 novembre 2000, n. 340 (Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi – Legge di semplificazione 1999), quanto ai gassificatori, anche offshore.

Per la ricorrente, invece, la disposizione impugnata, attraverso il rinvio al comma 4 dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, si limiterebbe ad assicurare alla Regione interessata la partecipazione "alla Conferenza dei servizi, con un ruolo e forza esattamente identici a quelli degli altri enti partecipanti", in deroga all'"assetto istituzionale delle competenze".

Anche la Regione Toscana aveva proposto ricorso avverso l'art. 2, comma 158, lettera c), della suddetta legge finanziaria 2008, il quale stabilisce che l'autorizzazione di cui all'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387 del 2003 per gli impianti offshore è rilasciata dal Ministero dei

trasporti, sentiti il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con le modalità di cui al comma 4 e previa concessione d'uso del demanio marittimo da parte della competente autorità marittima".

Secondo per la ricorrente, l'individuazione con norma statale della provincia quale ente titolare della competenza in questione, sarebbe lesiva:

- dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, costituendo norma di dettaglio nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia elettrica;
- dell'art. 118 della Costituzione, poiché dovrebbe spettare alla Regione l'allocazione della funzione amministrativa in materia oggetto di potestà concorrente, ritenendo che non sussisterebbero le condizioni per l'attrazione in sussidiarietà<sup>14</sup> allo Stato di tale compito, in difetto di intesa con la Regione: pertanto, sarebbe violato anche il principio di leale collaborazione.

La regione Toscana ha anche impugnato l'art. 2, comma 165, della medesima legge, il quale integra l'art. 14 del d.lgs. n. 387 del 2003, concernente le direttive che l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas emana a proposito del collegamento degli impianti da fonti energetiche rinnovabili alla rete elettrica: detta disposizione - secondo la ricorrente- arricchisce il contenuto di tali direttive, cui è demandata l'adozione di ulteriori previsioni e misure in materia. In tal modo verrebbe leso:

- l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, poiché il legislatore statale avrebbe attribuito nuovi compiti all'Autorità, "senza il benché minimo confronto con le Regioni";
- l'art. 118 della Costituzione ed il principio di leale collaborazione, poiché le direttive "interferiranno significativamente, menomandola, sull'autonomia amministrativa regionale".

La Corte, riuniti i ricorsi, poiché hanno entrambi per oggetto disposizioni concernenti la promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili, si è espressa nel modo di seguito indicato.

Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 158, lettera a), e comma 165, della legge finanziaria 2008.

Per quanto attiene l'art. 2, comma 158, lettera a), la Corte asserisce l'erroneità del presupposto interpretativo da cui muove la ricorrente, la quale lamentava di essere stata spogliata di una competenza a favore della provincia e, pertanto, ravvisava la violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, "poiché in materia ritenuta oggetto di potestà legislativa concorrente (produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia) non spetterebbe alla legge dello Stato l'allocazione, con norma di dettaglio, della funzione amministrativa, ed "in subordine" il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni".

Nella sentenza in rassegna, il giudice delle leggi afferma che il tenore letterale della disposizione censurata non lasciare margine di dubbio circa la persistenza della titolarità della competenza amministrativa in questione in capo alla Regione, la quale dispone della mera facoltà, e non dell'obbligo, di delegarne l'esercizio alle province. Pertanto tale erroneità determina la non fondatezza della questione proposta (cfr. sentenza n. 202 del 2007 e sentenza n. 184 del 2007).

Per quanto riguarda l'art. 2, comma 165, che integra l'art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 387 del 2003, la Corte evidenzia che l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, istituita dall'art. 2 della legge 14 novembre 1995, n. 481, pur operando "in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione" (art. 2, comma 5), costituisce una "autorità nazionale" (art. 2,

---

<sup>14</sup> Vedi nota n. 13.

comma 6) riconducibile alla materia della organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali.

Seconda la pronuncia in esame “non vi è ragione per ritenere che tale posizione di indipendenza, ovvero il carattere "neutrale" che le Autorità di tale natura in linea di principio assumono rispetto agli interessi cui sono preposte, possano produrre alterazioni dei criteri costituzionali in base ai quali viene ripartito l'esercizio delle competenze amministrative tra Stato, Regioni ed enti locali”.

La Corte non ritiene fondata la questione di legittimità dell'art. 2, comma 165 poiché la legge statale, può assegnare all'Autorità, nel rispetto dei criteri indicati dall'art. 118 della Costituzione, le funzioni amministrative di cui lo Stato stesso è titolare, o di cui possa comunque rivendicare legittimamente l'esercizio, sia in quanto sussistano le condizioni per la chiamata in sussidiarietà al livello centrale del compito in questione, ovvero in quanto, in casi eccezionali, sia il diritto comunitario ad imporre normative statali derogatorie di tale quadro della normale distribuzione costituzionale delle competenze interne.

La pronuncia afferma, infine, che non è fondata la questione di legittimità costituzionale - sollevata in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, ed al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni - dell'art. 2, comma 158, lettera c), poiché detta disposizione, nell'attribuire all'organo statale il compito di rilasciare il titolo autorizzatorio, stabilisce espressamente che ciò avvenga all'esito del procedimento previsto dal comma 4, il quale garantisce ampiamente l'esercizio delle competenze regionali in materia, dato che, per un verso, spetta alla Giunta regionale pronunciarsi all'esito del procedimento unico, e, per altro verso, il dissenso "qualificato" espresso da un'amministrazione statale comporta che si attivi - ai sensi dell'art. 14-quater della legge 7 agosto 1990, n. 241- la Conferenza Stato-Regioni, sede in cui viene altresì assicurata la sfera di azione regionale.



**Sentenza:** n. 94 del 2 aprile 2009

**Materia:** sanità

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Limiti violati:** artt. 3, 24 e 32, 41, 97, 103 113, 117 terzo comma, e 119 Cost.

**Ricorrente/i:** Tar Puglia, sezione distaccata di Lecce, Tar Lazio, Tar Calabria, sede di Catanzaro, sezione I, Tar Lombardia, e Tar Friuli-Venezia Giulia.

**Oggetto:** Art.1, comma 796, lettera o), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007), nonché art. 1, comma 796, lettera o), e art. 33, comma 2, della legge della Regione Puglia 16 aprile 2007 n. 10 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2007 e bilancio pluriennale 2007-2009 della Regione Puglia), nel testo sostituito dall'art. 2 della legge della stessa Regione 5 giugno 2007, n. 16 (Prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2007) nella parte in cui stabiliscono che le prestazioni rese dalle strutture private accreditate per conto del Servizio sanitario nazionale sono remunerate applicando uno sconto sugli importi indicati nel decreto del Ministro della sanità 22 luglio 1996, pubblicato nel supplemento ordinario n. 150 alla Gazzetta Ufficiale n. 216 del 14 settembre 1996.

**Esito:** la Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 796, lettera o), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), sollevata in riferimento agli artt. 3, 24, 32, 41, 97, 103, 113, 117, terzo comma, e 119 della Costituzione e non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 33, comma 2, della legge della Regione Puglia 16 aprile 2007 n. 10 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2007 e bilancio pluriennale 2007-2009 della Regione Puglia), nel testo sostituito dall'art. 2 della legge della stessa Regione 5 giugno 2007, n. 16 (Prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2007), sollevata in riferimento agli artt. 24, 32, 41, 97 e 113.

**Annotazioni:**La Consulta viene chiamata a pronunciarsi sulle modalità di individuazione dell'ammontare delle tariffe per la remunerazione delle prestazioni rese dalle strutture private accreditate per conto del Servizio sanitario nazionale a seguito di diverse ordinanze di remissione provenienti dai TAR di cinque Regioni diverse, aventi per oggetto l'asserita illegittimità costituzionale di una disposizione della legge finanziaria 2007 (art.1, comma 796, lett. o) della legge 296/06) e di una corrispondente disposizione di recepimento contenuta in una legge della Regione Puglia (art.33, comma 2, l.r.10/07).

Le disposizioni censurate pervengono all'individuazione di un ammontare di tali tariffe sulla base dell'applicazione di uno sconto del 2% sugli importi indicati per le prestazioni specialistiche all'interno di un decreto del Ministero della Sanità del 1996 (d.m. 22 luglio 1996, n.150).

La Corte, nel dichiarare l'infondatezza delle numerose questioni di legittimità costituzionale sollevate dai giudici amministrativi, osserva che:

- il legislatore nazionale con la disposizione censurata persegue lo scopo di «garantire il rispetto degli obblighi comunitari e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2007-2009, in attuazione del protocollo di intesa tra il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per un patto nazionale per la salute sul

quale la Conferenza delle regioni e delle province autonome, nella riunione del 28 settembre 2006, ha espresso la propria condivisione»;

- in materia sanitaria il legislatore nazionale deve operare un bilanciamento tra una tutela del diritto della salute da assicurare a tutti i cittadini e la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili per il perseguimento di questo obiettivo. La disposizione censurata si pone come l'espressione di una scelta discrezionale del legislatore per trovare un punto di equilibrio tra queste due necessità configgenti e non può ritenersi viziata da intrinseca irragionevolezza per la sola circostanza di fare riferimento a dati pregressi, ovvero quelli contenuti nel decreto ministeriale del 1996;
- l'autonomia finanziaria delle Regioni, delineata dal novellato testo dell'art. 119 Cost. si presenta, poi, in larga parte, ancora in fieri, con la conseguenza che le stesse Regioni sono legittimate a contestare interventi legislativi dello Stato, concernenti il finanziamento della spesa sanitaria, soltanto qualora lamentino una diretta ed effettiva incisione della loro sfera di autonomia finanziaria (sentenza n. 216 del 2008)<sup>15</sup>.
- non sussiste violazione del terzo comma dell'art. 117 Cost. e dell'art. 119 Cost, in quanto "lo scopo perseguito dal legislatore, di evitare l'aumento incontrollato della spesa sanitaria, è compatibile con i principi espressi da detti parametri costituzionali, nella considerazione bilanciata – che appartiene all'indirizzo politico dello Stato, nel confronto con quello delle Regioni – della necessità di assicurare, ad un tempo, l'equilibrio della finanza pubblica e l'uguaglianza di tutti i cittadini nel godimento dei diritti fondamentali, tra cui indubbiamente va ascritto il diritto alla salute (sentenza n. 203 del 2008). Ed è appunto perché il diritto alla salute spetta ugualmente a tutti i cittadini e va salvaguardato sull'intero territorio nazionale che detta spesa, in considerazione degli obiettivi della finanza pubblica e delle costanti e pressanti esigenze di contenimento della spesa sanitaria, si presta ad essere tendenzialmente manovrata, in qualche misura, dallo Stato (tra le tante, sentenze n. 203 del 2008, n. 193 e n. 98 del 2007)<sup>16</sup>".
- le disposizioni censurate hanno una proiezione temporale di natura transitoria

---

<sup>15</sup> Michele Belletti, *Prove (poco gradite) di regionalismo cooperativo Nota a sent. n. 216 del 2008* in Forum dei Quaderni Costituzionali).

<sup>16</sup> Annarita Silvia Di Girolamo, *Livelli essenziali dei servizi sanitari e principio di leale collaborazione*, in Forum di Quaderni costituzionali

**Sentenza:** n. 99 del 2 aprile 2009

**Materia:** governo del territorio e della tutela della salute

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** artt. 3, 32, 97, 117, 118 e 119 Cost. ed principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost. e 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

**Ricorrente/i:** regione Veneto

**Oggetto:** dell'art. 2, comma 280, lettere a) e b), della legge n. 244 del 2007 e art. 2, commi 279 e 280, lettera c), della legge n. 244 del 2007

**Esito:** La Corte dichiara:

- l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 280, lettere a) e b), della legge n. 244 del 2007;
- l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 279 e 280, lettera c), della legge n. 244 del 2007, promosse, in riferimento agli artt. 3, 32 e 97 Cost.;
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 279 e 280, lettera c), della legge n. 244 del 2007, promosse, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost. ed al principio di leale collaborazione..

**Annotazioni:** Nella sentenza 2 aprile 2009 n. 99 la Corte costituzionale dichiara illegittimo l'art. 2, comma 280, lettere a) e b), della legge n. 244 del 2007 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008), che prevede, in materia di ammodernamento tecnologico della strutture ospedaliere, nuovi e puntuali vincoli di destinazione delle somme stanziare in un ambito materiale di potestà legislativa concorrente, senza il coinvolgimento preventivo delle Regioni.

La pronuncia interviene a seguito del ricorso promosso dalla regione Veneto, la quale ha sollevato questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge finanziaria 2008, e, tra queste, dell'art. 2, commi 279 e 280<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Il citato comma 279 recita: «All'articolo 1, comma 796, lettera n), primo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, le parole: "20 miliardi di euro" sono sostituite dalle seguenti: "23 miliardi di euro"».

Il comma 280, invece, stabilisce: «All'articolo 1, comma 796, lettera n), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) nel secondo periodo, dopo le parole: "Il maggior importo di cui alla presente lettera è vincolato" sono inserite le seguenti: "per 100 milioni di euro per l'esecuzione di un programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico, finalizzato al potenziamento delle 'unità di risveglio dal coma'; per 7 milioni di euro per l'esecuzione di un programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico, destinati al potenziamento e alla creazione di unità di terapia intensiva neonatale (TIN); per 3 milioni di euro per l'esecuzione di un programma pluriennale di interventi in materia di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico, destinati all'acquisto di nuove metodiche analitiche, basate sulla spettrometria di 'massa tandem', per effettuare screening neonatali allargati, per patologie metaboliche ereditarie, per la cui terapia esistono evidenze scientifiche efficaci";

b) nel secondo periodo, le parole: "100 milioni di euro ad interventi per la realizzazione di strutture residenziali dedicate alle cure palliative" sono sostituite dalle seguenti: "150 milioni di euro ad interventi per la realizzazione di strutture residenziali e l'acquisizione di tecnologie per gli interventi territoriali dedicati alle cure palliative, ivi comprese quelle relative alle patologie degenerative neurologiche croniche invalidanti";

La Consulta interviene precisando, preliminarmente, l'ambito di competenza legislativa in relazione alle materie a cui le disposizioni censurate sono ascrivibili.

Secondo la Corte, dette disposizioni, in quanto disciplinano la ristrutturazione edilizia e l'ammodernamento tecnologico delle strutture sanitarie, possono essere ricondotte alle materie, entrambe di potestà legislativa concorrente, del governo del territorio e della tutela della salute (sentenze n. 45 del 2008 e n. 105 del 2007).

Non viene, quindi, condivisa l'individuazione degli ambiti materiali prospettata dalla ricorrente, la quale asseriva che l'ambito materiale sarebbe quello dell'edilizia sanitaria, poiché, non essendo prevista esplicitamente né nel secondo né nel terzo comma dell'art. 117 Cost., rientrerebbe nella potestà legislativa residuale delle Regioni, di cui al quarto comma del medesimo articolo.

Detta ricostruzione trascura, infatti, "le rilevanti ricadute degli insediamenti edilizi sanitari sull'assetto del territorio, che viene ad essere inciso dalla realizzazione di nuove strutture, e, dall'altra, la destinazione di tali strutture al fine essenziale della tutela della salute".

Per quanto attiene la questione di legittimità costituzionale del comma 279 dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007, la Consulta dichiara che non è fondata.

Secondo il giudice delle leggi, poiché la disposizione citata prevede un incremento di tre miliardi di euro dell'importo fissato dall'art. 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 1988), per l'attuazione del programma di edilizia sanitaria, il semplice aumento della cifra destinata ad investimenti nel suddetto settore non può ritenersi lesivo delle competenze legislative delle Regioni, anche perché nessuna innovazione viene apportata alla precedente disciplina, ivi comprese le forme istituzionali di coinvolgimento delle Regioni e di accordo con le stesse<sup>18</sup>.

Per quanto riguarda la questione di legittimità costituzionale del comma 280, lettera a) e b), dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle suddette disposizioni nella parte in cui introducono nuovi e puntuali vincoli di destinazione delle somme stanziare in un ambito materiale di potestà legislativa concorrente, violando gli artt. 117, terzo comma, e 119, terzo comma, Cost.<sup>19</sup>.

---

c) dopo il secondo periodo sono inseriti i seguenti: "Nella sottoscrizione di accordi di programma con le regioni, è data, inoltre, priorità agli interventi relativi ai seguenti settori assistenziali, tenuto conto delle esigenze della programmazione sanitaria nazionale e regionale: realizzazione di strutture sanitarie territoriali, residenziali e semiresidenziali. Il Ministero della salute, attraverso la valutazione preventiva dei programmi di investimento e il monitoraggio della loro attuazione, assicura il raggiungimento dei predetti obiettivi prioritari, verificando nella programmazione regionale la copertura del fabbisogno relativo anche attraverso i precedenti programmi di investimento".

<sup>18</sup> Cfr., ex plurimis, Corte cost., sentenze n. 168, n. 142, n. 63, n. 50 e 4 marzo 2008, n. 45, che dichiarano illegittime alcune disposizioni contenute nella legge finanziaria 2007 le quali, nel prevedere finanziamenti per la realizzazione di opere di edilizia sanitaria, pongono dei vincoli puntuali di destinazione di fondi in ambiti materiali appartenenti alla potestà legislativa concorrente.

<sup>19</sup> Vedi sent. C.C. 423 /04, sent. C.C. 51/05, sent. C.C. 77/05, sent. C.C. 105/07, sent. C.C. 118/06 (all'interno della quale la Corte esprime la propria posizione sul rapporto tra "fondi statali vincolati" e "l'attrazione in sussidiarietà": "il Fondo in esame risulta diretto a perseguire finalità di politica economica – costituite dal sostegno alle imprese in difficoltà, la cui scomparsa dal mercato potrebbe danneggiare il sistema economico produttivo nazionale – che, almeno in parte, sfuggono alla sola dimensione regionale "...tali finalità e sono, perciò, tali da giustificare la deroga al normale riparto di competenze fra lo Stato e le Regioni e la conseguente «attrazione in sussidiarietà» allo Stato della relativa disciplina, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza), sent. C.C. 45/08, sent. C.C. 50/08, sent. C.C. 142/08.

Marco Calcagno, *Brevi considerazioni a margine della sentenza n. 45/2008 della Corte costituzionale. Dalla qualificazione delle materie all'autonomia finanziaria regionale*, in *Federalismi.it*.

Elena Vivaldi, *Il Fondo nazionale per le politiche sociali alla prova della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*.

Francesca Biondi Dal Monte, *La Corte costituzionale torna sui fondi statali vincolati, con alcune novità in materia di immigrazione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*.

Infine la Corte dichiara che la questione di legittimità costituzionale del comma 280, lettera c), dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007 non è fondata.

La disposizione censurata si limita, infatti, ad introdurre un criterio di priorità nella realizzazione degli interventi nel campo dell'edilizia sanitaria, la cui programmazione ed attuazione spetta alle Regioni: sono principi fondamentali che lo Stato è competente a stabilire in una materia, come quella in questione, ascrivibile alla potestà legislativa concorrente.

---

E. A. Ferioli, *Esiti paradossali dell'innovativa legislazione regionale in tema di asili nido, tra livelli essenziali ed autonomia finanziaria regionale*, Forum di Quaderni costituzionali.  
Matteo Barbero, *Prime indicazioni della Corte costituzionale in materia di federalismo fiscale (nota a Corte Cost. nn. 370/2003 e 376/2003)* in Forum di Quaderni costituzionali.

**Sentenza:** n. 104 del 2 aprile 2009

**Materia:** ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali

**Giudizio:** conflitto di attribuzione

**Limiti violati:** artt. 117, quarto e sesto comma, e 118 della Costituzione, nonché con il principio di leale collaborazione

**Ricorrente/i:** Regione Marche

**Oggetto:** decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 aprile 2008, recante «Aggiornamento delle disposizioni generali in materia di cerimoniale e di precedenza tra le cariche pubbliche».

**Esito:** La Corte dichiara che spettava allo Stato, e per esso al Presidente del Consiglio dei ministri, adottare il d.P.C.m. 16 aprile 2008 recante «Aggiornamento delle disposizioni generali in materia di cerimoniale e di precedenza tra le cariche pubbliche».

**Annotazioni:** La Corte costituzionale, con sentenza 2 aprile 2009 n. 104, si è pronunciata nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito del D.P.C.M. 16 aprile 2008, recante “Aggiornamento delle disposizioni generali in materia di cerimoniale e di precedenza tra le cariche pubbliche”, promosso dalla Regione Marche.

Il ricorso è stato sollevato per contrasto con gli artt. 117, quarto e sesto comma, e 118 della Costituzione, nonché con il principio di leale collaborazione, per i motivi di seguito .

Secondo la regione il citato decreto non si limita a ripetere le disposizioni contenute nel 14 aprile D.P.C.M. 2006 “Disposizioni generali in materia di cerimoniale e di precedenza tra le cariche pubbliche”, ma “ne modifica ed integra il contenuto, ampliando la nozione di cerimonia nazionale, ricomprendendovi anche quelle che si svolgono in occasione delle “esequie di Stato” e inserendo nuove posizioni protocollari”.

In particolare, l’atto impugnato, nella parte in cui disciplina la posizione protocollare degli organi della Regione o degli enti da essa dipendenti e la disciplina della posizione protocollare degli organi degli altri enti autonomi territoriali, inciderebbe in ambiti di competenza legislativa residuale regionale, violando l’art. 117, quarto comma, della Costituzione, essendo riservata alla competenza esclusiva dello Stato la sola disciplina delle cerimonie “nazionali” ed “internazionali”, nell’ambito dell’art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione.

La ricorrente rileva che il D.P.C.M del 2008 sarebbe un mero atto amministrativo di indirizzo e di coordinamento di funzioni amministrative regionali e, quindi, sarebbe illegittimo poiché la suddetta funzione non può essere esercitata nelle materie di competenza concorrente e residuale delle Regioni, “avendo, peraltro, la giurisprudenza costituzionale affermato che gli atti in questione necessitano di un fondamento legislativo esplicito nel caso di specie mancante”.

Anche qualora si volesse negare la natura di atto di indirizzo e di coordinamento al D.P.C.M. impugnato, esso violerebbe gli artt. 117, sesto comma, e 118 della Costituzione poiché lo Stato non potrebbe adottare norme a contenuto regolamentare in materie attribuite alla competenza legislativa residuale delle Regioni.

La scelta di allocazione di funzioni amministrative ad un livello diverso da quello comunale dovrebbe, inoltre, essere accompagnata da un’analisi dell’effettiva rispondenza della scelta ai parametri indicati dalla norma costituzionale.

L'atto impugnato, infine, non essendo stata raggiunta una preventiva intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, né acquisito il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali, sarebbe stato adottato senza il rispetto del principio di leale collaborazione.

La Corte ha ritenuto il conflitto non è fondato, dichiarando che spettava allo Stato, e per esso al Presidente del Consiglio dei ministri, adottare il D.P.C.M. 16 aprile 2008.

Il giudice delle leggi ha richiamato la recente sentenza n. 311 del 2008, con cui è stato già chiarito che la determinazione dell'ordine delle precedenzae nelle cerimonie pubbliche, ivi comprese quelle a carattere locale, rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione.

*Pertanto, l'atto impugnato, con il quale sono state apportate modifiche alla disciplina dell'ordine delle precedenzae stabilita dal D.P.C.M. del 2006, si configura come diretta espressione della competenza esclusiva dello Stato.*

**Sentenza:** n. 107 del 9 aprile 2009

**Materia:** sanità

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** artt. 3, 32, 97, 117, 118 e 119 Cost.

**Ricorrente/i:** Regione Veneto

**Oggetto:** art. 2, commi da 46 a 49, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2008).

**Esito:** la Corte dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 2, commi da 46 a 49, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2008) in riferimento agli artt. 3, 32, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost. ed all'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

**Annotazioni:** Con sentenza 9 aprile 2009 n. 107, la Corte costituzionale si è pronunciata in tema di ripianamento dei deficit sanitari regionali, dichiarando l'inammissibilità, per difetto di interesse, della questione di legittimità costituzionale - promossa dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 3, 32, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost. e all'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) - dell'articolo 2, commi da 46 a 49, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2008).

Le disposizioni menzionate prevedono un intervento statale di rientro del disavanzo sanitario regionale, sia sotto forma di anticipazione di 9.100 milioni di euro per l'estinzione dei debiti contratti sui mercati finanziari e dei debiti cumulati fino al 31 dicembre 2005, con restituzione in trent'anni, per le Regioni Lazio, Campania, Molise e Sicilia, firmatarie di accordi con lo Stato per il risanamento dei relativi servizi, sia attraverso l'accesso a un finanziamento integrativo del servizio sanitario nazionale a carico dello Stato per le Regioni che non hanno rispettato il Patto di stabilità negli anni antecedenti il 2007.

Ad avviso della ricorrente le disposizioni censurate violano l'art. 117, terzo comma, Cost., non costituendo norme di coordinamento della finanza pubblica per gli enti territoriali, in quanto, malgrado l'autoqualificazione in tal senso, non si configurano, come norme di principio della materia, ma si segnalano, invece, per il loro carattere minuzioso, dettagliato e autoapplicativo, dal momento che indicano quali Regioni, e secondo quali modalità, possono beneficiare del finanziamento statale per ripianare i propri debiti sanitari.

La Regione Veneto ipotizza, altresì, il contrasto della normativa contestata con l'art. 119 Cost., essendo stati previsti finanziamenti a destinazione vincolata in materie di potestà legislativa concorrente<sup>20</sup>, nonché la violazione del principio di leale collaborazione<sup>21</sup> per non aver interpellato le Regioni per nessuno dei finanziamenti contemplati dalla disciplina in esame.

La ricorrente deduce, inoltre, la violazione dell'art. 3 Cost., per il mancato rispetto del principio di eguaglianza (la disciplina impugnata discriminerebbe, infatti, le Regioni

---

<sup>20</sup> Vedi nota n. 17.

<sup>21</sup> Annarita Silvia Di Girolamo *Livelli essenziali dei servizi sanitari e principio di leale collaborazione*, in Forum di Quaderni costituzionali.



cosiddette “virtuose”, tra le quali la ricorrente, che hanno fatto fronte alla carenza di finanziamenti in materia sanitaria attraverso l'imposizione, ai cittadini residenti nei rispettivi territori, di sacrifici o «di natura prettamente fiscale», ovvero «nei termini di maggiore partecipazione al costo delle prestazioni erogate»), per l'irragionevolezza (in quanto finanzia quelle regioni che non sono state in grado di gestire le risorse provenienti dalla fiscalità generale) e per l'irrazionalità (la rinnovata elargizione non garantisce di eliminare le cause dei disavanzi, né forme di controllo sull'utilizzo delle risorse assegnate) delle scelte del legislatore statale. Scelte che, sempre secondo la Regione Veneto, si porrebbero in contrasto anche con il principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost. e che porterebbero a una lesione dell'art. 32 Cost. a causa della contrazione dei livelli essenziali a cui andrebbero incontro le prestazioni sanitarie in conseguenza di una ulteriore riduzione delle risorse finanziarie disponibili.

Infine, interventi del tipo di quelli previsti dalle norme censurate si risolverebbero, per la ricorrente, in un'indebita interferenza nella gestione più propriamente organizzativa della sanità e, dunque, nell'esercizio delle funzioni amministrative di cui all'art. 118 Cost..

La Corte costituzionale ha giudicato non ammissibili le questioni sottoposte al suo scrutinio. L'inammissibilità discende dal difetto di interesse della Regione Veneto, in considerazione del fatto che essa “nessuna utilità diretta ed immediata potrebbe trarre, sul piano sostanziale, da una eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della contestata disciplina legislativa statale”.

A tal proposito, la Consulta ha ricordato che nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale deve necessariamente sussistere, in capo al soggetto ricorrente, un interesse attuale e concreto a proporre l'impugnazione, in mancanza del quale il ricorso stesso è inammissibile<sup>22</sup>: ai sensi dell'art. 127, secondo comma, Cost. e dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, la Regione è, infatti, legittimata a promuovere davanti alla Corte questione di legittimità costituzionale quando una legge o un atto avente forza di legge, dello Stato o di altra Regione, leda la sua sfera di competenza.

Per i giudici costituzionali, la Regione Veneto si è limitata a dolersi del contenuto della impugnata disciplina, «senza l'affermazione» di un proprio «autonomo titolo ad emanare quella stessa normativa»: ne consegue che l'assenza in capo alla ricorrente di un interesse attuale e concreto comporta la declaratoria di inammissibilità della censura formulata con riferimento alla dedotta violazione sia degli artt. 3, 32 e 97, sia dell'art. 117 Cost., sia, infine, degli artt. 118 e 119.

---

<sup>22</sup>Michele Belletti, *Prove (poco gradite) di regionalismo cooperativo Nota a sent. n. 216 del 2008*, in Forum di Quaderni costituzionali.

**Ordinanza:** n. 112 del 9 aprile 2009

**Materia:** Pubblico impiego, spoils system

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Limiti violati:** artt. 3, 24, 97, 101, 103, 113 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

**Ricorrente/i:** Consiglio di Stato

**Oggetto:** art.1, commi 1 e 2, della legge Regione Lazio 13 giugno 2007, n. 8 (Disposizioni concernenti cariche di organi di amministrazione di enti pubblici dipendenti decaduti ai sensi di norme legislative regionali dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale)

**Esito:** La Corte ordina la restituzione degli atti al Consiglio di Stato.

**Annotazioni:** Con ordinanza 9 aprile 2009 n. 112, la Corte costituzionale, pronunciatisi nel giudizio promosso dal Consiglio di Stato su un ricorso proposto contro la Regione Lazio in materia di pubblico impiego, ha disposto la restituzione degli atti al giudice rimettente perché valuti la perdurante rilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della l.r. 13 giugno 2007, n. 8 (Disposizioni concernenti cariche di organi di amministrazione di enti pubblici dipendenti decaduti ai sensi di norme legislative regionali dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale) per violazione degli articoli 3, 24, 97, 101, 103, 113 e 117, secondo comma, lettera l), Cost..

In particolare, l'articolo 1 stabilisce, ai commi 1 e 2, che:

“1. La Giunta regionale, nei confronti dei componenti di organi istituzionali degli enti pubblici dipendenti, i quali siano decaduti dalla carica ai sensi di norme legislative regionali dichiarate illegittime a seguito di sentenze della Corte costituzionale, con conseguente risoluzione dei contratti di diritto privato disciplinanti i relativi rapporti di lavoro, è autorizzata a deliberare in via alternativa: a) il reintegro nelle cariche e il ripristino dei relativi rapporti di lavoro; b) un'offerta di equo indennizzo.

2. La soluzione di cui al comma 1, lettera b), è comunque adottata qualora il rapporto di lavoro sia stato interrotto, di fatto, per oltre sei mesi.”

Si tratta, più precisamente, della disciplina che, attraverso la previsione del potere della Giunta regionale di deliberare in via alternativa il reintegro nelle cariche e il ripristino dei relativi rapporti di lavoro (art. 1, comma 1, lett. a) o la corresponsione di un equo indennizzo ovvero solo quest'ultima soluzione in caso di interruzione di fatto del rapporto di lavoro per oltre sei mesi (art. 1, comma 1, lett. b), ha di fatto reintrodotta, ad avviso del giudice rimettente, il cd. spoils system, giudicato illegittimo dalla sentenza della Consulta n. 104 del 2007<sup>23</sup>.

Innanzitutto, per il collegio rimettente, la possibilità, e in alcune situazioni, l'obbligatorietà dell'indennizzo in luogo della reintegrazione, anche se in forma onerosa, si porrebbe in contrasto con l'art. 97 Cost., come del resto già sostenuto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 351/2008 di cui si parlerà in seguito.

---

<sup>23</sup> Federico Jorio, *Lo spoils system viene nuovamente ridisegnato dal Giudice delle leggi con le sentenze nn. 103 e 104 del 2007* in [Federalismi.it](http://Federalismi.it).

Sandro de Gotzen, *Il bilanciamento tra spoils system e principio di distinzione tra politica e amministrazione nella dirigenza regionale* in *Forum dei Quaderni Costituzionali*.

Francesco Merloni, *Lo spoils system è inapplicabile alla dirigenza professionale: dalla Corte nuovi passi nella giusta direzione* (per gentile concessione del *Forum dei Quaderni Costituzionali*).

Guido Corso – Guerino Fares, *Quale spoils system dopo la sentenza 103 della Corte costituzionale?*, su [Consulta Online](http://ConsultaOnline)

In secondo luogo, le disposizioni legislative regionali impugnate contrasterebbero anche con gli artt. 3, 24, 103 e 113 Cost., perché lesive del principio di effettività della tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione, che, da un lato, sarebbe limitata al solo profilo risarcitorio, e dall'altro, risulterebbe consentita solo ai dirigenti decaduti in base a norme regionali dichiarate illegittime dalla Corte e non anche ai dirigenti revocati dall'incarico con provvedimenti giudicati illegittimi nelle competenti sedi.

Inoltre, le modalità e i tempi di approvazione della normativa impugnata hanno indotto il giudice rimettente a ritenere che essa sia stata introdotta per incidere sulle sorti del procedimento giurisdizionale in corso, con conseguente violazione dell'art. 101 Cost..

Infine, la disciplina regionale impugnata riguarderebbe materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato.

Va a questo punto precisato che, con **sentenza n. 351/2008**, la Corte costituzionale ha **dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della citata legge regionale n. 8/2007** e che successivamente la regione Lazio ha apportato significative e sostanziali modifiche alla disposizione censurata, con la legge 21 ottobre 2008, n. 18 (Misure urgenti in materia sanitaria)

La citata l.r. n. 18/2008, entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione della sentenza n. 351 del 2008, sostituisce l'originaria previsione alternativa dell'offerta di equo indennizzo (articolo 1, comma 1, lettera b), della l.r. n. 8/2007) con il risarcimento del danno e ridefinisce l'ambito temporale di operatività della possibilità della deliberazione alternativa da parte della Giunta regionale (art. 1, comma 2).

Va, tuttavia, precisato che sulle modifiche apportate alla disposizione contestata la Corte si era già pronunciata con la sentenza n. 351/2008, affermando che esse avrebbero lasciato "inalterato, per quanto rileva ai fini della questione di legittimità costituzionale sollevata, l'assetto normativo denunciato come costituzionalmente illegittimo dal giudice a quo" e non avrebbero inciso "in considerazione dei profili di legittimità costituzionale prospettati, sulla decisione che il giudice rimettente è chiamato ad adottare" e che la legge regionale n. 18/2008 è stata successivamente abrogata dall'art. 53, comma 1, della legge Regione Lazio 24 dicembre 2008, n. 31, recante "Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2009 (art. 11 legge regionale 20 novembre 2001, n. 25)".

In considerazione di quanto appena esposto ed essendo intervenuta successivamente all'ordinanza di rimessione la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate ad opera della sentenza n. 351 del 2008, la Corte ha deciso la restituzione degli atti al giudice rimettente perché valuti la perdurante rilevanza della q.l.c. sollevata ai fini dell'esecuzione dell'ordinanza cautelare di reintegra del ricorrente nel giudizio principale.

**Sentenza:** n. 114 del 24 aprile 2009

**Materia:** ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Limiti violati:** artt. 5, 117, comma terzo, 118, 119 e 120 Cost. e art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione)

**Ricorrente/i:** Regione Veneto

**Oggetto:** art. 2, commi 458, 459 e 460 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008).

**Esito:** La Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 458, 459 e 460 della legge 244/ 2007 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008) in relazione agli artt. 5, 117, comma terzo, 118, 119 e 120 della Costituzione e dell'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione)

**Annotazioni:** Con sentenza 24 aprile 2009 n. 114 la Corte costituzionale si è pronunciata sul ricorso promosso dalla Regione Veneto che aveva impugnato i commi 458, 459 e 460 dell'art. 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008), nella parte in cui istituiscono un fondo statale per l'organizzazione e il funzionamento di asili-nido presso enti e reparti del Ministero della Difesa, disciplinando la programmazione e la progettazione degli stessi e prevedendo e l'accessibilità a tali asili-nido di minori non figli di dipendenti dell'Amministrazione della difesa.

La ricorrente ravvisava la violazione:

- dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione stante la loro natura di norme di dettaglio, poiché, come affermato dalle sentenze n. 370 del 2003<sup>24</sup> e n. 320 del 2004<sup>25</sup> della Corte costituzionale, la disciplina in materia di asili-nido deve essere ricondotta a materie (prevalentemente alla materia «istruzione», ma in parte anche alla materia «tutela del lavoro»), rientranti tra quelle di potestà legislativa concorrente, in relazione alle quali spetta allo Stato la determinazione dei principi fondamentali e alle Regioni la fissazione della normativa di dettaglio;

- degli artt. 118 e 119 della Costituzione, in quanto quest'ultima norma non consentirebbe allo Stato di istituire e disciplinare finanziamenti a destinazione vincolata nelle materie di potestà legislativa concorrente, poiché «il ricorso a finanziamenti ad hoc rischierebbe di divenire uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, e di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza» (sentenza n. 16 del 2004 della Corte costituzionale). Dalla violazione dell'art. 119 Cost. conseguirebbe, de plano, la violazione dell'art. 118 Cost. .

---

<sup>24</sup> Vedi nota n.27.

<sup>25</sup>Matteo Barbero Federalismo fiscale: dalla Consulta una sentenza con molte conferme, alcune precisazioni e qualche anticipazione in Federalismi.it.

La Corte, in primis, ha affermato, per quanto attiene l'ambito di competenza legislativa, che la disciplina degli asili-nido<sup>26</sup> non può essere ricondotta alle materie di competenza residuale delle Regioni ai sensi del 4° comma dell'art. 117 Cost., poiché, sulla base di una ricostruzione dell'evoluzione normativa del settore, utilizzando un criterio di prevalenza, la relativa disciplina ricada nell'ambito della competenza legislativa concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, **fatti salvi, gli interventi del legislatore statale che trovino legittimazione nei titoli "trasversali"** di cui all'art. 117, secondo comma, della Costituzione<sup>27</sup>.

Ne discende che le norme impugnate, in quanto funzionali ad una migliore organizzazione dei servizi a favore dei dipendenti del Ministero della Difesa, non sono invasive delle competenze regionali, rientrando nella materia dell'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato, riservata alla competenza esclusiva di quest'ultimo, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera g) della Costituzione.

Tale competenza si estende, con riferimento in particolare a quanto dispone il comma 458 della legge finanziaria 2008 - che prevede, per l'organizzazione e il funzionamento dei servizi socio-educativi per la prima infanzia ai minori di età fino a trentasei mesi, presso enti e reparti del Ministero della Difesa l'istituzione di un fondo con la relativa dotazione - anche al potere di istituire fondi destinati all'organizzazione e al funzionamento dei relativi servizi.

Inoltre, quanto alle censure prospettate nei confronti dei commi successivi, deve anche tenersi presente, con riferimento al comma 459, che la programmazione e la progettazione relativa ai servizi socio-educativi per la prima infanzia viene effettuata «nel rispetto delle disposizioni normative e regolamentari vigenti nelle regioni presso le quali sono individuate le sedi di tali servizi» e, quindi, con salvaguardia delle relative competenze regionali.

Il comma 460, poi, oltre ad affermare il diritto di accesso ai servizi socio-educativi da parte di minori che non siano figli di dipendenti dell'Amministrazione della difesa, dispone che tali servizi «concorrono ad integrare l'offerta complessiva del sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia e del relativo Piano straordinario di intervento di cui all'articolo 1, comma 1259, della legge 27 dicembre 2006, n. 206, come modificato dal comma 457», con richiamo, cioè, all'intesa fra Stato e Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997, che realizza il pieno coinvolgimento delle Regioni nella programmazione e progettazione dei servizi.

La Consulta ha pertanto dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 458, 459 e 460 della legge n. 244 del 2007.

---

<sup>26</sup> Matteo Barbero, *Prime indicazioni della Corte costituzionale in materia di federalismo fiscale (nota a Corte Cost. nn. 370/2003 e 376/2003)*, in Forum di Quaderni costituzionali.

Elena Ferioli, *Esiti paradossali dell'innovativa legislazione regionale in tema di asili nido, tra livelli essenziali ed autonomia finanziaria regionale*, in Forum di Quaderni costituzionali.

<sup>27</sup> Cfr. Corte cost., sentenze n. 320 del 2004, e n. 370 del 2003.

**Sentenza:** n. 124 del 30 aprile 2009

**Materia:** Autonomia finanziaria regionale (art.119 Cost.)

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** artt. 5, 117, quarto comma, 118, 119 e 120 Cost.

**Ricorrente/i:** Regione Veneto

**Oggetto:** l'art. 2, comma 474 della legge n. 244 del 2007 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008)

**Esito:** la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 474, della legge n. 244 del 2007 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008) nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro dei trasporti, emanato di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze, della salute e della solidarietà sociale, sia adottato previa intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni.

**Annotazioni:** Con sentenza n. 124 del 30 aprile 2009, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 474, della legge n. 244/2007 (finanziaria 2008), nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro dei trasporti, emanato di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze, della salute e della solidarietà sociale, sia adottato previa intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni.

In particolare, la succitata disposizione impugnata dalla Regione Veneto, prevede l'istituzione presso il Ministero dei trasporti di un Fondo<sup>28</sup> per la mobilità dei disabili, il quale dispone di somme da destinarsi alla realizzazione di un parco ferroviario per il trasporto in Italia e all'estero dei disabili. Per la ricorrente la norma censurata, prevedendo che le modalità per il funzionamento siano determinate con decreto del Ministro dei trasporti, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e della salute e della solidarietà sociale, sentite le associazioni di volontariato, violerebbe, in primo luogo, l'art. 117, quarto comma, Cost., in quanto regola aspetti rientranti nelle materie "assistenza e beneficenza pubblica" o "politiche sociali", entrambe riconducibili alla potestà legislativa residuale delle regioni. Inoltre, la disposizione in oggetto violerebbe anche l'art. 119 Cost., in quanto lesiva dell'autonomia finanziaria regionale, nonché l'art. 118 Cost. .

In ogni caso, anche qualora l'art. 2, comma 474, attenesse alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"<sup>29</sup> (rientrando, dunque, nella potestà legislativa esclusiva dello Stato), la disposizione non sarebbe, per la ricorrente, esente da censure, in quanto lesiva del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost. e dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3/ 2001, il quale affida al legislatore statale il compito di prevedere adeguati strumenti di coinvolgimento delle regioni in caso di materie concorrenti.

La Corte ha, innanzitutto, individuato l'ambito operativo della disposizione impugnata, ricollegando l'attività disciplinata - volta "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" -,

---

<sup>28</sup> Vedi nota n. 19.

<sup>29</sup> Guiglia Giovanni, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, Cedam.

all'ambito dei servizi sociali, assegnato dalla carta costituzionale alla competenza legislativa residuale regionale.

Malgrado ciò, la Corte ha comunque specificato che il riconoscimento della competenza legislativa regionale non esclude automaticamente forme di intervento statali, se finalizzate a perseguire esigenze unitarie inerenti alla specifica destinazione del Fondo di cui trattasi.

Queste esigenze, ha aggiunto la Corte, “vanno tuttavia soddisfatte senza trascurare quelle locali, in materia di assistenza, in ottemperanza al principio di leale cooperazione”.

Nessuna partecipazione delle regioni è stato, invece, disposto nel caso di specie dall'intervento statale, con la conseguenza che la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 474, della legge n. 244/2007, per non aver stabilito che il decreto emanato dal Ministro dei trasporti, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze, della salute e della solidarietà sociale, sia adottato previa intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni.

**Sentenza:** n. 137 del 8 maggio 2009

**Materia:** principio di eguaglianza

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Limiti violati:** art.3 Cost.

**Ricorrente/i:** Tar Lazio

**Oggetto:** legge della Regione Lazio 28 dicembre 2006, n. 28 (Bilancio di previsione della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2007)

**Esito:** la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17 e della tabella B della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2006, n. 28 (Bilancio di previsione della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2007).

**Annotazioni:** La Corte costituzionale, con sentenza 8 maggio 2009 n. 137, ha stabilito che deve essere qualificata come legge-provvedimento una legge che incide su un numero determinato di destinatari ed avente contenuto particolare e concreto, attribuendo a ben precisi soggetti sovvenzioni in danaro per iniziative e progetti. La Corte precisa che nel nostro ordinamento non esiste una preclusione per la legge ordinaria, o regionale in ordine alla disciplina di oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa, non sussistendo un divieto di adozione di leggi a contenuto particolare e concreto (c.d. legge-provvedimento)<sup>30</sup>. Tuttavia queste leggi sono ammissibili entro limiti non solo specifici, qual è quello del rispetto della funzione giurisdizionale in ordine alla decisione delle cause in corso, ma anche generali, e cioè quello del rispetto del principio di ragionevolezza e non arbitrarietà. Di conseguenza la legittimità costituzionale di questo tipo di leggi deve essere valutata in relazione al loro specifico contenuto. In considerazione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare o derogatorio, la legge-provvedimento è soggetta ad uno scrutinio stretto di costituzionalità, essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore. Infatti se è vero che non è configurabile, in base alla Costituzione, una riserva di amministrazione, è pur vero che lo stesso legislatore, qualora emetta leggi a contenuto provvedimentale, deve applicare con particolare rigore il canone della ragionevolezza, affinché il ricorso a detto tipo di provvedimento non si risolva in una modalità per aggirare i principi di eguaglianza ed imparzialità. Qualora il legislatore ponga in essere un'attività a contenuto particolare e concreto, devono quindi risultare i criteri ai quali sono ispirate le scelte e le relative modalità di attuazione. Nel caso di specie è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 17 e della tabella B della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2006, n. 28 (Bilancio di previsione della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2007), i quali dispongono il concorso della Regione alle iniziative sociali, culturali e sportive di carattere locale attraverso la diretta previsione tanto dei soggetti destinatari di contributi quanto, con riferimento a ciascun beneficiario, dell'importo del contributo assegnato. Tali disposizioni, da qualificarsi come vere e proprie norme-provvedimento, infatti, in violazione del principio di eguaglianza nel suo significato di parità di trattamento, si risolvono in un percorso privilegiato per la distribuzione di contributi in danaro, con prevalenza degli interessi di taluni soggetti collettivi rispetto a quelli, parimenti meritevoli di tutela, di altri enti esclusi, e a scapito, quindi, dell'interesse generale.

---

<sup>30</sup> Andrea Cardone, *Nuovi sviluppi (rectius, ritorni al passato) sulle aree regionali protette in tema di riparto di giurisdizione tra corte costituzionale e giudice amministrativo*, in Forum di Quaderni costituzionali.



**Sentenza:** n. 138 del 8 maggio 2009

**Materia:** professioni

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** art. 117, comma 3 Cost.

**Ricorrente/i:** Consiglio dei ministri

**Oggetto:** artt. 2, commi 1, lettera b), e 2, 4, comma 1, 5 e 7, comma 4, della legge della Regione Emilia-Romagna 19 febbraio 2008, n. 2 (Esercizio di pratiche ed attività bionaturali ed esercizio delle attività dei centri benessere)

**Esito:** dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1, lettera b), e 2, 4, comma 1, 5 e 7, comma 4, della legge della Regione Emilia-Romagna 19 febbraio 2008, n. 2 (Esercizio di pratiche ed attività bionaturali ed esercizio delle attività dei centri benessere), nonché, in via consequenziale, di tutte le restanti disposizioni legislative contenute nel Titolo I della predetta legge, dell'art. 6, limitatamente alla lettera c) del comma 2, dell'art. 7, limitatamente alla lettera b) del comma 1, e dell'art. 9, limitatamente alle parole «e dalla presente legge» con le quali si chiude il comma 1, della medesima legge

**Annotazioni:** La sentenza della Corte costituzionale dell' 8 maggio 2009 n. 138 si occupa nuovamente dei limiti che la legislazione regionale incontra in materia di disciplina delle professioni<sup>31</sup>.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, nel caso di specie, ha sollevato, in via principale, questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1, lettera b), e 2, 4, comma 1, 5 e 7, comma 4, della legge della Regione Emilia-Romagna 19 febbraio 2008, n. 2 (Esercizio di pratiche ed attività bionaturali ed esercizio delle attività dei centri benessere), chiedendo, altresì, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), che la dichiarazione di illegittimità sia estesa a tutte le restanti disposizioni di detta legge regionale, in quanto funzionalmente ed inscindibilmente collegate alle norme impugnate.

Ad avviso del ricorrente, in particolare, la legge censurata sarebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto eccederebbe i limiti della competenza regionale nella materia, di competenza concorrente, delle professioni, violando i principi fondamentali previsti dalla normativa statale.

La Corte ha ritenuto fondata la questione con riferimento, in particolare, alle disposizioni contenute nel Titolo I ed a quelle del Titolo II della legge regionale.

Riguardo alle disposizioni contenute nel Titolo I, la Corte ricorda, infatti, che più volte, scrutinando disposizioni legislative regionali aventi ad oggetto la regolamentazione di attività di tipo professionale ha affermato che «la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle "professioni" deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere

---

<sup>31</sup> I. Annamaria Poggi, *Disciplina "necessariamente unitaria" per le professioni: ma l'interesse nazionale è davvero scomparso?*, in Forum di Quaderni Costituzionali.

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

Giovanni D'Alessandro, *Competenza legislativa statale e istituzione di nuovi albi professionali*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti.

necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale. Tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale» (sentenza n. 153 del 2006, nonché, ex plurimis, sentenze n. 57 del 2007 e n. 424 del 2006). Da ciò deriva che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali (sentenze n. 179 del 2008 e n. 300 del 2007).

A tale considerazione di carattere generale la Corte ha aggiunto, quale indice sintomatico della istituzione di una nuova professione, quello costituito dalla previsione di appositi elenchi, disciplinati dalla Regione, connessi allo svolgimento della attività che la legge regolamentava.

Infatti l'orientamento consolidato della Corte costituzionale è fermo nel ritenere che «l'istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per la iscrizione in esso hanno, già di per sé, una funzione individuatrice della professione, preclusa alla competenza regionale» (sentenze n. 93 del 2008, n. 300 e n. 57 del 2007 e n. 355 del 2005).

La Corte ha applicato tali principi al caso in esame ed ha deciso che la legge censurata è caratterizzata dalla individuazione, ai fini dell'accesso allo svolgimento delle pratiche bionaturali, di un percorso di formazione professionale, la cui concreta definizione, ai sensi del successivo art. 4, commi 4 e 5, dovrà avvenire tramite deliberazione della Giunta regionale, assunta su proposta del Comitato regionale per l'esercizio di pratiche ed attività bionaturali, istituito ai sensi del comma 1 del citato art. 4 della medesima legge regionale n. 2 del 2008. Tale deliberazione deve anche tener conto dei diversi ambiti ai quali sono correlate le singole pratiche, al fine di valorizzarne le specificità in sede di formazione dei rispettivi operatori.

Il successivo art. 5 prevede, a sua volta, l'istituzione dell'elenco regionale delle pratiche bionaturali, suddiviso in due sezioni. Nella sezione a) sono iscritte le scuole di formazione professionale e nella sezione b) sono iscritti, suddivisi nelle sottosezioni relative ad ogni specializzazione, gli operatori delle suddette pratiche. A regime, questi ultimi per ottenere tale iscrizione debbono essere in possesso - secondo quanto testualmente prevede il comma 3 dell'art. 5 - «dell'attestato di qualifica rilasciato dalle scuole di cui al comma 2», cioè da quelle inserite nella ricordata sezione a) dell'elenco regionale in questione.

Va, infine, considerato che lo svolgimento delle attività in questione da parte di soggetti non dotati dei titoli professionali previsti dalla legge censurata non è privo di effetti. Infatti non solo il successivo art. 9, nel disciplinare i requisiti per l'apertura e la gestione dei «Centri benessere», prevede che l'esercizio delle attività ivi prestate, fra le quali sono quelle relative a «tecniche e pratiche bionaturali» (art. 9, comma 1, lettera b), è riservato a chi sia in possesso dei titoli professionali e di studio previsti, fra l'altro, «dalla presente legge», ma l'art. 12, al comma 1, lettera b) arriva persino a punire con sanzioni amministrative pecuniarie la condotta di chi, gestendo un centro benessere, consenta che uno o più dei trattamenti presso di esso erogati siano eseguiti da persone prive «dei requisiti professionali richiesti».

La Corte ha quindi censurato la parte della legge regionale n. 2 del 2008 della Regione Emilia-Romagna tesa ad individuare una nuova professione in quanto invasiva della competenza legislativa statale.

**Sentenza:** n. 139 del 8 maggio 2009

**Materia:** coordinamento della finanza pubblica

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** artt. 5-117-118-119-120 Cost. e art.11 legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 ((Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

**Ricorrente/i:** Regione Veneto

**Oggetto:** art. 2, commi 35 e 36 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), l'art. 27 del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31.

**Esito:** La Corte dichiara:

- *cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 36, della anzidetta legge 24 dicembre 2007, n. 244, sollevata, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, nonché agli artt. 5 e 120, secondo comma, della Costituzione, e all'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte II della Costituzione);*
- *non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 35, della stessa legge n. 244 del 2007, sollevata, in riferimento ai medesimi parametri;*
- *non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 27 del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, nel testo modificato dall'art. 4-bis, comma 14, del decreto-legge 3 giugno 2008, n. 97 (Disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza dei meccanismi di allocazione della spesa pubblica, nonché in materia fiscale e di proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 2 agosto 2008, n. 129, sollevata, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost., nonché agli artt. 5 e 120 della Costituzione e 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.*

**Annotazioni:** Con sentenza 8 maggio 2009 n. 139 la Corte costituzionale si è pronunciata nei giudizi di legittimità costituzionale, promossi dalla Regione Veneto, dell'art. 2, commi 35 e 36, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), e dell'art. 27 del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31.

Le disposizioni denunciate dispongono che le regioni:

- debbano provvedere, in un termine prefissato, alla riduzione del numero dei componenti dei consigli di amministrazione e degli organi esecutivi dei consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario, nonché dei consorzi tra Comuni compresi in bacini imbriferi montani;
- possano procedere al riordino, anche mediante accorpamento o eventuale soppressione, di singoli consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario.

Secondo la ricorrente, dette disposizioni violerebbero, anzitutto, l'art. 117 Cost., «dal momento che, tramite esse, il legislatore statale ha inteso intervenire in un ambito materiale

su cui la competenza della regione è esclusiva», posto che i "consorzi" sono da annoverare tra gli «enti pubblici locali operanti nelle materie di competenza regionale, ovvero tra gli «enti amministrativi dipendenti dalla regione» (sentenza n. 326 del 1998 della Corte costituzionale), e che sono, quindi, destinati ad operare prevalentemente nell'ambito della materia "agricoltura e foreste", ricompresa nella potestà residuale delle Regioni.

Sarebbe poi violato l'art. 118 Cost., poiché, nell'imporre alle Regioni «un drastico taglio dei componenti dei principali organi dei consorzi o, in alternativa, la soppressione o il riordino di questi ultimi», le disposizioni determinerebbero «un'inaccettabile ingerenza nell'autonomia amministrativa-organizzativa regionale».

Per quanto riguarda il comma 36 dell'art. 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, concernente la previsione sulla soppressione o sul riordino dei consorzi, detta disposizione è stata abrogata dall'art. 27 del d.l. n. 248 del 2007, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 31 del 2008, a sua volta impugnato con analogo ricorso dalla regione veneto.

La Corte dichiara pertanto cessata la materia del contendere in ordine alla specifica denuncia del citato comma 36 in ragione della mancata attuazione medio tempore della norma impugnata e successivamente abrogata.

Per quanto attiene le altre disposizioni impuginate il giudice delle leggi, in primis, si pone il problema di determinare quale sia la materia nella quale iscrivere le disposizioni impuginate e, a tal fine, individuare l'oggetto della disciplina stessa o l'interesse che essa tutela.

Riguardo all'oggetto della disciplina delle disposizioni statali impuginate dalla Regione Veneto, le quali prevedono rispettivamente la riduzione entro un anno dei componenti dei consigli di amministrazione e degli organi esecutivi dei consorzi di bonifica e il loro riordino, anche mediante accorpamento od eventuale soppressione, la Consulta afferma quanto segue.

Dette norme non sono riferibili alla materia "agricoltura e foreste", né all' "ordinamento dei consorzi", che la Regione ricorrente ascrive alla propria competenza legislativa residuale, ma a quella del coordinamento della finanza pubblica<sup>32</sup>, assegnata alla competenza concorrente di Stato e Regioni (art. 117, terzo comma, Cost.).

La Corte specifica che detta attribuzione discende dal contenuto delle norme denunciate, caratterizzato "dall'obiettivo di un contenimento della spesa pubblica in relazione all'organizzazione dei consorzi di bonifica".

Ad avviso della Corte ulteriore conferma è rinvenibile nel fatto che l'art. 27 del d.l. n. 248 del 2007 (ma, analogamente, già il comma 37 dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007, poi abrogato dall'art. 27) impone che «dall'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica», là dove tra dette disposizioni è compresa anche quella di cui al censurato comma 35 dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007.

Inoltre, la circostanza che l'art. 27 del d.l. n. 248 del 2007 precisa la portata del comma 35 dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007 – nel senso che la riduzione ivi prevista «non si applica ai membri eletti dai consorziati utenti che partecipano agli organi a titolo gratuito» – conferma che la disposizione non riguarda l'organizzazione dell'ente, ma l'esigenza di contenere i "costi di esercizio".

La pronuncia in rassegna rileva nella anzidetta ottica anche il richiamo che il comma 35 citato opera, ai fini della riduzione del numero dei componenti dei consigli di amministrazione e degli organi esecutivi dei consorzi, alla previsione normativa di cui all'art. 1, comma 729, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007),

---

<sup>32</sup>Antonio Brancasi, *Continua l'inarrestabile cammino verso una concezione statalista del coordinamento finanziario?*, in Forum dei Quaderni Costituzionali .

concernente il numero dei componenti dei consigli di amministrazione delle società partecipate dagli enti locali.

Detta ultima disposizione, “unitamente ad altre norme della stessa legge n. 296 del 2006 (commi da 721 a 735 dello stesso art. 1), è stata già oggetto di scrutinio con la sentenza n. 159 del 2008, nella quale si è ritenuto che in essa prevalessero le esigenze ordinamentali delle modalità partecipative dell’ente alla società. Nondimeno, la stessa norma è stata comunque valutata in un più ampio contesto in cui trovava rilievo l’esigenza di contenimento della spesa pubblica, rivolta anche in direzione della riduzione del numero dei componenti degli organismi politici e degli apparati rappresentativi; riduzione che, in linea più generale, è stata ascritta alla competenza concorrente del coordinamento della finanza pubblica, salvo poi verificarne l’effettivo contenuto di principio che, se sussistente come tale, consentirebbe la compressione parziale degli spazi di autonomia spettanti alle Regioni.”

La Consulta reputa pertanto decisivo verificare se la norma statale, emanata nell’esercizio della competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, sia di principio ovvero di dettaglio, dovendosi considerare soltanto in quest’ultimo caso illegittima.

La q.l.c. proposta in riferimento al comma 35 dell’art. 2 della legge n. 244 del 2007, è stata ritenuta infondata, giacché la mera previsione di una riduzione dei componenti dei consigli di amministrazione e degli organi esecutivi dei consorzi di bonifica e consorzi BIM non eccede dal carattere di norma di principio, lasciando ampiamente alla Regione il compito di svolgerne la portata. E ciò anche ove si abbia riguardo alla precisazione recata dall’art. 27 del d.l. n. 248 del 2007 sulla esclusione dei componenti partecipanti a titolo gratuito dal novero di quelli oggetto della riduzione.

Secondo la Corte non viola i parametri evocati neanche l’inciso che intende conformare detta riduzione alla previsione recata dal comma 729 dell’art. 1 della legge n. 296 del 2006, in quanto la disposizione, “correlandosi alla disciplina sopra richiamata, completa il principio fondamentale, essendo evidente che l’obiettivo di realizzare il disegno di coordinamento della finanza pubblica non sarebbe altrimenti raggiungibile ove si lasciasse alla Regione la facoltà di scegliere il numero dei componenti dei predetti organismi, senza alcuna determinazione del loro numero minimo e massimo”.

Anche la disposizione di cui all’art. 27 del d.l. n. 248 del 2007, nell’attribuire alle Regioni la facoltà di procedere al riordino dei consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario, anche mediante accorpamento o eventuale soppressione di singoli consorzi, detta una norma di principio che abilita le Regioni stesse a determinare i contenuti di tale riordino, peraltro in base a criteri generali individuati d’intesa con lo Stato in sede di Conferenza permanente, ferme restando le funzioni ed i compiti attualmente svolti dai consorzi, nonché le relative risorse.

Pertanto è infondata la questione di legittimità dell’art. 27 del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, nel testo modificato dall’art. 4-bis, comma 14, del decreto-legge 3 giugno 2008, n. 97 convertito, con modificazioni, dalla legge 2 agosto 2008, n. 129.

**Sentenza:** n. 148 del 8 maggio 2009

**Materia:** tutela della concorrenza e principio di leale collaborazione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** artt. 5-117- 118 e 120, secondo comma Cost. Cost. e art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

**Ricorrente/i:** Regione Veneto

**Oggetto:** art. 3, commi da 27 a 32 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008)

**Esito:** la Corte dichiara:

- inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi da 30 a 32, della legge n. 244 del 2007, promosse, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost. ed 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione)
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi da 27 a 29, della legge n. 244 del 2007, promosse, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost. ed al principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost. ed 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001,

**Annotazioni:** Con sentenza 8 maggio 2009, n. 148, la Corte costituzionale è intervenuta, su ricorso promosso dalla regione Veneto, in materia di costituzione, ad opera delle pubbliche amministrazioni, di società miste aventi per oggetto la produzione di beni e servizi e di assunzione e mantenimento di partecipazioni in tali società.

Più precisamente, la citata ricorrente ha impugnato, tra l'altro, l'art. 3, commi da 27 a 32, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008), in riferimento sia agli artt. 117 e 118 Cost. sia al principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost. e 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

L'art. 3 della legge finanziaria 2008 dispone quanto segue:

"27. Al fine di tutelare la concorrenza e il mercato, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente o indirettamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. È sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi di interesse generale, e l'assunzione di partecipazioni in tali società" da parte delle suddette amministrazioni.

Il comma 28 illustra le modalità per l'assunzione di nuove partecipazioni e il mantenimento delle attuali, subordinandole a preventiva autorizzazione e alla sussistenza dei presupposti di cui al comma 27.

Il comma 29 individua i termini per la dismissione a terzi, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica, delle società e delle partecipazioni vietate ai sensi del comma 27.

I commi 30 e 31 prevedono il trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali in considerazione delle funzioni esercitate, nel caso di costituzione di società o enti, ovvero di

assunzione di partecipazioni in società, consorzi o altri organismi, effettuate nel rispetto del comma 27. Il successivo comma 32 dispone, invece, che i collegi dei revisori e gli organi di controllo interno delle amministrazioni e dei soggetti interessati debbano asseverare il trasferimento delle risorse umane e finanziarie, trasmettendo una relazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri e segnalando eventuali inadempimenti anche alle sezioni competenti della Corte dei conti.

Ad avviso della Regione Veneto, le disposizioni impugnate, attenendo alla materia «organizzazione amministrativa della Regione», riconducibile alla competenza legislativa di tipo residuale delle Regioni, violerebbero gli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost..

Inoltre, anche qualora le norme censurate avessero a oggetto la «tutela della concorrenza», spettante alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. e, Cost.), esse comunque inciderebbero sulla materia «organizzazione amministrativa della Regione» e poiché non approntano adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze, si porrebbero in contrasto con il principio di leale collaborazione.

Innanzitutto, la Corte ha ritenuto le argomentazioni prodotte dalla ricorrente riferibili ai soli commi da 27 a 29.

In secondo luogo, la Consulta ha proceduto a qualificare la materia a cui ricondurre le disposizioni di cui trattasi, le quali "definiscono il proprio ambito di applicazione esclusivamente in relazione all'oggetto sociale delle società e mirano, da un canto, a rafforzare la distinzione tra attività amministrativa in forma privatistica (posta in essere da società che operano per una pubblica amministrazione) ed attività di impresa di enti pubblici, dall'altro, ad evitare che quest'ultima possa essere svolta beneficiando dei privilegi dei quali un soggetto può godere in quanto pubblica amministrazione".

Stante la finalità delle norme censurate, la disciplina in esame va ricondotta, per la Corte, alla materia «tutela della concorrenza»<sup>33</sup>, attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), anziché, come sostenuto dalla ricorrente, alla materia dell'organizzazione e del funzionamento della Regione, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Il contenuto delle disposizioni impugnate mira, infatti, ad evitare "che soggetti dotati di privilegi svolgano attività economica al di fuori dei casi nei quali ciò è imprescindibile per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, ovvero per la produzione di servizi di interesse generale (casi compiutamente identificati dal citato art. 3, comma 27), al fine di eliminare eventuali distorsioni della concorrenza, quindi sono preordinate a scongiurare una commistione che il legislatore statale ha reputato pregiudizievole della concorrenza".

---

<sup>33</sup> L. Cassetti, *La Corte costituzionale salva le liberalizzazioni del 2006: dalla trasversalità alla prevalenza della competenza statale in materia di tutela della concorrenza*, in *Federalismi.it*.

L. Cassetti, *Potestà legislativa regionale e tutela della concorrenza* in *federalismi.it*

L. Cassetti, *La Corte e le scelte di politica economica: la discutibile dilatazione dell'intervento statale a tutela della concorrenza (4.3.2004)*, in *Federalismi.it*.

R. Caranta, *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione*.

Pizzetti, *Guardare a Bruxelles per ritrovarsi a Roma? Osservazione a Corte cost. sent. n.14 del 2004*, ivi, 1014

ss.

A. Pace, *Gli aiuti di Stato sono forme di "tutela" della concorrenza?* in *Giur.cost.* 2004, 259 ss.ne, in *Le regioni*, 2004, 990 ss..

Matteo Barbero, *Materie trasversali e federalismo fiscale: il caso della tutela della concorrenza - Brevi considerazioni critiche a margine di Corte Cost. 14/2004* in *Amministrazione in cammino*.

L. Buffoni, *La "tutela della concorrenza" dopo la riforma del titolo V: il fondamento costituzionale ed il riparto di competenze legislative*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2003, 383;

G. Corso, *La tutela della concorrenza*, in G. Corso e V. Lopilato, *Il diritto amministrativo dopo la riforma costituzionale*, Parte speciale, vol. I, Milano, 2006, 3 ss.

Inoltre, in considerazione del criterio della prevalenza, la Corte ha ritenuto oltre che inammissibile la q.l.c. dell'art. 3, commi da 27 a 29, della legge n. 244 del 2007 promossa in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost., anche infondata la denuncia di violazione del principio di leale collaborazione.