



**Direzione Generale**

*Servizio Qualità della legislazione e semplificazione amministrativa*

**Osservatorio Legislativo Interregionale  
Roma, 3 - 4 aprile 2008**

**RELAZIONE**

**SULLA GIURISPRUDENZA DELLA  
CORTE COSTITUZIONALE RELATIVA ALLE  
REGIONI A STATUTO SPECIALE E ALLE PROVINCE AUTONOME**

**- anno 2007 -**

**a cura di  
Anna d'Ambrosio**

# INDICE

## Elenco sentenze 2007

1. Premessa
2. Questioni procedurali
3. I principi di eguaglianza e ragionevolezza
4. Il principio di sussidiarietà
5. Le norme di attuazione degli statuti speciali
6. Le norme di attuazione degli statuti speciali
7. Il servizio civile
8. Il principio di leale collaborazione
9. La Tutela della concorrenza
10. La Tutela dell'ambiente
11. Il Turismo
12. Il sistema tributario e contabile dello Stato
13. L'ordinamento civile
14. Le regioni e l'UE
15. La tutela della salute
16. La potestà ordinamentale delle Regioni speciali
17. Le variazioni territoriali delle Regioni a statuto speciale

**Sentenze della Corte Costituzionale**  
**relative alle Regioni a Statuto Speciale e alle Province autonome**  
**anno 2007**

**Corte Costituzionale - Regioni a Statuto Speciale e Province autonome - anno 2007**

<b>Sent.</b>	<b>Giudizio</b>	<b>Ricorrente</b>	<b>Resistente</b>	<b>Esito favorevole</b>	<b>Materia</b>
n. 2	Conflitto attribuzione	Sardegna	Stato	Stato	Causa di incompatibilità carica consigliere regionale
n. 12	Incidentale	TAR Sardegna	Sardegna	Stato	Ambiente
n. 21	Principale	Stato	Sardegna	Regione	Sicurezza e Tutela del lavoro
n. 38	Principale	Commissari Stato	Sicilia	Regione	Tutela della fauna
n. 40	Principale	Commissario Stato	Sicilia	Regione	Pubblico impiego
n. 50	Incidentale	Tribunale di Bolzano	Bolzano	Stato - Provincia	Pubblico impiego
n. 51	Conflitto attribuzione	Sardegna	Stato	Stato	
n. 58	Conflitto attribuzione	Valle d'Aosta	Stato	Regione	Servizio civile
n. 66	Conflitto attribuzione	Valle d'Aosta	Stato	Stato	Variazioni territoriali
n. 69	Principale	Stato	Valle d'Aosta	Stato (le Regione ha abrogato la norma impugnata)	Istruzione
n. 80	Conflitto attribuzione	Bolzano	Stato	Provincia	Tutela della salute
n. 82	Principale	Friuli Venezia Giulia	Stato	Stato	Finanza pubblica
n. 88	Principale	Valle d'Aosta; Friuli Venezia Giulia	Stato	Stato - Regioni	Turismo
n. 89	Principale	VdA; TAA; Bolzano; Trento; FVG; Sicilia	Stato	Stato -Regioni	Coordinamento della finanza pubblica
n. 94	Principale	Valle d'Aosta; Friuli Venezia Giulia	Stato	Regioni	Edilizia residenziale pubblica
n. 95	Principale	Valle d'Aosta; TrentinoAltoAdige	Stato	Stato- Regioni	Ordinamento civile

<b>Sent.</b>	<b>Giudizio</b>	<b>Ricorrente</b>	<b>Resistente</b>	<b>Esito favorevole</b>	<b>Materia</b>
n. 98	Principale	Friuli Venezia Giulia	Stato	Stato	Tutela della salute
n. 104	Incidentale	Tribunale di Palermo (Consiglio di Stato; TAR Lazio)	Sicilia (Lazio)	Stato	Pubblico impiego
n. 105	Principale	Friuli Venezia Giulia	Stato	Stato - Regioni	Finanza pubblica
n. 110	Principale	Friuli Venezia Giulia	Stato	Stato	Tutela della salute
n. 141	Principale	Bolzano	Stato	Stato	Previdenza sociale
n. 154	Principale	Friuli Venezia Giulia	Stato	Regione	Tutela della salute - Politiche sociali
n. 159	Principale	Sicilia	Stato	Stato	Ordinamento contabile degli enti locali
n. 162	Principale	Bolzano; Trento; Friuli Venezia Giulia	Stato	Stato	Livelli minimi essenziali
n. 165	Principale	Friuli Venezia Giulia	Stato	Regione	Sviluppo economico - Industria - Commercio
n. 169	Principale	VdA; Sicilia; TAA; Trento; Bolzano; FVG	Stato	Stato - Regioni e Province	Finanza pubblica
n. 175	Principale	Stato	Sardegna	Stato (la regione ha modificato la norma impugnata)	Ordinamento civile
n. 179	Principale	Friuli Venezia Giulia	Stato	Stato	Controlli della Corte dei Conti
n. 184	Principale	Bolzano	Stato	Stato	Ordinamento civile
n. 189	Incidentale	Tribunale di Marsala	Sicilia	Stato	Pubblico impiego
n. 191	Conflitto attribuzione	Sicilia	Stato	Stato	Sistema tributario e contabile
n. 201	Principale	Friuli Venezia Giulia	Stato	Stato - Regione	Finanziamenti pubblici
n. 202	Principale	Friuli Venezia Giulia	Stato	Stato	Imposte e tributi

<b>Sent.</b>	<b>Giudizio</b>	<b>Ricorrente</b>	<b>Resistente</b>	<b>Esito favorevole</b>	<b>Materia</b>
n. 221	Principale	Stato	Bolzano	Stato - Provincia	Tutela e conservazione del patrimonio storico artistico e popolare
n. 229	Principale	Commissario Stato	Sicilia	Stato (la regione ha modificato la delibera legislativa impugnata)	Tutela della salute
n. 230	Conflitto attribuzione	Valle d'Aosta	Stato	Stato	Variazioni territoriali
n. 238	Principale	Stato	Friuli Venezia Giulia	Regione	Ordinamento degli Enti locali
n. 239					
n. 240	Principale	Trento; Friuli Venezia Giulia	Stato	Stato	Tutela della salute-coordinamento della finanza pubblica-coordinamento informativo
n. 250	Incidentale	TAR Sicilia	Sicilia	Regione	Sistema tributario e contabile
n. 256	Principale	Bolzano	Stato	Stato	Lavori pubblici
n. 269	Principale	Stato	Trento	Stato	Appalti e lavori pubblici
n. 273	Conflitto attribuzione	Trentino Alto Adige	Stato	Provincia	Pubblico impiego
n. 275	Principale	Stato	Sardegna	Regione	Coordinamento della finanza pubblica
n. 276	Conflitto attribuzione	Sicilia	Stato	Stato	Imposte e tasse
n. 286	Principale	Stato	Friuli Venezia Giulia	Regione	Ordinamento degli Enti locali
n. 303	Incidentale	TAR FVG	Friuli Venezia Giulia	Regione	Governo del territorio, pianificazione, urbanistica, tutela della concorrenza
n. 352	Incidentale	Corte di appello di Trento	Stato	Stato	disciplina del maso chiuso

<b>Sent.</b>	<b>Giudizio</b>	<b>Ricorrente</b>	<b>Resistente</b>	<b>Esito favorevole</b>	<b>Materia</b>
n. 358	Principale	Commissario Stato	Sicilia	Stato (la regione ha modificato la delibera legislativa impugnata)	Tutela dell'ambiente
n. 359	Incidentale	Tribunale Ragusa	Sicilia	Stato	Coordinamento finanza pubblica
n. 365	Principale	Stato	Sardegna	Stato - Regione	Autonomia regionale
n. 373	Principale	Stato	Sardegna	Regione	Ordinamento degli enti locali
n. 378	Principale	Stato -Trento	Stato - Trento	Stato - Provincia	Tutela dell'ambiente
n. 380	Conflitto attribuzione	Sicilia	Stato	Stato	Tutela dell'ambiente
n. 401	Principale	Trento	Stato	Stato - Provincia	Appalti e lavori pubblici
n. 418					
n. 422	Principale	Stato	Bolzano	Provincia	Energia
n. 423	Principale	Bolzano	Stato	Stato	Bilancio e contabilità pubblica – Lavori pubblici – Impiego pubblico – Corte dei conti – Sanità pubblica – Famiglia – Energia
n. 427	Principale	Stato	Friuli Venezia Giulia	Stato (Le norme impugnate sono state abrogate)	Pubblico impiego
n. 438	Conflitto attribuzione	Bolzano	Stato	Stato	Istituti di credito
n. 442	Principale	Stato	Friuli Venezia Giulia	Regione	
n. 464	Incidentale	TAR Trento	Trento	Provincia	urbanistico e tutela del territorio

## RELAZIONE

### 1. PREMESSA

Nel corso del 2007, la Corte ha emanato **66 sentenze**, a conclusione di giudizi aventi come parti Regioni a statuto speciale o Province autonome.

Disaggregando il dato generale, nel 2006 risultano esperiti **44** giudizi di legittimità costituzionale **in via principale**, **12** giudizi di legittimità costituzionale **in via incidentale** e **10 conflitti di attribuzione**.

Globalmente i giudizi *in via principale* hanno avuto un **esito favorevole allo Stato in 21 casi, parzialmente favorevole allo Stato e alle Regioni in 10 casi** e in **13 casi favorevole alle Regioni e alle Province autonome**.

Per quanto riguarda i *12 giudizi in via incidentale*, si rileva che **6** si sono risolti **a favore dello Stato, 5 a favore delle Regioni e delle Province autonome, e 1 parzialmente a favore dello Stato e delle Regioni**.

Infine, per quanto riguarda *i 10 conflitti di attribuzione* deve rilevarsi per il 2007 che tutti sono stati sollevati dalle autonomie speciali. I conflitti sono stati peraltro **favorevoli in 7 casi allo Stato, e in 3 casi alle Regioni e alle Province autonome**.

Con tutta evidenza, si tratta di un numero consistente ed è un dato che si pone in diretta continuità con gli anni precedenti confermando così il fenomeno dell'aumento del contenzioso costituzionale determinato dalla riforma costituzionale del 2001. L'elevato numero di pronunce depositate nel corso del 2006 e del 2007 evidenzia, infatti, come **il biennio 2004-2006** si sia caratterizzato per l'elevato tasso di litigiosità tra Stato e Regione.

Nettamente migliorato nell'anno è, invece, il rapporto fra definizioni e sopravvenienze: i dati circa i giudizi pendenti testimoniano, infatti, la circostanza che si è ridotto il contenzioso Stato-Regione, segno della maturazione del rapporto tra centro e periferia.

Si è dunque registrata una radicale inversione di tendenza, in parte già manifestatesi nella seconda metà del 2006.

Questa notevole diminuzione conferma che dopo il prevedibile disorientamento seguito ad una riforma radicale come quella del titolo V della parte II della Costituzione intervenuta nel 2001, tanto lo Stato quanto le Regioni e le Province autonome si sono progressivamente adeguate ai principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale, in particolare al canone della **leale collaborazione**.

Inoltre, il dato dimostra come si sia affermata la tendenza a ricercare la soluzione dei problemi di competenza nella sede propria politico-istituzionale nella quale essi trovano più appaganti modalità di composizione.<sup>1</sup>

In questa sede le decisioni del 2007 non possono essere esaminate diffusamente; mi limiterò perciò a segnalarne talune di particolare rilievo, a titolo meramente esemplificativo, cercando di illustrare i dati più significativi che possono trarsi dall'analisi di un anno di attività della Corte costituzionale.

---

<sup>1</sup> Conferenza stampa del Presidente Franco Bile del 14 febbraio 2008



## **PARTE I**

### **Profili generali**

#### **2. QUESTIONI PROCEDURALI**

##### *L'inammissibilità dei ricorsi*

La Corte, nell'ambito dei giudizi conclusi nel corso dell'anno 2007, ha avuto modo di puntualizzare alcune questioni di ordine procedurale, ribadendo quanto già affermato negli anni precedenti.

Fra le ordinanze con cui sono state dichiarate inammissibili le censure sollevate, frequente è stato il richiamo fatto dalla Corte alla mancanza di motivazione a sostegno dei ricorsi presentati.

Anche nell'anno trascorso, infatti, in più occasioni la Corte, in via preliminare, ha dichiarato inammissibili le censure sollevate nei ricorsi per mancanza di motivazioni a loro sostegno.

E' stato dunque ribadito che il ricorso non solo deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, (deve cioè indicare dove siano poste o da dove si possano o si debbano ricavare le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità), ma deve inoltre contenere una seppur sintetica argomentazione di merito, a sostegno della richiesta declaratoria d'incostituzionalità della legge.

In prevalenza si tratta di giudizi in via incidentale, nei quali il giudice rimettente - trascurando il principio di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione - non ha descritto, o non ha descritto compiutamente, la fattispecie concreta; ovvero non ha motivato, o non ha motivato congruamente, sulla rilevanza; ovvero ha omesso di ricercare la possibilità di dare della norma in esame un'interpretazione adeguatrice.

Anche nell'anno appena trascorso la Corte ha frequentemente applicato il principio per cui si dichiara incostituzionale una legge non perché se ne possa dare un'interpretazione contraria a Costituzione, ma solo perché non ne sia possibile un'interpretazione conforme. E ha sovente dichiarato inammissibili questioni sollevate in via incidentale da giudici che non avevano previamente e congruamente sperimentato la possibilità di tale interpretazione adeguatrice o costituzionalmente orientata. La Corte ha così confermato che - prima del controllo di costituzionalità accentrato ad essa spettante - ne esiste uno diffuso, che ciascun giudice è tenuto ad esercitare compiutamente, prima di sollevare una questione di costituzionalità.

Con riferimento all'ammissibilità dei conflitti di attribuzione, la Corte ha avuto modi di ribadire che esso non può risolversi in uno strumento atipico di impugnazione dell'atto giurisdizionale che ne forma l'oggetto: è il caso ad esempio della **sentenza n. 2** con cui ha dichiarato inammissibile il conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Sardegna nei confronti dello Stato, in relazione alla sentenza della Corte di cassazione n. 16889 del 2006, che ha dichiarato la decadenza di un consigliere regionale della regione ricorrente. A precludere la pronuncia di merito è stata la denuncia di semplici errores in iudicando (tale da far risolvere il conflitto di attribuzione in uno strumento atipico di impugnazione dell'atto giurisdizionale che ne formava l'oggetto): la Corte di cassazione è infatti giunta, nella sentenza impugnata, alla conclusione dell'applicabilità in via sussidiaria della disciplina delle ineleggibilità e delle incompatibilità di cui alla legge statale n. 154 del 1981

nel territorio della Sardegna in forza di un ragionamento giuridico che si avvale degli ordinari criteri interpretativi e che non ha, quindi, travalicato i limiti logici del criterio dell'interpretazione adeguatrice.

### **3. I PRINCIPI DI EGUAGLIANZA E RAGIONEVOLEZZA**

Anche nel 2007, come negli anni precedenti, il parametro di cui all'art. 3 Cost. ha avuto un ruolo di preminenza nei giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale.

A tal proposito, appare opportuno premettere che l'analisi non può non tener conto del multiforme contenuto dell'art. 3 Cost., che, accanto al significato, rappresentato dal principio di eguaglianza, formale e sostanziale, presenta, da tempo, un secondo contenuto, qualificato dalla giurisprudenza della Corte come *principio di "ragionevolezza"*.

In estrema sintesi, l'eguaglianza viene intesa come divieto sia di arbitrarie distinzioni normative tra situazioni omologhe sia di arbitrarie parificazioni fra situazioni differenti: il giudizio si svolge attraverso il raffronto fra la norma impugnata ed un'altra disposizione, il *tertium comparationis*, che rappresenta il termine di paragone, in quanto regola situazioni del tutto omogenee alle prime. In tale tipologia di giudizio la "ragionevolezza" entra come sinonimo di "giustificatezza" - o meno - delle disparità di trattamento. Questo era, originariamente, il significato principale della ragionevolezza: infatti, il concetto veniva pressoché costantemente applicato all'eguaglianza, dalla quale aveva preso le mosse.

Muovendo da quel tradizionale ambito, la ragionevolezza ha, però, conosciuto una progressiva espansione ed ha nel corso degli anni acquisito dignità *ex se*: mediante un giudizio che prescinde dal confronto della norma censurata con il *tertium comparationis*, la Corte valuta, oggi, sempre più frequentemente, o la coerenza della norma rispetto alla *ratio* che la ispira, o la sua non contraddittorietà rispetto al sistema, o la non manifesta inidoneità degli strumenti predisposti dal legislatore per conseguire un determinato fine, con un controllo che comporta considerazioni di adeguatezza, pertinenza, proporzionalità, coerenza, ma che non incide sul merito della normativa.

### **4. IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ**

Come è noto, il principio di sussidiarietà costituisce uno dei cardini su cui si fonda l'attuale assetto autonomistico della Repubblica.

Anche nel corso del 2007 il principio di sussidiarietà è stato applicato, oltre che come criterio di allocazione delle funzioni amministrative, come titolo giustificativo dell'intervento statale in materie formalmente attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni in diverse occasioni.

Nella **sentenza n. 88**, ad esempio, erano state impuginate numerose disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266, disciplinanti gli insediamenti turistici di qualità di interesse nazionale per pretesa lesione delle competenze regionali residuali in materia di turismo.

Nel dichiarare non fondate le censure regionali, la Corte ha rilevato che l'intervento tende a favorire gli insediamenti collocati su aree demaniali marittime, escluse quelle già destinate a finalità turistico-ricreative, nonché la riqualificazione di insediamenti ed

impianti preesistenti, con la finalità di valorizzare un settore che ha un forte impatto economico su base nazionale ed internazionale.

Pur non disconoscendo che si tratta di aspetti che richiamano competenze legislative ora statali, ora regionali, la Corte ha ritenuto giustificata la chiamata in sussidiarietà dello Stato ed un coordinamento unitario ai sensi dell'art. 118 Cost.

Quanto alle condizioni di esercizio della competenza sussidiaria, anche nella giurisprudenza costituzionale relativa al 2007, si è ribadito che, allorquando sia ravvisabile un'esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, lo Stato è abilitato a disciplinare siffatto esercizio per legge, e ciò anche se quelle stesse funzioni siano riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale, *sempre che 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 sia previsto un coinvolgimento della Regione interessata.*

## **5. La natura dell'autonomia regionale e la collocazione delle Regioni nella forma di stato**

Con la **sentenza n. 365**, resa nel giudizio di legittimità costituzionale della legge regionale della Sardegna istitutiva della Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo<sup>2</sup>, la Corte ha avuto occasione di porre alcune importanti affermazioni in ordine alla natura dell'autonomia regionale ed alla collocazione delle Regioni nella forma di stato.

Con tale pronuncia la Corte ha accolto il ricorso statale relativamente all'impiego del termine "*sovranità*" nelle disposizioni impugnate e nella stessa rubrica della legge.

Nella sentenza si è osservato che l'uso del termine "*sovranità*" autorizzerebbe la Consulta per lo Statuto ad "*elaborare un atto normativo che, per il suo rango formalmente costituzionale, diverrebbe una fonte attributiva di istituti tali da connotare, per natura, estensione e quantità, l'assetto regionale in termini accentuatamente federalistici piuttosto che di autonomia regionale.*"

Attraverso l'impiego del termine "*sovranità*" ci si riferisce, infatti, alla pretesa attribuzione alla Regione di un ordinamento profondamente differenziato da quello attuale e caratterizzato da istituti adeguati ad accentuati modelli di tipo federalistico, normalmente frutto di processi storici nei quali le entità territoriali componenti lo Stato federale mantengono forme ed istituti che risentono della loro preesistente condizione di sovranità.

La Corte ha precisato che la nozione impiegata non è riconducibile al concetto di sovranità popolare, né è possibile identificare quest'ultima con gli istituti di democrazia diretta e con il sistema rappresentativo che si esprime anche nella partecipazione popolare nei diversi enti regionali e locali.

La Corte ha infatti chiarito che la sovranità popolare non può esser confusa con le volontà espresse nei numerosi "luoghi della politica", né si può ridurre alla mera "espressione del circuito democratico".

Del resto – si legge nella sentenza – la legge impugnata utilizza il termine "*sovranità*" per connotare la natura stessa dell'ordinamento regionale nel rapporto con

---

<sup>2</sup> Legge regionale sarda n. 7 del 2006 (Istituzione, attribuzioni e disciplina della Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo)

l'ordinamento dello Stato, nella diversa accezione del necessario riconoscimento alla Regione interessata di un ordinamento adeguato ad una situazione anche di sovranità, implicitamente asserita come esistente o comunque da rivendicare.

Si è inoltre ribadito, muovendo anche dal dibattito costituyente, che il termine "autonomia" vale ad escludere schemi organizzativi che siano anche solo latamente riconducibili al modello federale o confederale, sicché pretendere di utilizzare in una stessa disposizione legislativa sia il concetto di autonomia sia quello di sovranità equivale a giustapporre due concezioni tra loro radicalmente differenziate sul piano storico e logico, di cui la seconda certamente estranea alla configurazione di fondo del regionalismo italiano.

Per questo profilo, le pur rilevanti modifiche introdotte con la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione non hanno apportato innovazioni tali da rendere omogenea la stessa condizione giuridica di fondo dello Stato, delle Regioni e degli enti territoriali.

In conclusione, pur riconoscendo che il Parlamento nazionale e lo stesso Consiglio regionale sardo non sarebbero giuridicamente vincolati a far propri i contenuti della proposta della Consulta regionale relativi al nuovo statuto, la Corte ha dichiarato le disposizioni impugnate e la stessa rubrica della legge contrarie agli artt. 1, secondo comma, 5, 114 Cost. e 1 dello Statuto speciale di autonomia che laddove assumono come possibile contenuto del nuovo statuto istituti tipici di ordinamenti statali di tipo federale, in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento. Tanto più che detto contenuto produrrebbe una impropria pressione sulla libertà valutativa dello stesso Parlamento in sede di adozione della relativa legge costituzionale.

Si tratta di una sentenza estremamente interessante che ha subito destato l'interesse della dottrina non tanto per il rilievo del caso deciso, quanto per la visione generale che sottende e per i problemi teorico-dottrinali che solleva.

Tra i primi commentatori della pronuncia in esame c'è chi ha osservato che l'argomentazione della Corte non appare lineare con riferimento alla visione complessiva dei rapporti tra Stato e Regioni, evocata a sostegno della pronuncia: è stato, infatti, asserito che nella prospettiva della Corte, la circostanza che gli enti definiti "autonomi" dal testo costituzionale non possano assurgere al rango di "sovrani" si evincerebbe dal fatto che «la sovranità interna dello Stato conserva intatta la propria struttura essenziale, non scalfita dal pur significativo potenziamento di molteplici funzioni che la Costituzione attribuisce alle Regioni ed agli enti territoriali»<sup>3</sup>

*"Ebbene" – si legge nel commento – "era proprio necessario che per censurare la pretesa sovranità regionale si evocasse la sovranità statale? E più precisamente, fino a che punto il dittico sovranità statale/autonomia regionale può ricondursi ai parametri costituzionali richiamati? Che le espressioni «sovranità del popolo sardo» e «sovranità della regione» siano improprie è fuor di dubbio (invero più la seconda che la prima); e bene ha fatto la Corte a sottolinearlo. Ma per ottenere tale esito ha pensato bene di prendere posizione sul significato dell'art. 114 della Costituzione, offrendone una lettura che sconfessa quanto affermato in decisioni precedenti."*

Nel commento in esame non interessa tanto discutere se la sovranità degli stati membri sia una peculiarità che veramente caratterizza la natura degli ordinamenti federali e il rapporto che al loro interno si istituisce tra la federazione e le entità federate. Ciò che

---

<sup>3</sup> Omar Chessa, *La resurrezione della sovranità statale nella sentenza n. 365 del 2007*, in [www.giurcost.it](http://www.giurcost.it)

interessa è, piuttosto, *"l'atteggiamento di chiusura della Corte dinanzi alla possibilità che il nuovo statuto speciale della Sardegna assuma come contenuto «istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale»"*. Oggetto della censura parrebbe, dunque, la sovranità quale veicolo di una concezione federale dei rapporti tra Stato e Regioni. Resta però da capire quale parametro costituzionale – o quale elaborazione interpretativa dello stesso – consenta di giustificare un tale siffatto.

E' stato osservato che il giudice costituzionale non esclude esplicitamente che la legge costituzionale di revisione degli statuti speciali possa introdurre «istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale»: bisognerebbe, infatti dimostrare che una riforma di questo tipo viola un principio supremo, con tutte le difficoltà argomentative che ne derivano.

Se però non esiste il divieto di accedere a un impianto federalistico, non si comprende allora per quale ragione la proposta di introdurne uno (avanzata peraltro da chi non ha il potere di decidere sul punto) dovrebbe essere lesivo del nostro regionalismo. Delle due l'una, dunque: o il compito che la legge regionale sarda affida alla Consulta ha come contenuto ciò che la legge costituzionale di revisione degli statuti speciali non potrebbe adottare senza violare un principio supremo – e allora la Corte bene fa a censurarla; o ha come contenuto ciò che, in linea di principio, la legge costituzionale potrebbe legittimamente introdurre (cioè gli «istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale») – e allora non si capisce cosa fondi la censura.

Ciò che fonda la censura, secondo la Corte, sarebbero gli artt. 5 e 114 Cost. e l'art. 1 dello statuto speciale sardo. Ma, a ben vedere, al di là delle disposizioni costituzionali espressamente richiamate, il fondamento ultimo è costituito da una sorta di superparametro, di canone operativo: il modello teorico o schema dottrinale che si compendia nel dittico sovranità statale/autonomia regionale.

Nonostante il tentativo di argomentare il contrario, si tratta di un canone operativo che la Corte non ricava dalle disposizioni costituzionali richiamate, ma che invece sovrappone a queste come loro criterio interpretativo.

In particolare, il ragionamento seguito muove da un preteso postulato: che il termine autonomia sia il contrario di sovranità e che alla condizione autonoma di un dato soggetto debba per necessità logica contrapporsi la condizione sovrana di un soggetto diverso. E infatti, molto chiaramente si afferma che riferire a un medesimo ente *«sia il concetto di autonomia sia quello di sovranità equivale a giustapporre due concezioni tra loro radicalmente differenziate sul piano storico e logico (tanto che potrebbe parlarsi di un vero e proprio ossimoro piuttosto che di una endiadi)»*

Come giustamente osservato in un interessante commento alla sentenza in esame<sup>4</sup>, l'interesse per un dibattito impostato sul confronto tra Stato federale e Stato regionale centrato sul tema della sovranità delle entità minori sembrava ormai non più attuale, dal momento che l'opinione dominante è abbastanza pacifica nel negare – sia pure con diversi argomenti – l'attributo della sovranità a tutte le articolazioni territoriali minori degli Stati politicamente decentrati, mentre alcuni studiosi negano tout court la sopravvivenza della stessa categoria della sovranità statale nell'attuale momento storico.

---

<sup>4</sup> Adele Anzon Demmig, *Sovranità, processi federalistici, autonomia regionale In margine alla sentenza n.365 del 2007 della Corte Costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*" 2007

Di qui l'assimilazione sul piano teorico tra Stato regionale e Stato federale nella comune categoria dello Stato unitario articolato in comunità minori dotati di poteri legislativi costituzionalmente garantiti, assimilazione alla quale peraltro ha corrisposto sul piano dei concreti sviluppi dei diversi ordinamenti una crescente tendenza alla omogeneizzazione nelle modalità di gestione delle funzioni di governo.

La controversia insorta dinanzi alla Corte, e lo sfondo nel quale si colloca, dimostrano però che questa assimilazione non è ancora universalmente percepita e accettata.

Il problema della posizione degli Stati membri rispetto allo Stato centrale è rimasto a lungo condizionato dalle riflessioni che l'indagine giuspubblicistica e politologica ha formulato in relazione ai primissimi Stati federali della storia, costituitisi mediante l'aggregazione in via "contrattualistica" di più Stati preesistenti.

In ipotesi siffatte indubbiamente era di importanza cruciale rispondere all'interrogativo sulla sorte della sovranità dei soggetti partecipanti al patto federale nella nuova formazione politica. Le esperienze di riferimento erano quelle degli Stati uniti d'America, della Confederazione elvetica, dello Stato federale monarchico del 1871 in Germania, destinate poi a rimanere le uniche originate sicuramente da questa modalità di formazione. Il fatto che in seguito siano comparsi Stati federali nati da processi di formazione diversi e comunque non da un patto tra Stati sovrani non ha mutato come avrebbe dovuto i termini della questione che ha continuato a commisurarsi a quella iniziale particolare esperienza.

Oltre che dalla più che dubbia adeguatezza degli strumenti di analisi alla complessiva realtà del fenomeno, la difficoltà del problema è stata accentuata dal sovrapporsi e dall'intrecciarsi dei diversi approcci e delle differenti concezioni della sovranità scaturite da un profondo ripensamento del tradizionale concetto di potere assoluto ed illimitato, che, adeguato all'esperienza dello Stato nazionale dei primordi, si è poi rivelato non più compatibile con i connotati fondamentali dello Stato moderno forgiato dal costituzionalismo, come il principio della sovranità popolare, e quello - che costituisce la stessa ragion d'essere di questo movimento politico e di pensiero - della limitazione del potere politico e della sua soggezione al diritto.

La riflessione teorica tuttavia non ha ancora prodotto risultati sufficientemente chiari e univoci. Naturalmente non è questa la sede né l'occasione di riprendere funditus l'argomento della sovranità in generale e delle fasi della sua evoluzione. Al limitato fine di contribuire alla chiarezza e comprensibilità del discorso che qui si intende svolgere è sufficiente preliminarmente precisare l'accezione, o le accezioni, di sovranità adoperate nel seguito dell'esame del problema specifico oggetto di queste osservazioni.

Che la Corte abbia dichiarato l'incostituzionalità della legge della Regione Sardegna che, nella prospettiva di predisporre il nuovo statuto speciale d'autonomia, voleva connotarsi attraverso il riferimento a categorie problematiche come quelle di 'sovranità' e di 'popolo', non dovrebbe essere oggetto di stupore. E infatti, se si guarda alla dec. 365 del 2007 in una prospettiva appena più alta di quella imposta dal caso concreto, è facile rinvenire le robuste linee di continuità che legano questa sentenza alla giurisprudenza elaborata negli ultimi anni dalla Corte costituzionale. La scelta di affiancare 'sovranità' e 'autonomia' come elementi caratterizzanti la legge statutaria che si sarebbe dovuta elaborare dalla consulta istituita con la legge impugnata era effettivamente una scelta dietro alla quale si celavano molte ambiguità di ordine teorico e pratico. Sicché, che la Corte abbia dichiarato incostituzionale la stessa legge sta in fondo soltanto a confermare indirizzi già presenti all'interno della giurisprudenza più recente.

Ciò che desta interesse, semmai, è il percorso argomentativo seguito dalla Corte in questo caso, giacché, a rigore, alla medesima declaratoria di incostituzionalità si sarebbe potuti giungere attraverso un più sobrio, e meno impegnativo, richiamo agli articoli della costituzione dedotti a parametro nell'impugnativa governativa (artt. 5 e 114 cost.) e che vorrebbero definire in via generale l'assetto dei rapporti tra stato e regioni dopo la riforma del 2001. Per contro, la delineazione e l'impiego che del concetto di 'sovranità' viene fatto in sentenza, al fine di rimarcare le differenze nella posizione di stato e regioni all'interno del sistema costituzionale e, in aggiunta, gli insistiti riferimenti alla dec. 496/2000, che la Corte esplicitamente richiama, destano l'impressione che il ricorso governativo abbia in realtà offerto solo l'occasione per organizzare in un quadro organico una serie di spunti che erano già presenti nella giurisprudenza costituzionale e che attendevano soltanto una sistemazione definitiva.

Sicché la decisione in commento, al di là del suo dispositivo, che potrebbe apparire in qualche misura scontato, nel momento in cui delinea in termini volutamente generali una 'dottrina' dello stato regionale incardinata sul concetto di 'sovranità', sembra destinata a ricoprire un ruolo di tutto rilievo all'interno della futura giurisprudenza in materia di rapporti tra stato e regioni, da cui sarà facile al giudice costituzionale far discendere ulteriori conseguenze prescrittive.

## **6. LE NORME DI ATTUAZIONE DEGLI STATUTI SPECIALI**

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

## **PARTE II**

### **Il riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni**

Venendo ad analizzare, ora, più nel dettaglio le pronunce con cui la Corte si è occupata del problema del riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni speciali e le Province autonome di Trento e Bolzano, si osserva che nella giurisprudenza del 2007, sono stati ripresi molti principi già enucleati nel recente passato e se ne sono ricavati, dal sistema, di nuovi.

Nel corso dello scorso anno, la Corte ha avuto modo di pronunciarsi su svariati argomenti, e, fra le numerose sentenze emanate sul punto, si riportano, di seguito, quelle che, a mio giudizio sono le più interessanti, per i temi affrontati e per le decisioni espresse.

#### **7. Il servizio civile**

Con la **sentenza 58/2007**, pronunciata in sede di conflitto di attribuzioni tra la Regione Valle d'Aosta (ricorrente) e lo Stato, la Corte costituzionale ha avuto modo di affrontare il tema del riparto di competenze in materia di servizio civile, ponendo un ulteriore tassello nel processo di chiarificazione dei ruoli di Stato e Regioni nella disciplina del servizio civile dimostrando la centralità del principio di leale collaborazione, ma anche rivelando alcuni inconvenienti cui un suo uso frettoloso e superficiale da parte dei livelli di governo può dar adito.

In tale sentenza, la Corte, riprendendo sue precedenti decisioni<sup>5</sup>, ha statuito che la competenza a disciplinare il servizio civile nazionale è attribuita allo Stato in via esclusiva, trattandosi di una forma di adempimento del dovere di difesa della Patria; ciò, peraltro, non comporta che ogni aspetto dell'attività dei cittadini che svolgono detto servizio ricada nella competenza statale. Sono infatti riconducibili alla competenza statale gli aspetti organizzativi e procedurali del servizio, il quale, in concreto, comporta lo svolgimento di attività che investono i più diversi ambiti materiali, come l'assistenza sociale, la tutela dell'ambiente, la protezione civile. Le suddette attività, per gli aspetti di rilevanza pubblicistica, restano, invece, soggette alla disciplina dettata dall'ente rispettivamente competente, e dunque, se del caso, alla legislazione regionale o alla normativa degli enti locali, fatte salve le sole specificità direttamente connesse alla struttura organizzativa del servizio e alle regole previste per l'accesso ad esso. In conseguenza di ciò, nelle ipotesi in cui il compimento delle attività attraverso le quali si svolge il servizio civile ricada entro ambiti di competenza delle Regioni, l'esercizio delle funzioni spettanti, rispettivamente, allo Stato ed ai suddetti enti deve essere improntato al rispetto del principio della leale

---

Cfr. sent. 228/2004 in cui la Corte ha rinvenuto il titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento statale nell'art. 117, secondo comma, lettera d), Cost., che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato non solo la materia "forze armate" ma anche la "difesa". Tale previsione è stata letta dal Supremo collegio alla luce delle evoluzioni normative e giurisprudenziali che già avevano consentito di ritenere che la "difesa della Patria" non si risolvesse soltanto in attività finalizzate a contrastare o prevenire una aggressione esterna, potendo comprendere anche attività di impegno sociale non armato (sentenza n. 164/1985). Accanto alla difesa "militare", che è solo una forma di difesa della Patria, può ben dunque collocarsi un'altra forma di difesa, per così dire, "civile", che si traduce nella prestazione dei già evocati comportamenti di impegno sociale non armato. Cfr. anche sent. 431/2005



collaborazione, affinché sia assicurata la partecipazione dei diversi livelli di governo coinvolti.

## **8. IL PRINCIPIO DI LEALE COLLABORAZIONE**

Sempre nella sentenza 58 la Corte ha avuto modo di chiarire il ruolo delle intese siglate in sede di Conferenza Stato Regioni e lo ha fatto annullando una circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri-Ufficio nazionale per il servizio civile (Norme sull'accreditamento degli enti di servizio nazionale, 2 febbraio 2006, paragrafo 2), che negava alle Regioni la gestione diretta di progetti di servizio civile nazionale.

In particolare la circolare vietava loro di essere accreditate quali enti per lo svolgimento del servizio civile nazionale, di essere sede di attuazione di progetti, di partecipare ad accordi di partenariato nonché di iscriversi agli albi regionali o nazionale degli enti che svolgono progetti di servizio civile<sup>6</sup>.

La motivazione sottesa a tale esclusione risiedeva nel fatto che le Regioni sono preposte dalla legge al "controllo" di alcuni progetti di servizio civile nazionale che si svolgono nel loro territorio.

Più precisamente l'art. 6, comma 6, del decreto legislativo 5 aprile 2002, n. 77 (Disciplina del Servizio civile nazionale a norma dell'art. 2 della legge 6 marzo 2001, n. 64) prevede che *"l'Ufficio nazionale e le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano curano, nell'ambito delle rispettive competenze, il monitoraggio, il controllo e la verifica dell'attuazione dei progetti di servizio civile"*. Da tale riferimento normativo è stato dedotto il menzionato divieto di gestione attiva dei progetti, rispondente, secondo lo Stato, "al criterio logico-giuridico, di comune buon senso, di non consentire la sovrapposizione delle figure del controllante e del controllato" (sent. 58/2007, punto 2 in fatto).

La circolare seguiva di qualche giorno un'intesa sottoscritta in sede di Conferenza Stato regioni che disponeva in modo esattamente opposto.

Le Regioni avevano, infatti, in tale sede espresso un consenso condizionato all'eliminazione dal testo del Protocollo proposto dal governo del divieto di gestire direttamente i progetti di servizio civile.

Il Governo aveva accolto la modifica; tuttavia appena una settimana dopo, l'intesa era stata di fatto rinnegata dalla Circolare che reintroduceva la disposizione stralciata. Di qui il ricorso della Regione contro lo stato.

E' stato osservato che il ricorso risolto con la sent. 58/2007 sarebbe stato perfettamente evitabile se lo Stato avesse tenuto in considerazione la pregressa giurisprudenza<sup>7</sup>. Oltre alle sentenze in materia che richiamavano l'importanza della cooperazione, infatti, esistevano altri "precedenti" che fornivano indicazioni ben precise sul comportamento da tenere.

---

<sup>6</sup> Più precisamente il par. 2 della circolare così disponeva: *"non possono essere accreditate, essere sede di attuazione di progetto, essere soggetto di accordi di partenariato e iscritte agli albi regionali o provinciali o all'albo nazionale le (...) Regioni o Province autonome. Possono essere iscritte all'albo nazionale le Regioni a statuto speciale e le Province Autonome al solo fine di presentare progetti di servizio civile nazionale nelle materie, negli ambiti e nei servizi di loro competenza, ai sensi degli Statuti speciali e delle relative norme di attuazione, nei quali, nel restante territorio nazionale, le correlative funzioni sono svolte dalle amministrazioni dello Stato"*.

<sup>7</sup> Ilenia Ruggiu, *Servizio civile "atto terzo": l'intesa raggiunta è irreversibile...anche se le ragioni per disattenderla possono essere valide*, in *Le Regioni* 3/2007

Non è, infatti, la prima volta che la Corte annulla in sede di conflitto di attribuzione un atto statale in quanto adottato senza il previo raggiungimento dell'intesa o in suo aperto contrasto.

La sent. 58/2007 conferma tale quadro giurisprudenziale, chiarendo il ruolo delle intese siglate in sede di Conferenze.

Finora la Corte è stata in genere chiamata a pronunciarsi su intese che si erano concluse senza l'adeguata considerazione delle osservazioni regionali o in loro aperto contrasto; nel caso in esame, invece, le osservazioni regionali erano state recepite interamente e condivise, salvo poi venir smentite da un successivo atto statale.

Il tentativo di eludere le regole cooperative è, dunque, avvenuto ex post, dopo la formulazione dell'intesa, e non ex ante, durante la determinazione del suo contenuto e prima della sua sottoscrizione.

E di fronte ai citati precedenti giurisprudenziali – che ormai da tempo avevano fatto diventare forti le intese espresse in sede di Conferenze – è apparsa *"tra l'ingenuo e il temerario la difesa statale con cui si tenta di svilire la portata dell'intesa raggiunta e subito rinnegata. Osserva l'Avvocatura dello Stato: "lo stralcio deciso (nell'intesa raggiunta in Conferenza il 26 gennaio 2006) anche a seguito delle richieste della Regione Valle d'Aosta non aveva lo scopo di affermare il diritto degli enti (le Regioni) ad autoaccreditarsi ma, non diminuendo le prerogative proprie dell'Ufficio nazionale in materia di organizzazione e di procedure, rimandava la definizione della questione ad ulteriori eventuali approfondimenti (sic!) e, comunque, alla circolare stessa, che – senza innovare (sic!) ha tenuto conto delle specifiche competenze delle Regioni e Province autonome"*

Come dire: l'intesa non rappresentava il punto finale della decisione che, infatti, una settimana dopo è stata rivista e corretta unilateralmente dallo Stato in nome della propria competenza esclusiva. Che cosa, dunque, avrebbe dovuto rappresentare quell'intesa e perché lo Stato avesse accettato l'accordo se riteneva la decisione di propria esclusiva spettanza, la difesa statale non dice, ma ad ogni modo la Corte *nega in radice tale ragionamento ribadendo il ruolo "forte" rivestito dagli "emendamenti condizionati" che le Conferenze spesso propongono*. La modifica unilaterale di tali condizioni è inibita allo Stato una volta che le ha accettate. L'accordo raggiunto è, pertanto, in grado di condizionare i successivi comportamenti statali e soltanto l'eventuale attivazione di un altro tavolo cooperativo potrà giustificare una modifica nelle condizioni.

La sent. 58/2007 "stabilizza", dunque, il valore dell'intesa come approdo finale della decisione.

Essa non può essere considerata come una semplice fase di un più ampio processo decisionale: una volta raggiunta, infatti, non può più essere disattesa unilateralmente rappresentando il punto di riferimento decisivo per la disciplina della materia.

Particolarmente interessante, nell'ottica del rafforzamento del principio di leale collaborazione, è l'iter argomentativo seguito dalla Corte.

Tra le molteplici possibili argomentazioni presentate dalla Regione ricorrente, quella della rottura della precedente intesa stipulata in Conferenza rivestiva uno spazio minimale.

Per la Corte, viceversa, tale dato diviene il fondamento centrale della decisione: *"l'ordine logico delle questioni sollevate impone prioritariamente la censura relativa alla*

*violazione del principio di leale collaborazione che attiene allo stesso modus procedendi per l'adozione dell'atto impugnato*<sup>8</sup>.

Dalla successiva lettura, emerge come quella che doveva essere un'analisi prioritaria, diviene ben presto l'unica argomentazione: lo Stato ha adottato un atto che nega il contenuto di una precedente intesa stipulata in sede di Conferenza Stato- Regioni; ciò basta perché l'atto venga annullato.

In un'interessante nota a commento della sentenza in esame<sup>9</sup>, si legge che *"con la sent. 58/2007 è stata svolta un'importante funzione pedagogica di richiamo all'ordine sul rispetto delle regole della leale collaborazione. È invero un po' deludente che ce ne sia ancora bisogno e che le parti – in questo caso lo Stato – cerchino ancora di sottrarsi, ma tant'è. Di fronte a tali palesi violazioni della lealtà tra livelli di governo, bene ha fatto la Corte a ribadire che le intese non vanno sviliate, rappresentando il punto di approdo finale della decisione su una materia. Già i costi della collaborazione in termini di tempo sono elevati, se l'intesa fosse considerata come un semplice passo verso "ulteriori approfondimenti", come pretendeva l'Avvocatura dello Stato, l'intero assetto decisionale cadrebbe presto in lentezze estenuanti."*

Oltre all'obbligo di rispettare gli accordi raggiunti che sono da intendersi irreversibili (salvo l'attivazione di nuovi tavoli), la funzione pedagogica della sentenza in esame emerge dal fatto che la Corte rimette interamente alle parti la determinazione del contenuto dell'accordo.

La Corte, infatti, non prende nemmeno in considerazione le ragioni sostanziali che possono aver portato ad escludere le Regioni dalla possibilità di iscriversi all'albo nazionale, anche se si trattava di ragioni che pure avrebbero potuto ritenersi valide: il principio generale di non sovrapposizione tra controllore e controllato e la competenza statale a disciplinare i profili organizzativi e procedurali del servizio civile nazionale tra cui rientra anche la determinazione dei soggetti che possono essere accreditati. La Corte sembra quasi disinteressarsi della sostanza, in quanto è il *modus procedendi* che è in sé viziato, e costruisce tutta la sua argomentazione sulla mera violazione dell'intesa, non più su dove giaccia la competenza a decidere chi può iscriversi all'albo nazionale e chi no.

Anche tale operazione è condivisibile e coerente in quanto una volta che la Corte ha "ceduto" la materia alle regole della cooperazione – anche con l'intento di sgravarsi del peso politico che la "riscrittura" del confuso art. 117 Cost. comporta – sarebbe incongruo che iniziasse a sindacare nel merito i contenuti delle singole intese.

Al tempo stesso, tuttavia, tale circostanza apre ad una riflessione problematica sugli effetti di un uso poco accorto e superficiale degli strumenti della leale collaborazione da parte dei livelli di governo.

Sempre più spesso, infatti, è sulle intese che questi raggiungono che poggia tutta la "qualità" della gestione di una materia.

Se il contenuto concreto di tali intese non è convincente la Corte non può né vuole più intervenire.

L'opportuna decisione della Corte, quindi, evidenzia la possibilità di intese che non assicurino un'adeguata "qualità" e "razionalità" nella gestione di una materia. Si tratta, certo, di un rischio sempre presente anche quando la disciplina è unilaterale, ma almeno in quel caso i meccanismi della responsabilità politica possono scattare con più chiarezza,

---

<sup>8</sup> Sent. 58/2007, punto 2 in diritto della sentenza

<sup>9</sup> Ilenia Ruggiu, *op. cit.*

laddove nella decisione adottata d'intesa le reciproche responsabilità tendono ad attenuarsi.

## **9. Tutela della concorrenza**

In occasione dell'esame di numerose questioni sollevate nei confronti del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture" la Corte ha avuto modo di analizzare diffusamente la competenza in materia di «tutela della concorrenza», di cui alla lettera e) dell'art. 117, secondo comma (sentenza n. 401).<sup>10</sup>

La sentenza, particolarmente lunga e complessa, affronta una molteplicità di punti, aventi ad oggetto il riparto di potestà legislative tra Stato e regioni nel settore degli appalti.

La Corte ha osservato preliminarmente che le disposizioni contenute nel d.lgs. 163/2006 non sono riconducibili ad una sola materia tra quelle di cui all'art. 117 Cost., atteso che i lavori pubblici e l'intera attività contrattuale della pubblica amministrazione e si qualificano a seconda dell'oggetto cui afferiscono.<sup>11</sup>

Non è configurabile né una materia afferente ai lavori pubblici nazionali né una materia afferente ai lavori pubblici di interesse regionale, né è possibile tracciare il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni secondo un criterio soggettivo, distinguendo tra gare indette da amministrazioni statali e regionali o subregionali.

Suscita poi particolare interesse la parte della pronuncia nella quale la Corte si sofferma sulla nozione di tutela della concorrenza, materia attribuita alla potestà legislativa dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), che, per il suo carattere trasversale, è potenzialmente idonea a pervadere una molteplicità di altre materie, salvo i limiti interni individuati nei criteri di proporzionalità e adeguatezza.

A giudizio della Corte rientrano nell'ambito della materia «tutela della concorrenza» le misure di garanzia del mantenimento di mercati già concorrenziali e gli strumenti di liberalizzazione e i mercati stessi ed ha proseguito osservando che, con riguardo alla disciplina impugnata, viene soprattutto in rilievo l'aspetto della tutela della concorrenza, che si concretizza nell'esigenza di assicurare la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici del settore, in ossequio ai principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi.

La necessità di uniformare la normativa interna a quella comunitaria, sul piano della disciplina del procedimento di scelta del contraente (al fine di garantire, in particolare, il rispetto dei principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di proporzionalità e di trasparenza), ha consentito di ricondurre la disciplina sul "Codice dei contratti" essenzialmente alla tutela della concorrenza, definita nella specie come concorrenza "per" il mercato, la quale impone che il contraente venga scelto mediante procedure di garanzia che assicurino il rispetto dei valori comunitari e costituzionali sopra indicati. Ciò senza escludere che, nello stesso settore degli appalti, sussistono concomitanti esigenze di assicurare la cosiddetta concorrenza "nel" mercato, attraverso la liberalizzazione dei mercati stessi, che si realizza, tra l'altro, mediante l'eliminazione di diritti speciali o esclusivi concessi alle imprese.

---

<sup>10</sup> Per un commento alla sentenza cfr. Rosanna De Nictolis, *I principi espressi dalla Corte costituzionale nella sentenza 401/2007*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

<sup>11</sup> In tal senso vedi anche sent. 256/2007

Ai fini della qualificazione della materia, ha proseguito la Corte, non rileva il valore economico dell'intervento statale e, in particolare, la distinzione tra contratti sotto soglia e sopra soglia. Anche un appalto che si pone al di sotto della rilevanza comunitaria può, infatti, giustificare un intervento unitario da parte del legislatore statale.

Quanto al profilo concernente la natura della materia, si è ribadito che la tutela della concorrenza *non presenta i caratteri di una materia di estensione certa, ma quelli di «una funzione esercitabile sui più diversi oggetti»*, precisandosi, tuttavia, che nello specifico settore degli appalti la interferenza con competenze regionali si atteggia in modo peculiare, non realizzandosi normalmente un intreccio in senso stretto con ambiti materiali di pertinenza regionale, bensì la prevalenza della disciplina statale su ogni altra fonte normativa.

Infine, in ordine ai limiti interni di esercizio della competenza, occorre effettuare *uno scrutinio di costituzionalità sui singoli atti legislativi dello Stato, al fine di stabilire se la scelta in concreto adottata sia ragionevole e proporzionata rispetto all'obiettivo prefissato, costituito, nella specie, dalla più ampia apertura del mercato degli appalti alla concorrenza. Quando lo strumento utilizzato sia congruente rispetto al fine perseguito alla luce dei criteri di proporzionalità e adeguatezza, la normativa statale mirante alla tutela della concorrenza potrà avere anche un contenuto analitico.*

La proporzionalità e l'adeguatezza non si misurano, infatti, a giudizio della Corte, avendo riguardo esclusivamente al livello di dettaglio che connota quella specifica normativa. *Una volta ricondotta la norma alla tutela della concorrenza, non si tratta, quindi, di valutare se essa sia o meno di estremo dettaglio, ma occorre, invece, accertare se la disposizione sia strumentale ad eliminare limiti e barriere all'accesso al mercato ed alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale. In caso contrario, del resto, si verificherebbe una identificazione non consentita tra materie concorrenti e materie trasversali di competenza esclusiva che, invece, ricevono dalla Costituzione una differente disciplina.*

Movendo da una tale identificazione della materia e dei suoi limiti di esercizio, si è ritenuto nella sentenza n. 401 che rientrano in essa le procedure di qualificazione e selezione dei concorrenti, e quindi il procedimento di scelta del contraente, finalizzato alla stipulazione dei contratti della pubblica amministrazione, le procedure di affidamento (esclusi i profili attinenti all'organizzazione amministrativa), i criteri di aggiudicazione, ivi compresi quelli che devono presiedere all'attività di progettazione ed alla formazione dei piani di sicurezza, nonché i poteri di vigilanza sul mercato degli appalti.

Anche la disciplina del procedimento che conduce alla esclusione delle offerte anomale è un procedimento complesso, in cui assume preminenza la finalità di informare il procedimento stesso alle regole della concorrenza. È stata, infine, ricondotta, in via prevalente, nell'ambito materiale della tutela della concorrenza la previsione di criteri uniformi per la progettazione relativa, non solo ai lavori pubblici, ma anche ai servizi ed alle forniture, essendo essenziale per assicurare i principi di pari trattamento e di non discriminazione, sull'intero territorio nazionale, dei partecipanti alle procedure di gara.

Su queste basi argomentative sono state dichiarate non fondate le questioni di costituzionalità aventi ad oggetto numerose disposizioni del Codice dei lavori pubblici.

Sono stati invece dichiarati costituzionalmente illegittimi i commi 2, 3, 8 e 9 dell'art. 84 del d.lgs. n. 163 del 2006, i quali dettano norme sulle funzioni, sulla composizione e sulle modalità di nomina dei componenti della Commissione giudicatrice incaricata di esprimersi nell'ipotesi di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. La norma non è, infatti, riconducibile alla tutela della

concorrenza, in quanto attiene all'organizzazione amministrativa degli organismi cui sia affidato il compito di procedere alla verifica del possesso, da parte delle imprese concorrenti, dei necessari requisiti per aggiudicarsi la gara. Non può essere, pertanto, esclusa la competenza regionale per la disciplina di tali aspetti, con la conseguenza che le disposizioni menzionate sono incostituzionali nella parte in cui, per i contratti inerenti settori di competenza regionale, non prevedono che esse abbiano carattere suppletivo e cedevole rispetto ad una divergente normativa regionale che abbia già diversamente disposto o che diversamente disponga per l'avvenire.

Alcuni dei profili argomentativi contenuti nella sentenza n. 401 sono stati ripresi e ulteriormente articolati nella **sentenza 430** con cui la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, concernente l'eliminazione di alcuni limiti e prescrizioni previsti ai fini dello svolgimento di attività commerciali e di somministrazione di alimenti e di bevande.

Tale disposizione, pur incidendo sul "commercio", materia attribuita alla competenza legislativa residuale delle Regioni, è comunque riconducibile alla tutela della concorrenza. Questa materia, infatti, ha ad oggetto la disciplina del mercato con riferimento alle attività economiche che in esso si svolgono. Nel caso di specie, le disposizioni statali risultano coerenti con l'obiettivo di promuovere la concorrenza e proporzionate rispetto allo scopo di garantire che le attività di distribuzione commerciale possano essere svolte con eguali condizioni.

Nella **sentenza 443** la Corte ha avuto modo di precisare che *una volta chiarita l'appartenenza delle norme censurate alla materia «tutela della concorrenza», diventa superfluo soffermarsi sul quesito se le stesse abbiano carattere di principio o configurino una disciplina di dettaglio, in quanto le competenze esclusive statali, che si presentino come trasversali, «incidono naturalmente, nei limiti della loro specificità e dei contenuti normativi che di esse possano definirsi propri, sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano» (sentenza n. 80 del 2006).*

*Anche una disposizione particolare e specifica, purché orientata alla tutela della concorrenza, si pone come legittima esplicazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in subiecta materia.* Se si ritenessero legittime le norme a tutela della concorrenza – o riguardanti altra materia di potestà legislativa esclusiva – a condizione che le stesse abbiano un carattere generale o di principio, si finirebbe con il confondere il secondo e il terzo comma dell'art. 117 Cost., ispirati viceversa ad un diverso criterio sistematico di riparto delle competenze. Ciò è ancor più evidente in materie, come la «tutela della concorrenza» o la «tutela dell'ambiente», contrassegnate più che da una omogeneità degli oggetti delle diverse discipline, dalla forza unificante della loro funzionalizzazione finalistica, con i limiti oggettivi di proporzionalità ed adeguatezza, più volte indicati dalla Corte.

Una illegittima invasione della sfera di competenza legislativa costituzionalmente garantita alle Regioni, frutto di eventuale dilatazione oltre misura dell'interpretazione delle materie trasversali, può essere evitata, non già tramite la distinzione tra norme di principio e norme di dettaglio, ma con la rigorosa verifica della effettiva funzionalità delle norme statali alla tutela della concorrenza. Quest'ultima, infatti, per sua natura, non può tollerare differenziazioni territoriali, che finirebbero per limitare, o addirittura neutralizzare, gli effetti delle norme di garanzia.

Da ricordare, infine, è che nella **sentenza n. 38**, la Corte ha ribadito, seppure in un passaggio incidentale, che sono riconducibili alla potestà legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza le disposizioni statali di principio contenute nell'art. 113 del

d.lgs. 267 del 2000, relative alle modalità di gestione ed affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, in quanto esse disciplinano tale ambito secondo un sistema teso a salvaguardare la concorrenzialità del mercato.

## 10. Tutela dell'ambiente

Come negli anni passati, una delle materie di cui al secondo comma dell'art. 117 della Costituzione più frequentemente evocate nei giudizi di fronte alla Corte è risultata la «tutela dell'ambiente» (lettera s).

Anche nella giurisprudenza del 2007 la Corte ha più volte sottolineato la peculiarità della materia ambiente, ponendo in rilievo la sua *intrinseca "trasversalità"*, con la conseguenza che, in ordine alla stessa, «*si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale*» (sentenza n. 407 del 2002), e che «*la competenza esclusiva dello Stato non è incompatibile con interventi specifici del legislatore regionale che si attengano alle proprie competenze*»<sup>12</sup>.

A questa competenza esclusiva statale è stato ricondotto, nella **sentenza n. 88**, l'art. 1, comma 588, della legge finanziaria 2006. La disposizione prevede che le proposte dirette alla realizzazione degli insediamenti turistici sono valutate dalle Regioni, aggiungendo però che devono essere valutate in via prioritaria le proposte che prevedono il recupero e la bonifica di aree compromesse sotto il profilo ambientale e di impianti industriali dismessi.

La Corte ha ritenuto che tale previsione, nella parte in cui impone alle Regioni criteri inderogabili di priorità nella valutazione di alcune determinate proposte, non è censurabile, dal momento che detti criteri rispondono all'esigenza di non compromettere la tutela dell'ambiente.

E' stato correttamente osservato<sup>13</sup> che la decisione della Corte, in realtà, non si mette in luce per la novità o l'originalità delle sue argomentazioni o conclusioni, anzi, sostanzialmente la Consulta si limita ad uniformarsi e ribadire i criteri dalla stessa già ripetutamente utilizzati relativamente al riparto di competenza tra fonti statali e regionali e alla c.d. "chiamata in sussidiarietà".

Tra l'altro, già con la sentenza n. 214 del 2006, di poco precedente a quella in esame, la Corte aveva già avuto occasione di sindacare un intervento statale nell'ambito della materia turismo, arrivando a conclusioni confermate e ribadite nella sentenza 88/2007.

Le modalità di riparto della funzione legislativa in materia ambientale sono state ulteriormente articolate nella **sentenza n. 378**.

In sede di impugnazione di una legge della Provincia autonoma di Trento relativa alla conservazione degli habitat naturali, la Corte ha avuto modo di chiarire che *l'ambiente, considerato sovente come un bene immateriale, quando viene in rilievo come materia di competenza legislativa, assume i contorni di un bene della vita, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti. In questo ambito si è affermato che l'oggetto di tutela è la biosfera e che la*

---

<sup>12</sup> Sent. 259/2004

<sup>13</sup> Demis Bessi, *Il turismo e le interferenze interordinamentali (legittime o legittimate) degli atti regolamentari: la Corte adotta due pesi e due misure!*, in [www.giurcost.it](http://www.giurcost.it)

*potestà di disciplinare l'ambiente nella sua interezza, come un'entità organica, è affidata alla legislazione esclusiva dello Stato.*

Questo comporta il potere dello Stato di imporre un livello di protezione ambientale uniforme che le Regioni non possono in alcun modo derogare o peggiorare. Poste queste premesse, e ricordato che le peculiarità di disciplina del bene giuridico ambiente sono tali da far valere i loro effetti anche nei confronti delle autonomie speciali, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima la disposizione della legge della Provincia autonoma di Trento che affidava alla Giunta il potere di disporre o autorizzare il potenziamento o l'ampliamento delle discariche esistenti.

La Corte ha, infatti, escluso che il settore dei rifiuti possa ricadere nella competenza statutariamente assegnata alla Provincia in materia di urbanistica e piani regolatori o in quella di igiene e sanità, ed ha concluso che la disposizione impugnata, pur facendo riferimento a casi di necessità ed urgenza, in realtà non poneva un regime particolare riferito a questa ipotesi eccezionale, ma creava un regime alternativo a quello predisposto dallo Stato in attuazione di direttive comunitarie.

La **sentenza n. 380** ha offerto nuovamente l'occasione per una illustrazione del campo materiale concernente la tutela dell'ambiente. La Corte, coerentemente con il suo consolidato indirizzo, ha ricordato come sia agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale" e che tale materia, pur presentandosi intrecciata con altri interessi e competenze regionali concorrenti, rientra nella competenza esclusiva dello Stato. Fatta questa premessa, è stato dichiarato inammissibile il conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Siciliana in relazione ai decreti interministeriali con cui è stata sospesa in via di autotutela l'efficacia dei provvedimenti di autorizzazione alle emissioni in atmosfera riguardanti gli impianti di pretrattamento e termovalorizzazione dei rifiuti.

La Corte ha negato, infatti, che la Regione ricorrente vanti, in base allo Statuto di autonomia, una competenza legislativa in materia di ambiente, osservando come la competenza in tema di assetto del territorio, acque pubbliche, tutela del paesaggio, igiene e sanità pubbliche riguardino bensì importanti settori che afferiscono all'ambiente, ma non lo esauriscano; né, d'altro canto, più ampie forme di autonomia potrebbero derivare alla Regione dall'applicazione della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Si è, quindi, potuto concludere nel senso che, con il disconoscimento della competenza legislativa esclusiva o concorrente della Regione Siciliana in materia di ambiente, viene a mancare il presupposto stesso per l'applicazione del principio del parallelismo tra le funzioni legislative e quelle amministrative invocato dalla ricorrente.

Le caratteristiche della tutela dell'ambiente vengono analizzate anche nella **sentenza 443** nella quale la Corte ha ribadito che *le competenze esclusive statali che si presentino come trasversali incidono naturalmente, nei limiti della loro specificità e dei contenuti normativi che di esse possano definirsi propri, sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano, e precisa che ciò è ancor più evidente in materie come la tutela della concorrenza o la tutela dell'ambiente, contrassegnate, più che da una omogeneità degli oggetti delle diverse discipline, dalla forza unificante della loro funzionalizzazione finalistica, con i limiti oggettivi di proporzionalità ed adeguatezza più volte indicati dalla Corte.*



## 11. TURISMO

Un punto di particolare interesse nella giurisprudenza del 2007 concerne le vicende relative alla materia "turismo" e il suo integrale passaggio alla sfera di attribuzione delle Regioni.

Sul punto particolare rilievo assume la **sentenza n. 88** che costituisce un valido spunto di riflessione sul tema.

Con tale pronuncia la Consulta si pronuncia sulla legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), a seguito dei ricorsi promossi dalle Regioni Valle d'Aosta, Campania, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia-Giulia.

Più precisamente l'oggetto del contenzioso sono i commi da 583 a 593 dell'art. 1 della suddetta legge, relativi alla realizzazione di insediamenti turistici di qualità di interesse nazionale.

In base a quanto previsto dalle disposizioni statali censurate, la proposta di formazione del sito turistico può essere presentata alla Regione territorialmente interessata, sia dagli enti territoriali, anche in forma associata, sia dai soggetti di cui all'art. 10 della legge 11 febbraio 1994 n. 1091, nonché da qualsiasi altro soggetto purché dotato di idonei requisiti tecnici, organizzativi e finanziari. La definizione di tali requisiti viene rimessa dalla legge, ai sensi del comma 586, ad un apposito regolamento statale, adottato con decreto del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio.

Le censure sollevate dalle Regioni ricorrenti, in particolare sul comma 586, muovono innanzitutto da una prima e generale argomentazione: a seguito della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, evidenziano le ricorrenti, la materia "turismo" è scomparsa dal dettato dell'art. 117 Cost., non comparendo né nell'elenco delle materie di potestà esclusiva statale, né più in quello relativo alle materie di potestà concorrente, cosicché la medesima dovrebbe considerarsi oggi interamente ricaduta nell'ambito di cui al IV comma della disposizione costituzionale ed oggetto quindi della potestà esclusiva/residuale delle Regioni.

Questa prima fondamentale argomentazione conduce la difesa regionale ad escludere qualsiasi tipo di intervento normativo dello Stato, primario e/o secondario, in un settore, come quello del turismo, attualmente di esclusiva pertinenza regionale; la legge censurata perciò sarebbe, sotto un duplice profilo, contrastante con la Costituzione e lesiva dell'autonomia regionale: lo Stato, infatti, interverrebbe direttamente con una legge in una materia rimessa alla competenza regionale, violando così l'art. 117, IV comma, Cost., ed inoltre, il comma 586, rinviando per la disciplina di aspetti tutt'altro che irrilevanti ad una successiva fonte secondaria statale, contrasterebbe con il disposto di cui al VI comma dell'art. 117 Cost., che attribuisce allo Stato la potestà regolamentare solo nelle materie di propria competenza esclusiva (e salvo delega alle Regioni).

Il testo costituzionale, nella sua originaria formulazione, inseriva la materia nell'elenco contenuto nell'art. 117, qualificando pertanto la stessa come materia di competenza legislativa concorrente e ripartendola così tra i due livelli istituzionali.

Per la precisione, la Carta costituzionale utilizzava la formula "turismo ed industrie alberghiere", facendo così dedurre, solo apparentemente, che essa volesse riferirsi a due ambiti materiali diversi e distinti, seppur fra loro confinanti; in realtà, nell'interpretazione del dettato costituzionale, era pacifico che tra i due ambiti materiali non vi fosse tanto un rapporto di contiguità, bensì di specificazione, in quanto il settore alberghiero doveva

intendersi come elemento di un più ben ampio quadro, indicato, appunto, dal termine generale "turismo".

Va evidenziato che, nonostante il ruolo non marginale riconosciuto alle Regioni fin dall'origine nella materia "turismo", esso sia stato per lungo tempo privo di concreta rilevanza, sia perché rari e di modesta consistenza sono stati gli interventi normativi regionali, sia e soprattutto perché lo Stato ha di fatto mantenuto, trascurando il dato costituzionale, un accentramento pressoché assoluto di funzioni in questo ambito.

Se la riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione, ha determinato il definitivo passaggio della materia "turismo" dalla competenza concorrente a quella esclusiva/residuale delle Regioni<sup>14</sup>, resta pur sempre rilevabile, ancor oggi, una posizione di forza dell'amministrazione statale in questo settore materiale.

I tentativi operati dallo Stato con la legge n. 80 del 2005, seppur dichiarata parzialmente incostituzionale, dimostrano una "strisciante strategia dello Stato che mira a riportare al centro funzioni proprie delle autonomie territoriali", tanto da far credere che la presenza statale in questo ambito, seppur oramai di esclusiva pertinenza regionale, sia elemento pressoché insopprimibile.

Basta rammentare che il d.l. n. 35 del 2005, convertito con modificazioni dalla legge n. 80 del 2005, istituiva (art. 12) un Comitato nazionale del turismo, che, seppur a composizione mista, risultava comunque un organo caratterizzato da una forte partecipazione di rappresentanti dell'amministrazione statale (ministri e vice-ministri), dei quali avrebbe dovuto far parte, tra l'altro, anche un sottosegretario in materia di turismo, organo governativo creato dallo stesso decreto; per di più, si pensi che, sia in base al regolamento governativo del luglio 2005, sia in virtù di quello del settembre 2005, i membri di tale organo di "provenienza" statale sarebbero stati, ovvero avrebbero potuto essere, in numero superiore rispetto alla componente regionale<sup>12</sup>. Il decreto legge suddetto e la legge di conversione, inoltre, hanno trasformato l'E.N.I.T. in Agenzia nazionale del turismo: tale trasformazione, che sembrava mirare alla realizzazione di una nuova struttura al servizio della pubblica amministrazione non solo statale ma anche regionale e locale, mantiene comunque il nuovo organo strettamente collegato al governo centrale; infatti, non solo si rimette ad un regolamento governativo di delegificazione, seppur adottato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, la determinazione dell'organizzazione dell'Agenzia, ma si prevede altresì la sottoposizione dell'organo turistico al potere di indirizzo e vigilanza del Ministero delle attività produttive.

Il dibattito emerso in dottrina, successivamente alle riforme costituzionali del 1999 e del 2001, in maniera pressoché unanime, metteva in luce come il nuovo quadro costituzionale avesse fornito una rilevante potenzialità espansiva alle fonti regionali in generale ed in particolare alla potestà regolamentare delle Regioni.

In dottrina è stato quindi evidenziato che *"avremmo dovuto assistere, anche per effetto del possibile trasferimento della potestà regolamentare alla Giunta, ad un crescente ricorso ai regolamenti regionali, ad una più ampia loro tipologia e ad un loro intervento sostanzialmente più rilevante, esercitando la Regione tale potestà normativa in tutte le materie di potestà residuale e concorrente, nonché anche in quelle di competenza esclusiva statale previa delega dello Stato.*

*Da questa crescita annunciata, quantitativamente e qualitativamente consistente, avrebbe dovuto conseguire, secondo le originarie previsioni, una battuta d'arresto nella*

---

<sup>14</sup> Conclusione fin da subito avvalorata dalla dottrina e dalla stessa giurisprudenza costituzionale

*produzione regolamentare statale con una riduzione notevole degli spazi di manovra degli atti normativi secondari dello Stato.*

*Una crescita della fonte regolamentare regionale è in effetti riscontrabile, il numero dei regolamenti regionali, successivamente alla riforma costituzionale del 2001, infatti, ha iniziato progressivamente ad aumentare'.<sup>15</sup>*

## **12. SISTEMA TRIBUTARIO E CONTABILE DELLO STATO**

La Corte, con **la sentenza n. 256**, si è espressa in ordine alla competenza esclusiva statale nella materia «sistema tributario e contabile dello Stato», prevista dall'art. 117, comma secondo, lett. e), della Costituzione.

Con tale sentenza è stato ritenuto che la disciplina contenuta nella legge finanziaria 2006 (art. 1, commi 65 e 67, della legge n. 266 del 2005), secondo la quale l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici provvede, dal 2007, alla copertura dei costi relativi al proprio funzionamento, mediante finanziamento del mercato di competenza», attraverso le contribuzioni ad essa dovute anche da Regioni e Province autonome quali "stazioni appaltanti", non lede le competenze legislative né l'autonomia finanziaria delle Regioni.

Contributi di questo genere, ha precisato la Corte, in quanto costituiscono risorse – in precedenza ed in parte ancora attualmente reperite attraverso la fiscalità generale – per il funzionamento di un organo quale l'Autorità, che svolge le sue funzioni di vigilanza in modo unitario a livello nazionale, sono riconducibili alla categoria delle entrate tributarie statali.

Si tratta, infatti, di una contribuzione alle spese necessarie a consentire l'esercizio della sua attività istituzionale, che si caratterizza per: la doverosità della prestazione, il collegamento di questa ad una pubblica spesa e il riferimento ad un presupposto economicamente rilevante.

Pertanto, ha concluso la Corte, le norme impugnate, in quanto recanti la disciplina di contributi riconducibili alla categoria dei tributi statali, costituiscono legittimo esercizio della competenza statale esclusiva in materia di «sistema tributario e contabile dello Stato».

L'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici è stata istituita dall'articolo 4 della legge-quadro 11 febbraio 1994, n. 109, c.d. legge Merloni, in materia di lavori pubblici, e costituisce come aveva già affermato la Corte nella sentenza n. 482 del 1995, un nuovo organismo collegiale di alta qualificazione, chiamato ad operare in piena autonomia rispetto agli apparati dell'esecutivo ed agli organi di ogni amministrazione e a svolgere una funzione di vigilanza e di garanzia sui lavori pubblici «unitaria a livello nazionale», che "implica una conoscenza completa ed integrata del settore".

In quell'occasione la Corte, aveva riconosciuto il ruolo unificante dell'Autorità, senza per altro approfondire il tema del fondamento della stessa, ritenendo al contempo i compiti di controllo dell'Autorità non lesivi delle competenze attribuite alle Regioni in materia di opere pubbliche di interesse regionale.

In questo senso, sembrava muoversi anche il successivo decreto n. 112 del 1998, che con il passaggio di funzioni in materia di lavori pubblici, aveva espressamente

---

<sup>15</sup> Demis Bessi, *Il turismo e le interferenze interordinamentali (legittime o legittimate) degli atti regolamentari: la Corte adotta due pesi e due misure!*, in [www.giurcost.it](http://www.giurcost.it)

mantenuto all'articolo 93 comma 3, in capo allo Stato, le funzioni attribuite all'Autorità' per la vigilanza sui lavori pubblici.

### **13. ORDINAMENTO CIVILE**

Nella **sentenza n. 95** è stato ricondotto alla competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento civile» l'art. 1, comma 214, della legge finanziaria 2006, il quale prevede, con riguardo a tutte le amministrazioni pubbliche, la soppressione delle indennità di trasferta.

Con tale disposizione il legislatore ha abolito in questo settore gli istituti dell'ordinamento civile costituiti dalle indicate indennità ed ha contestualmente stabilito che le clausole che le prevedono sono eliminate dai contratti e dagli accordi collettivi in vigore e vietate per quelli da stipularsi, con ciò fissando un inderogabile limite generale all'autonomia contrattuale delle parti.

La Corte ha ribadito, nell'occasione, che la legge statale, in tutti i casi in cui interviene a conformare gli istituti del rapporto di impiego attraverso norme che si impongono all'autonomia privata con il carattere dell'inderogabilità, costituisce un limite alla competenza residuale regionale dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali nonché dello stato giuridico ed economico del relativo personale e va, quindi, applicata anche ai rapporti di impiego dei dipendenti delle Regioni e degli enti locali.

Del pari ascrivibili alla competenza esclusiva statale in tema di «ordinamento civile» sono state ritenute, nella **sentenza n. 184**, le norme della legge finanziaria 2006 per la definizione in appello dei giudizi di responsabilità amministrativa dinanzi alla Corte dei conti che dispongono in favore dei soggetti nei cui confronti sia stata pronunciata sentenza di condanna la possibilità, in sede di impugnazione, di definire il procedimento mediante il pagamento di una somma compresa fra il 10 e il 30% del danno quantificato nella sentenza di primo grado.

La Corte ha stabilito che le predette norme non violano le competenze riconosciute alla Provincia autonoma di Bolzano in materia di ordinamento degli uffici e del personale, osservando che le disposizioni investono direttamente la responsabilità amministrativa, giacché hanno una finalità di accelerazione dei relativi giudizi e di garanzia dell'incameramento certo ed immediato della quota di risarcimento dovuto. Pertanto, la legislazione statale si colloca in un quadro di consonanza con i principi che governano la responsabilità amministrativa, la cui disciplina rientra nella competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.

Un importante chiarimento interpretativo circa i confini dell'«ordinamento civile» si rinviene nella **sentenza n. 401**, là dove si afferma che l'ambito materiale in esame ricomprende tutti gli aspetti che ineriscono a rapporti di natura privatistica per i quali sussista un'esigenza di uniformità a livello nazionale, senza che detti rapporti debbano rinvenire la loro disciplina necessariamente sul piano codicistico.

In altri termini, la sussistenza di aspetti di specialità, rispetto a quanto previsto dal codice civile, nella disciplina della fase di stipulazione e esecuzione dei contratti di appalto, non è di ostacolo al riconoscimento della competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Così, appartengono alla materia dell'ordinamento civile anche l'intera disciplina di esecuzione del rapporto contrattuale, incluso l'istituto del collaudo, e la direzione dei lavori, che si inserisce nella fase della esecuzione del rapporto

contrattuale, finalizzata a verificare, tra l'altro, la conformità dei lavori al progetto e al contratto. Al legislatore statale spetta, infine, secondo la Corte, individuare il tipo contrattuale da utilizzare per la regolamentazione dei rapporti di lavori, servizi e forniture, allo scopo di garantire uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale.

La materia «ordinamento civile» è stata presa in considerazione, nella sentenza n. 401, anche al fine di includervi la disciplina del subappalto, che costituisce un istituto tipico del rapporto di appalto, come tale disciplinato dal codice civile (art. 1656) e inquadrabile nell'ambito dei contratti di derivazione. Tale istituto, sebbene risulti caratterizzato da elementi di sicura matrice pubblicistica, conserva la sua natura privatistica e rientra nell'ambito materiale dell'«ordinamento civile», anche se, per taluni profili non secondari, assolve anche ad una funzione di garanzia della concorrenzialità nel mercato, donde la sua inquadrabilità, in parte qua, nella competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza».

Nella **sentenza n. 443**, si è stabilito che non è lesivo delle competenze legislative delle Regioni, l'art. 2, comma 2-bis del decreto legge n. 223 del 2006, comma inserito dalla legge di conversione n. 248 del 2006 il quale modifica il terzo comma dell'art. 2233 del codice civile, prescrivendo, a pena di nullità, che siano redatti in forma scritta i patti conclusi tra gli avvocati ed i praticanti abilitati con i loro clienti, che stabiliscono i compensi professionali. Ciò in quanto si tratta, con tutta evidenza, di una norma che attiene al contratto di prestazione d'opera professionale degli avvocati, rientrando come tale nella materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva dello Stato.

Con riferimento alla materia in esame merita di essere menzionata, infine, la **sentenza n. 438**, resa in un conflitto di attribuzione con il quale la Provincia autonoma di Bolzano chiedeva alla Corte di dichiarare che non spetta allo Stato approvare le modifiche allo statuto della Fondazione Cassa di risparmio di Bolzano, anziché limitarsi ad esprimere su di esse un parere.

La Corte, dopo aver chiarito che le potestà legislative in materia di ordinamento del credito locale che la Provincia vanta devono essere esercitate nell'ambito dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato e con il rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, ha ritenuto che il percorso legislativo avviato con la riforma del 1990 e culminato nel d.lgs. 153 del 1999, il quale ha completato la separazione tra le fondazioni e le società bancarie conferitarie, ha dato vita ad una riforma economico-sociale della Repubblica, cui la Regione e la Provincia autonoma erano tenute ad adeguarsi. Per effetto di tali modifiche legislative, infatti, le fondazioni bancarie non rientrano più nell'ambito della materia del credito, ma in quella dell'«ordinamento civile», comprendente la disciplina delle persone giuridiche di diritto privato. Identica conclusione vale per le fondazioni con sedi operative prevalentemente in Regioni a statuto speciale, per le quali è prevista la possibilità di detenere partecipazioni di controllo nelle società creditizie conferitarie.

La Corte ha così deciso il conflitto, osservando come l'attrazione della disciplina delle fondazioni nell'ambito dell'ordinamento civile, a seguito di una riforma economico-sociale che costituisce limite assoluto all'esercizio della potestà legislativa regionale e provinciale, fa sì che la Provincia non possa dirsi titolare di potestà legislativa in materia. Con la conseguente impossibilità, in base al principio del parallelismo, di rivendicare l'attribuzione delle correlate funzioni amministrative.

## 14. Le Regioni e l'Unione europea

Una delle questioni decise con la **sentenza n. 378** ha riguardato l'art. 9, comma 11, della legge della Provincia autonoma di Trento 15 dicembre 2004, n. 10, ai sensi del quale: «*Qualora la valutazione di incidenza sui progetti [...] dia luogo a conclusioni negative, il superamento di tali esiti può essere deciso esclusivamente dalla Giunta Provinciale, su richiesta del soggetto interessato, nel rispetto dei criteri e dei limiti stabiliti dall'art. 6, paragrafo 4, della direttiva 92/43/CE. I rapporti con la Commissione europea, ai sensi dell'art. 6, paragrafo 4, della direttiva 92/43/CE, sono tenuti direttamente dal Presidente della Provincia, che provvede ad informare anche il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio*».

Il Presidente del Consiglio, ricorrente, ha denunciato non soltanto l'attribuzione alla Giunta provinciale del potere di "superare" l'esito negativo della procedura di valutazione di incidenza dei progetti sulle zone speciali di conservazione, ma anche il fatto che esso attribuisce al Presidente della Giunta la competenza a tenere i "rapporti" con la Commissione europea in relazione a detta materia.

Si tratta del potere di interloquire con la Commissione europea, che spetta allo Stato, ai sensi dell'art. 1, comma 5, della legge n. 349 del 1986 (che attribuisce al Ministro dell'ambiente il compito di rappresentare l'Italia presso gli organismi della Comunità Europea in materia di ambiente e di patrimonio culturale), in base al principio sancito dai commi terzo e quinto dell'art. 117 della Costituzione, i quali attribuiscono allo Stato la competenza a disciplinare i rapporti delle Regioni e delle Province autonome con l'Unione europea e a definire le procedure di partecipazione delle stesse, nelle materie di loro competenza, alla formazione degli atti comunitari.

L'invocato art. 1, comma 5, della legge n. 349 del 1986 è pienamente ribadito dall'art. 5 della legge 5 giugno 2003, n. 131, il quale conferma il principio della unitarietà della rappresentazione della posizione italiana nei confronti dell'Unione europea.

A giudizio della Corte, pertanto, la Provincia autonoma di Trento non può ascrivere direttamente alla propria competenza il potere di mantenere "rapporti" con l'Unione europea, prescindendo dalle leggi dello Stato.

## 15. Tutela della salute

Varie sono state, nel corso del 2007, le affermazioni rilevanti in materia di «tutela della salute».

In particolare, la Corte ha avuto occasione di ribadire che la materia della sanità, dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, ricomprende sia la tutela della salute, che assume oggi un significato più ampio rispetto alla precedente materia dell'assistenza sanitaria e ospedaliera, sia l'organizzazione sanitaria in senso stretto, nella quale le Regioni possono adottare una disciplina anche sostitutiva di quella statale.

Alla luce di ciò, nella **sentenza n. 105** si è precisato che l'organizzazione del servizio sanitario inerisce, invece, ai metodi ed alle prassi di razionale ed efficiente utilizzazione delle risorse umane, finanziarie e materiali destinate a rendere possibile l'erogazione del servizio, e si è chiarito che è ad essa estranea l'edilizia sanitaria, che attiene, invece, alle strutture.

Nella questione, decisa con la **sentenza n. 110**, avente ad oggetto le disposizioni della legge finanziaria 2006 che affidavano all'Alleanza degli ospedali italiani nel mondo la promozione e il coordinamento della cessione, a titolo di donazione, di apparecchiature e altri materiali dismessi da organismi sanitari in favore di ospedali di Paesi in via di sviluppo, la Corte ha rilevato che le attività svolte dall'Alleanza predetta, che impingono nella materia della tutela della salute, appaiono configurate come attività di cui gli enti sanitari e le Regioni possono avvalersi volontariamente; proprio l'assenza di prescrizioni obbligatorie, come avviene di regola nei rapporti che si instaurano fra soggetti dotati in materia di autonomia amministrativa o legislativa e soggetti di diritto privato, consente di escludere ogni lesione delle competenze regionali in materia di tutela della salute e della ricerca scientifica.

## **16. La potestà ordinamentale delle Regioni speciali sugli Enti locali**

Le **sentenze n. 238 e 286**, con cui è stato risolto un cospicuo gruppo di censure di costituzionalità mosse dal Governo a due leggi regionali del Friuli Venezia Giulia<sup>16</sup>, hanno dato l'occasione alla Corte di pronunciarsi in termini generali sull'estensione della competenza primaria in tema di potestà ordinamentale delle Regioni speciali.

Nel pronunciarsi sui due ricorsi la Corte ha infatti colto l'occasione per ricapitolare e riunire in un quadro di insieme la precedente giurisprudenza, allo scopo di collocare la potestà ordinamentale sugli enti locali nel quadro più generale della attuale conformazione delle potestà legislative primarie attribuite alle Regioni speciali dai rispettivi statuti di autonomia dopo la riforma del Titolo V.

La Corte ha quindi affermato che "la competenza primaria attribuita alle Regioni a statuto differenziato in materia di ordinamento degli enti locali non è intaccata dalla riforma del titolo V, ma sopravvive, quanto meno, nello stesso ambito e negli stessi limiti definiti dagli statuti"<sup>17</sup>

Ne deriva che gli art. 117 e 118 Cost. non si applicano direttamente alle Regioni speciali, nelle quali – con riguardo alle competenze legislative fondate sullo Statuto – vige ancora il principio del parallelismo tra funzioni legislative ed amministrative.

I passaggi argomentativi che servono ad inquadrare le decisioni di rigetto sono così sintetizzabili:

- a) Sulla base dell'attribuzione della potestà ordinamentale sugli enti locali, che è un dato comune a tutte le Regioni speciali, *va riconosciuta a queste la possibilità di una disciplina del sistema degli enti locali differenziata rispetto a quella della corrispondente legislazione statale, purché venga rispettato il principio di tutela e promozione della autonomia locale, che le Regioni – secondo la giurisprudenza costituzionale (sent. n. 83 del 1997) possono bensì regolare, ma non comprimere fino a negarla*; tra i poteri regionali, che devono essere esercitati attraverso il coinvolgimento degli enti locali, va ricompreso anche quello di valutare le esigenze di coordinamento e farvi fronte con strumenti adatti, compresa l'istituzione di altri enti locali, ulteriori rispetto a quelli costituzionalmente necessari 13;

---

<sup>16</sup> Si tratta rispettivamente della l.r. 9 gennaio 2006, n. 1 (Principi e norme fondamentali del sistema Regione - autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia) e la l.r. 13 dicembre 2005, n. 30 (Norme in materia di piano territoriale regionale).

<sup>17</sup> Così il punto 3 dir. della sent. n. 238 del 2007

- b) Ciò esclude la presenza di un vincolo al rispetto delle singole disposizioni statali in materia di ordinamento degli enti locali (che del resto fanno espressamente salve le competenze delle Regioni speciali), e chiama piuttosto la Corte a valutare "non già se le disposizioni impugnate disciplinino in modo diverso le funzioni o i poteri provinciali rispetto alle disposizioni del testo unico degli enti locali, bensì se esse neghino profili da valutare come essenziali per garantire l'autonomia di enti locali costituzionalmente necessari come le province".

## **17 LE VARIAZIONI TERRITORIALI DELLE REGIONI**

In un conflitto di attribuzione sollevato in relazione a tre atti prodromici alla celebrazione del referendum per il distacco del comune di Noasca dalla Regione Piemonte e l'aggregazione alla Regione Valle d'Aosta, la Corte ha osservato che l'art. 132 Cost. si riferisce a tutte le Regioni.

Tale affermazione è bastata a respingere la tesi secondo la quale il territorio della Regione valdostana non sarebbe modificabile se non mediante la procedura di revisione statutaria (**sentenza n. 66**).

Analogamente, è stata respinta la opinione della ricorrente, secondo la quale la necessità di assicurare una piena tutela ad una particolare comunità etnico-linguistica può essere garantita solo da procedure interne allo speciale ordinamento regionale, sul rilievo che a questo fine sono già previste ed utilizzate a livello statale fonti ordinarie e costituzionali; e che inoltre il secondo comma dell'art. 132 Cost. è diretto a garantire un ruolo significativo alle popolazioni locali, nel complesso rapporto fra interessi locali, regionali e nazionali nei processi di distacco-aggregazione di un comune da una Regione all'altra, con ridisegno del territorio delle Regioni.

Quanto infine alla pretesa di far intervenire il Presidente della Regione interessata nella seduta del Consiglio dei ministri che delibera lo svolgimento del referendum territoriale, la Corte ha ricordato come proprio la recente modifica costituzionale del secondo comma dell'art. 132 chiarisca ulteriormente che il soggetto interessato in questa fase del tutto prodromica del procedimento è la sola collettività locale appartenente al Comune interessato dalla proposta di distacco-aggregazione.