



**Presidenza della Regione  
Servizio Qualità della legislazione e semplificazione**

**Osservatorio Legislativo Interregionale  
Roma, 2 - 3 aprile 2009**

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

**- anno 2008 -**

**a cura di  
Silvia Franceschini**

## INDICE

### **ELENCO delle decisioni della Corte Costituzionale anno 2008 relative alle Regioni a Statuto Speciale e alle Province autonome**

#### **PARTE I - Profili generali**

- 1 - Premessa
- 2 – Questioni procedurali
  - 2.1 Giudici a quibus legittimati a sollevare la questione davanti alla Corte
  - 2.2 Presupposto soggettivo nei conflitti di attribuzione
  - 2.3 Contenuto del ricorso
  - 2.4 Termini per ricorrere
- 3 – Questioni generali
- 4 – Principi di ragionevolezza e leale collaborazione
- 5 – L'articolo 10 della legge costituzionale 3/2001
- 6 – L'esercizio dei poteri sostitutivi
- 7 – Il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia

#### **PARTE II - Il riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni.**

- 8 – Energia
- 9 – Ambiente
- 10 – Tutela della salute
- 11 – Politica estera e cooperazione allo sviluppo
- 12 – Impiego pubblico e organizzazione regionale
- 13 – Sistema tributario e contabile dello Stato
- 14 – Coordinamento della finanza pubblica
- 15 – Professioni
- 16 – Appalti pubblici
- 17 – In house e società partecipate
- 18 – L'operare congiunto di una pluralità di titoli di competenza

## ELENCO DECISIONI DELLA CORTE COSTITUZIONALE ANNO 2008

### Sentenze e Ordinanze della Corte Costituzionale relative alle Regioni a Statuto Speciale e alle Province autonome

anno 2008

| <b>Decisione</b> | <b>Giudizio</b>        | <b>Ricorrente</b>  | <b>Resistente</b>                     | <b>Esito favorevole</b> | <b>Materia</b>  |
|------------------|------------------------|--|---------------------------------------|-------------------------|---|
| n. 1             | Principale             | Friuli Venezia Giulia  | Presidente del Consiglio dei Ministri | Stato - Regione         | Energia – Tutela della concorrenza  |
| n. 9             | Principale             | Friuli Venezia Giulia  | Presidente del Consiglio dei Ministri | Stato - Regione         | Edilizia ed urbanistica - Governo del territorio                                |
| n. 62            | Principale             | Presidente del Consiglio dei Ministri                              | Bolzano                               | Stato - Regione         | Tutela dell'ambiente  |
| n. 73            | Principale             | Presidente del Consiglio dei Ministri                              | Bolzano                               | Regione                 | Acque minerali e tutela della salute  |
| n. 75            | Principale             | Valle d'Aosta  | Presidente del Consiglio dei Ministri | Stato                   | Formazione del personale pubblico statale e regionale                           |
| n. 77            | Incidentale            | Corte dei conti – sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana | Regione Sicilia                       | Regione                 | Pubblico impiego  |
| n. 95            | Principale             | Trento   | Presidente del Consiglio dei Ministri | Provincia               | Pubblico impiego - Organizzazione e personale delle regioni e province autonome |
| n. 99            | Conflitto attribuzione | Delegato comunale, rappresentante Comitato referendum              | Presidente del Consiglio dei Ministri | Stato                   | Referendum  |
| n. 102           | Principale             | Presidente del Consiglio dei Ministri                              | Sardegna                              | Stato - Regione         | Imposte e tasse   |

| <b>Decisione</b> | <b>Giudizio</b> | <b>Ricorrente</b>                     | <b>Resistente</b>                     | <b>Esito favorevole</b>  | <b>Materia</b>   |
|------------------|-----------------|---------------------------------------|---------------------------------------|--|--|
| n. 103           | Principale      | Presidente del Consiglio dei Ministri | Sardegna                              | Rinvio pregiudiziale di cui all'art. 234 TCE alla Corte di Giustizia delle Comunità europee delle questioni di interpretazione degli artt. 49 e 87 TCE | Imposte e tasse  |
| n. 104           | Principale      | Trento e Bolzano                      | Presidente del Consiglio dei Ministri | Province   | Tutela dell'ambiente   |
| n. 120           | Principale      | Valle d'Aosta                         | Presidente del Consiglio dei Ministri | Stato  | Finanza pubblica – Personale   |
| n. 145           | Principale      | Sicilia                               | Presidente del Consiglio dei Ministri | Stato - Regione  | Imposte e tasse - Coordinamento informativo, statistico e informatico          |
| n. 159           | Principale      | Bolzano                               | Presidente del Consiglio dei Ministri | Stato - Provincia  | Coordinamento della finanza pubblica - Organizzazione amministrativa regionale |
| n. 164           | Incidentale     | Corte d'appello di Cagliari           | Sardegna                              | Regione  | Referendum   |
| n. 190           | Principale      | Bolzano e Trento                      | Presidente del Consiglio dei Ministri | Stato - Province   | Coordinamento della finanza pubblica   |
| n. 213           | Incidentale     | Corte dei Conti                       | Sardegna                              | Stato - Regione  | Controlli della Corte dei Conti  |
| n. 220           | Principale      | Presidente del Consiglio dei Ministri | Valle d'Aosta                         | Regione  | Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema   |
| n. 231           | Incidentale     | TAR Sicilia                           | Regione Siciliana                     | Stato  | Controlli della Corte dei Conti  |
| n. 235           | Principale      | Bolzano                               | Presidente del Consiglio dei Ministri | Stato  | Pubblica sicurezza   |

| <b>Decisione</b> | <b>Giudizio</b>        | <b>Ricorrente</b>                             | <b>Resistente</b>                     | <b>Esito favorevole</b> | <b>Materia</b>  |
|------------------|------------------------|---|---------------------------------------|-------------------------|---|
| n. 237           | Incidentale            | TAR Sicilia                                   | Regione Siciliana                     | Regione                 | Appalti pubblici  |
| n. 285           | Principale             | Presidente del Consiglio dei Ministri         | Valle d'Aosta                         | Stato - Regione         | Politica estera   |
| n. 289           | Principale             | Friuli Venezia Giulia                         | Presidente del Consiglio dei Ministri | Stato                   | Coordinamento della finanza pubblica  |
| n. 290           | Principale             | Valle d'Aosta                                 | Presidente del Consiglio dei Ministri | Stato                   | Coordinamento della finanza pubblica  |
| n. 326           | Principale             | Sicilia; Valle d'Aosta; Friuli Venezia Giulia | Presidente del Consiglio dei Ministri | Stato                   | Tutela della concorrenza  |
| n. 329           | Conflitto attribuzione | Trento  | Presidente del Consiglio dei Ministri | Provincia               | Ambiente  |
| n. 345           | Incidentale            | Corte d'Appello di Milano                     | Regione Siciliana                     | Regione                 | Crediti agrari  |
| n. 352           | Conflitto attribuzione | Regione Siciliana                             | Presidente del Consiglio dei Ministri | Stato                   | Decadenza carica presidente della Regione - ordine pubblico e sicurezza   |
| n. 368           | Principale             | Presidente del Consiglio dei Ministri         | Friuli Venezia Giulia                 | Stato                   | Tutela della concorrenza; Marchi; Ordinamento civile; Agricoltura; Rapporti internazionali e con l'Unione europea |
| n. 371           | Principale             | Trento;                                       | Presidente del Consiglio dei Ministri | Stato - Regione         | tutela della salute   |

| <b>Decisione</b> | <b>Giudizio</b>        | <b>Ricorrente</b>                                     | <b>Resistente</b>                     | <b>Esito favorevole</b> | <b>Materia</b>   |
|------------------|------------------------|---|---------------------------------------|-------------------------|--|
| n. 375           | Conflitto attribuzione | Regione Siciliana                                     | Presidente del Consiglio dei Ministri | Stato                   | Trasporti e navigazione  |
| n. 387           | Principale             | Presidente del Consiglio dei Ministri                 | Bolzano                               | Stato - Provincia       | Ambiente; caccia; livelli essenziali                             |
| n. 411           | Principale             | Presidente del Consiglio dei Ministri                 | Sardegna                              | Stato                   | Tutela della concorrenza, ordinamento civile                     |
| n. 428           | Principale             | Presidente del Consiglio dei Ministri                 | Valle d'Aosta                         | Regione                 | Professioni  |
| n. 434           | Conflitto attribuzione | Delegato comunale, rappresentante Comitato referendum | Presidente del Consiglio dei Ministri | Stato                   | Referendum   |
| n. 439           | Principale             | Presidente del Consiglio dei Ministri                 | Bolzano                               | Stato                   | Tutela della concorrenza - Ordinamento civile - Servizi pubblici |
| n. 442           | Incidentale            | Commissione tributaria provinciale di Palermo         | Regione Siciliana                     | Stato                   | Sistema tributario e contabile                                   |
| n. 443           | Conflitto attribuzione | Trento  | Bolzano                               | Bolzano                 | Energia  |

## RELAZIONE

### 1 – Premessa

Nel 2008 la Corte si è pronunciata **38 volte** in giudizi aventi come parti Regioni a statuto speciale o Province autonome: di queste pronunce **31** sono le **sentenze** e **7** le **ordinanze**.

Disaggregando il dato generale, si può vedere che nel 2008 la Corte si è pronunciata su **25** giudizi di legittimità costituzionale **in via principale**, **7** giudizi di legittimità costituzionale **in via incidentale** e **6 conflitti di attribuzione**.

Globalmente, i *giudizi in via principale* hanno avuto un **esito favorevole allo Stato in 11 casi, parzialmente favorevole allo Stato e alla Regione o Provincia autonoma in 8 casi, in 5 casi favorevole alle Regioni e alle Province autonome** e in un solo caso vi è un **rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia europea**.

Per quanto riguarda i *7 giudizi in via incidentale*, si rileva che si sono risolti **3 a favore dello Stato** e **4 a favore delle Regioni e delle Province autonome**.

Infine, per quanto riguarda i *6 conflitti di attribuzione* deve rilevarsi per il 2008 che tutti sono stati sollevati dalle autonomie speciali. I conflitti sono stati peraltro **favorevoli in 4 casi allo Stato**, e in **2 casi alle Regioni e alle Province autonome**.

In via generale, si rileva che la crescita del contenzioso tra Stato e Regioni a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, nel 2008 ha subito una battuta d'arresto: si è, infatti, osservata<sup>1</sup> una certa stabilizzazione del contenzioso, con una decisa interruzione del trend di crescita degli anni precedenti.

I dati sul contenzioso costituzionale relativo a Regioni e Province autonome confermano questa tendenza ed anzi, in termini assoluti, si rileva che il numero delle pronunce emesse è notevolmente inferiore a quello del 2007.

Nella presente relazione vengono segnalate le pronunce di maggiore interesse, ed evidenziati i dati ritenuti maggiormente significativi, anche con riferimento a profili generali.

---

<sup>1</sup> Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2008, a cura del servizio studi della Corte costituzionale, pag. 13.

## **PARTE I**

### **Profili generali**

#### **2 Questioni procedurali**

Si ritiene utile evidenziare in primo luogo alcune questioni di ordine procedurale sulle quali la Corte, nell'ambito dei giudizi conclusi nell'anno 2008, ha avuto modo di soffermarsi.

Le posizioni espresse dalla Corte in relazione alle varie questioni sollevate si pongono sostanzialmente in linea con i precedenti della stessa Corte: si riportano quindi, di seguito, le pronunce ritenute di maggior rilievo per le questioni trattate o per le argomentazioni espresse.

##### **2.1 Giudici *a quibus* e legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale**

Anche nel 2008 la Corte ha avuto modo di soffermarsi sulla qualificazione del giudice *a quibus* e conseguente legittimazione a sollevare questione di legittimità costituzionale innanzi ad essa.

Nella **sentenza 164** la Corte ha il merito di ripercorrere l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sull'interpretazione dei due requisiti (soggettivo e oggettivo) richiesti dalla legge per poter sollevare una questione di costituzionalità in via incidentale. In particolare, la necessità di poter configurare in capo al giudice poteri decisori, e di connotare un determinato procedimento come giudizio, sono requisiti ormai consolidati che la Corte analizza ampiamente in questa pronuncia.

La Corte ricorda come nella sua giurisprudenza più risalente in alcuni casi limitati aveva ritenuto sufficiente anche la presenza di uno solo dei due requisiti, nella consapevolezza che "il preminente interesse pubblico della certezza del diritto (che i dubbi di costituzionalità insidierebbero), insieme con l'altro dell'osservanza della Costituzione, vieta che dalla distinzione tra le varie categorie di giudizi e processi [...], si traggano conseguenze così gravi (sentenza 129 del 1957)" quali il mancato pronunciamento della Corte su una disposizione illegittima.

Evidenzia, però, come la giurisprudenza sia andata progressivamente attestandosi su una interpretazione più rigorosa, soprattutto in riferimento alla necessaria compresenza di entrambi i suddetti requisiti, da intendersi oltretutto in senso sostanziale e non meramente formale. La Corte è ormai ferma nel negare la legittimazione del rimettente: se l'intervento del giudice si esplica nell'ambito di un procedimento amministrativo, suscettibile di un successivo controllo giurisdizionale; se il rimettente stesso risulta investito di «una semplice funzione di carattere formale attribuitagli per una finalità garantistica»; se difetta un momento propriamente decisorio o se l'atto posto in essere dal rimettente è privo del carattere della definitività; se vi è carenza di contraddittorio.

In particolare, il riconoscimento della legittimazione del giudice a quo esige che, al di là della evidente finalità garantistica implicita nell'attribuzione di una funzione ad un organo giurisdizionale, "*l'attività richiesta non si esaurisca in semplici operazioni amministrative, per di più da conseguire tramite procedure prive di forme di contraddittorio ed attraverso determinazioni finali prive dei caratteri di decisorietà e di definitività*". Per tali motivi, è stata esclusa dalla sentenza in commento la legittimazione



della Corte di appello (in composizione particolare) nel procedimento di verifica dei risultati del referendum sulle leggi statutarie regionali, sul presupposto che tale soggetto *“svolge una mera attività materiale di conteggio, essendo preposta ad una «semplice funzione di carattere formale» volta a realizzare «una finalità garantistica»”*.

La Corte ha, infine, puntualizzato la diversità della questione prospettata rispetto ad altre fattispecie su cui ha avuto modo di pronunciarsi in passato, specificamente per ciò che attiene al giudizio di parificazione del rendiconto da parte della Corte dei Conti, che si svolge con le formalità della giurisdizione contenziosa, attesa la sussistenza di un contraddittorio e considerata, soprattutto, la natura definitiva e insindacabile della decisione pronunciata dalla Corte dei conti. Nè possono aver rilievo precedenti giurisprudenziali che hanno riconosciuto, anche solo implicitamente, la legittimazione di autorità giudiziarie coinvolte in procedimenti referendari o elettorali: in quei giudizi, infatti, *“l'eccezione d'incostituzionalità era stata, in effetti, sollevata nella fase anteriore alla consultazione popolare, nella quale si è in presenza di un vero e proprio "giudizio" sulla legittimità della richiesta referendaria. Un "giudizio" condotto al cospetto di parametri di legittimità, con garanzia di contraddittorio, e culminante in un provvedimento finale - nel caso dell'Ufficio centrale presso la Corte di cassazione, l'ordinanza - che ha i tratti tipici dell'atto giurisdizionale”*.

## **2.2 Presupposto soggettivo nei conflitti di attribuzione**

Rilievi particolari assume il requisito soggettivo per adire la Corte anche in caso di conflitto di attribuzione. Le **ordinanze 99 e 434** trattano entrambe dei presupposti soggettivi con riferimento ai soggetti coinvolti in procedimenti referendari.

La Corte, nell'esaminare alcuni suoi precedenti richiamati dalle parti, rileva come sia inconferente il richiamo operato dal ricorrente alle pronunce della Corte che hanno riconosciuto la legittimazione attiva del comitato promotore del referendum abrogativo di cui all'art. 75 Cost., poiché non ricorre nel caso esaminato, relativo invece al referendum per il distacco di comuni da una regione ad un'altra, il presupposto da cui muovevano le altre decisioni e cioè la titolarità, in capo ai ricorrenti, di *«funzioni pubbliche costituzionalmente rilevanti e garantite, concorrenti con quelle attribuite a poteri e organi statuali in senso proprio»* (sentenza n. 69 del 1978), atte a qualificare tali soggetti quali figure soggettive esterne rispetto allo Stato-apparato, ma titolari di funzioni concorrenti con quelle attribuite a poteri ed organi statuali in senso proprio: era il caso del gruppo degli elettori, in numero non inferiore a 500.000, firmatari d'una richiesta di referendum abrogativo – e del comitato dei promotori, che istituzionalmente li rappresenta - a cui l'art. 75 Cost. riconosce la potestà di proporre tale richiesta, con l'effetto di rendere costituzionalmente dovuta la convocazione del corpo elettorale. Analogo era stato ritenuto poi il caso del referendum previsto dall'art. 138, secondo comma, Cost., nell'ambito del procedimento formativo delle leggi di revisione della Costituzione e delle altre leggi costituzionali, in cui sarebbe assurdo ad avviso della Corte ritenere legittimati a proporre ricorso per conflitto di attribuzione il gruppo dei parlamentari o dei Consigli regionali proponenti, e non quello di 500.000 elettori.

La Corte ribadisce, invece, che l'ordinamento non riconosce al delegato comunale né al rappresentante del comitato promotore del referendum di cui all'art. 132, secondo comma, della Costituzione la titolarità di alcuna attribuzione costituzionale, in relazione ai procedimenti referendari concernenti il distacco dei Comuni da una Regione e la loro

aggregazione ad altra Regione, né con riguardo alla fase di proclamazione dei risultati referendari, né nella fase ad essa successiva.

E' infatti riaffermato l'orientamento in base al quale tali soggetti «*non sono equiparabili agli organi statali competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e nemmeno esercitano funzioni concorrenti con quelle attribuite a poteri dello Stato-apparato*», ma «*debbono invece venire assimilati ai poteri di istituzioni autonome e non sovrane, quali sono gli enti territoriali interessati*».

Con riguardo, infine, alla legittimazione attiva del ricorrente in qualità di singolo elettore di uno dei Comuni interessati alla variazione territoriale, la Corte richiama ancora il proprio consolidato indirizzo secondo cui «*in nessun caso [...] il singolo cittadino può [...] ritenersi investito di una funzione costituzionalmente rilevante tale da legittimarlo a sollevare conflitto di attribuzione ai sensi degli artt. 134 Cost. e 37 legge n. 87 del 1953*».

La Corte dichiara, pertanto, inammissibile il ricorso per mancanza del requisito soggettivo.

### **2.3 Contenuto nel ricorso**

Anche nel 2008 la Corte ha prestato particolare attenzione al contenuto del ricorso, specificamente per quanto attiene ai parametri adottati ed alla motivazione prospettata.

Nella **sentenza 102**, la Corte rimarca la peculiarità del giudizio di legittimità costituzionale, che rimane vincolato al *thema decidendum* posto dall'atto introduttivo, relativamente all'oggetto, al parametro dedotto ed ai motivi di censura: la Corte ribadisce la propria attenzione per il contenuto del ricorso, sotto il profilo della sua idoneità ad instaurare correttamente questioni di legittimità costituzionale sufficientemente precisate e motivate sotto il profilo della: 1) esatta individuazione delle norme censurabili; 2) individuazione delle norme parametro; 3) motivazione delle censure.

Infatti, secondo l'interpretazione costantemente data dalla giurisprudenza costituzionale al combinato disposto degli artt. 23, 27 e 34 della legge 11 marzo 1953, n. 87 la Corte, come affermato nella **sentenza 411**, non ha «*il potere di dichiarare che la norma censurata è illegittima per la violazione di parametri costituzionali diversi da quelli indicati nell'atto introduttivo. Può, invece, prendere in considerazione norme costituzionali non evocate a parametro solo ove in esse rinvenga il fondamento giustificativo della norma censurata*»: nel caso di specie la Corte ha peraltro sottolineato che le motivazioni possono anche essere succintamente dedotte, purchè siano tali da consentire l'inequivoca determinazione dell'oggetto del giudizio e delle ragioni che fondano tutti i dubbi di legittimità costituzionali.

La Corte evidenzia, in particolare nella **sentenza 220**, che la carenza di motivazione delle censure addotte ha un rilievo sicuramente sostanziale, e non meramente formale. Nel caso di specie, ha dichiarato inammissibili le questioni prospettate proprio in quanto il ricorrente aveva ommesso di individuare puntualmente il regime costituzionale di ripartizione delle competenze rispetto al quale risultava illegittima la disciplina regionale, non chiarendo se a parametro delle questioni sollevate dovessero ritenersi poste le norme dello statuto speciale di autonomia della Regione Valle d'Aosta, ovvero le norme contenute negli artt. 117 e 118 della Costituzione, relative alle Regioni ordinarie: infatti, tale carenza nel contenuto del ricorso «*impedisce di ricostruire l'esatto perimetro del thema decidendum, a causa del differente regime di riparto delle competenze normative e*

*amministrative stabilito dalla Costituzione rispetto a quello previsto dallo statuto speciale di autonomia”.*

Per quanto attiene, infine, alle norme parametro dedotte in giudizio, la Corte ha più volte affermato che le Regioni e le Province autonome possono far valere il contrasto con norme costituzionali diverse da quelle attributive di competenza solo ove esso si risolva in una lesione di sfere di competenza regionali o provinciali. Si segnala, fra le varie, **la sentenza 190**, in cui si discuteva delle censure da parte della provincia autonoma di Bolzano avverso disposizioni della legge finanziaria 2006 in relazione a parametri non attinenti al riparto di competenze, senza che fosse quindi desunta la compressione di sfere di attribuzione provinciale. Le questioni prospettate dalla Provincia autonoma di Bolzano in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione sono state dichiarate dalla Corte inammissibili, così come altre censure dedotte in riferimento ai parametri costituzionali recati dagli artt. 24, 97 e 113 della Costituzione nonché in relazione al principio di certezza del diritto, anch'essi estranei al riparto di competenze e non diversamente motivati. Per tale motivo, anche la censura relativa alla pretesa lesione dell'autonomia finanziaria provinciale sulla base di quei parametri dedotti in giudizio è stata dalla Corte considerata priva di ogni motivazione e, dunque, dichiarata inammissibile.

## **2.4 Termini per ricorrere**

Fra le varie questioni procedurali esaminate dalla Corte, nel 2008 ha avuto modo di soffermarsi anche sui termini per ricorrere: in particolare, nella **sentenza 428** ha dichiarato inammissibile una delle questioni proposte perché il ricorso era stato proposto oltre il termine previsto dall'art. 127 Cost. (sessanta giorni dalla pubblicazione della legge), in quanto, nella fattispecie esaminata, era stata impugnata, insieme a talune disposizioni di una legge della Regione Valle d'Aosta recante modifiche ad una precedente legge, anche un articolo della legge madre non modificato dalla legge regionale successiva.

Nella **sentenza 439** la Corte ha avuto invece modo di precisare che ai fini della valutazione della tempestività del ricorso, è necessario avere riguardo esclusivamente al momento della consegna del ricorso all'ufficio notifiche, essendo irrilevante la successiva attività posta in essere dal predetto ufficio, che è sottratta al controllo ed alla sfera di disponibilità del soggetto che richiede la notifica. Ed infatti, sulla base di questo consolidato principio, ha respinto l'eccezione di inammissibilità per tardività del ricorso rilevando che, nel giudizio esaminato, tale termine era stato rispettato, in quanto il ricorso, seppure notificato il sessantaduesimo giorno dalla pubblicazione della legge impugnata, era stato consegnato all'ufficio notifiche presso la Corte d'Appello di Roma il sessantesimo giorno utile.

## **3 Questioni generali**

Alcuni interessanti spunti possono essere tratti anche dalle sentenze del 2008 relativamente a principi generali evidenziati dalla Corte nell'ambito dei giudizi sottoposti al suo esame.

Più volte la Corte è stata chiamata ad esprimersi in merito alla portata applicativa della clausola di salvaguardia apposta alle disposizioni statali, ribadendone l'inidoneità, per la sua genericità, ad escludere il sindacato di legittimità costituzionale sulle norme censurate. In particolare, è il caso della **sentenza 95** (in materia di pubblico impiego), in cui la Corte ha puntualizzato che la dichiarazione di illegittimità costituzionale non può

essere evitata facendo leva sulla generica dizione (nella fattispecie recata dall'articolo 3, comma 1363, della legge 296/2006 e riferita all'intera legge dal contenuto, evidentemente, del tutto eterogeneo), che «Le disposizioni della presente legge sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e delle relative norme d'attuazione», perché *“tali clausole di salvaguardia, per la loro genericità e per il loro riferirsi ad una serie eterogenea di disposizioni comprese nello stesso atto legislativo, non sono idonee ad escludere il sindacato di legittimità costituzionale sulle norme ritenute da Regioni e Province autonome pienamente applicabili nel loro territorio”*.

Nella **sentenza 289**, con riferimento alla questione di legittimità promossa avverso disposizioni statali che fissavano limiti alla spesa di enti pubblici regionali, disposizioni ritenute legittime in quanto considerate espressione di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, la Corte ha parimenti escluso che la denunciata lesione delle competenze delle regioni ricorrenti fosse impedita dalla generica dizione per cui «Le disposizioni del presente decreto si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano in conformità agli statuti speciali e alle relative norme di attuazione», considerato inoltre che in tale disposizione del decreto-legge impugnato non risultava neppure precisato quali norme dovessero considerarsi non applicabili alla ricorrente per incompatibilità con lo statuto speciale e con le relative norme di attuazione e quali, invece, dovessero ritenersi applicabili.

Si ritiene interessante anche ripercorrere le argomentazioni svolte dalla Corte in merito *all'autoqualificazione della materia*, ai fini della determinazione degli ambiti di rispettiva competenza fra Stato e Regioni. Come è stato già affermato in passato, specie con riferimento a disposizioni statali contenute in leggi finanziarie, nella **sentenza 1** la Corte riafferma in capo a se stessa una riserva generale a verificare l'effettività o meno dell'autoqualificazione di una disposizione legislativa statale.

In quest'occasione, la Corte ha ricostruito l'ambito materiale in cui una delle disposizioni impuginate doveva essere collocata in maniera ben diversa dalla generale qualificazione delle norme statali impuginate proposta dalla stessa legge statale: in particolare la Corte ha ritenuto che *“Nonostante il richiamo contenuto [...] «ai tempi di completamento del processo di liberalizzazione e integrazione europea del mercato interno dell'energia elettrica» e nonostante la “autoqualificazione” della materia[...] come tutela della concorrenza ed attuazione dei principi comunitari, deve anzitutto escludersi che la disposizione in questione possa giustificarsi alla luce della competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione”*.

La norma, dunque, lungi dal costituire uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza, è stata ricondotta dalla Corte alla competenza concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione e, pertanto.

Infine, nell'**ordinanza 77** la Corte ha avuto modo di soffermarsi, per quanto attiene alla disciplina di rapporti di durata, sul concetto del *fluire del tempo*, essendo stata sollevata in via incidentale questione di legittimità costituzionale di una disposizione della regione Sicilia in materia di collocamento a riposo anticipato che appariva incidere su di un diritto soggettivo perfetto al collocamento a riposo, già acquisito dagli interessati e che sarebbe stato irragionevolmente compresso per effetto di una norma retroattiva. La Corte dichiara inammissibile la censura argomentando che il fluire del tempo, nei rapporti di durata, costituisce un elemento diversificatore che consente di trattare in modo differenziato le stesse categorie di soggetti, atteso che la demarcazione temporale consegue

come effetto naturale alla generalità delle leggi: esso, pertanto non comporta, di per sé, una lesione del principio di parità di trattamento. Ed anzi, “*l’elemento temporale è un legittimo criterio di discriminazione allorquando interviene a delimitare le sfere di applicazione di norme nell’ambito del riordino complessivo della disciplina di una certa materia.*”

Nel caso di specie, la Corte, che si è pronunciata per la manifesta infondatezza della questione, ha chiarito come l’elemento temporale sia un legittimo criterio di discriminazione soprattutto allorquando esso intervenga a delimitare le sfere di applicazione di norme nell’ambito del riordino complessivo della disciplina attinente ad una determinata materia.

#### **4 - Principi di uguaglianza e ragionevolezza.**

Anche nel 2008 il parametro dell’art. 3 della Costituzione è stato spesso dedotto dalle parti nelle censure di costituzionalità, chiamando pertanto la Corte a pronunciarsi sulla legittimità delle norme in ossequio ai principi di uguaglianza e ragionevolezza.

Va, a tale proposito, ricordata l’evoluzione del significato di ragionevolezza: inizialmente è stata infatti ricostruita dalla giurisprudenza costituzionale quale sinonimo di giustificata di eventuali disparità di trattamento operate dalla norma, prendendo le mosse quindi dal principio di uguaglianza sancito dall’art. 3 della Costituzione. Al principio di ragionevolezza la Corte ha, peraltro, attribuito sempre maggiore spazio favorendone una progressiva espansione, tanto che è ormai oggi inteso quale sinonimo di razionalità della disposizione impugnata. La disposizione è, quindi, valutata prescindendo dal confronto con un *tertium comparationis*, ma in termini di coerenza con la ratio ispiratrice della norma stessa, o di non contraddittorietà rispetto al sistema, o ancora la non manifesta inidoneità della disciplina apportata per conseguire il risultato atteso della norma stessa.

Ponendo a fondamento questa ricostruzione del principio di ragionevolezza, tale principio si presta a sfaccettature e classificazioni anche molto diverse.

Nella **sentenza 120** la Corte, chiamata a pronunciarsi sulla lesione del principio di ragionevolezza in merito a disposizioni statali relative alla la previsione di uno specifico tetto di spesa per il personale del Servizio sanitario nazionale nel triennio 2007-2009, ritiene che la norma non sia censurabile sotto tale profilo. Mentre infatti la regione ricorrente sosteneva che il citato principio vieterebbe allo Stato di introdurre unilateralmente variazioni, anche di carattere normativo, in grado di determinare un *vulnus* al legittimo affidamento, sulla base del quale sono stati assunti, dagli altri enti, atti (anche di spesa) e comportamenti specifici prima dell’entrata in vigore delle nuove disposizioni, la Corte afferma che è da ritenersi rispettato il principio di ragionevolezza della norma laddove, come nel caso di specie, la disposizione interviene al fine di rispettare gli obblighi comunitari: le Regioni non possono, infatti, vantare per il futuro legittime aspettative nella invariabilità della misura dei vincoli di spesa, in relazione ai quali il legislatore statale può ben dettare disposizioni di revisione periodica in relazione all’andamento dei conti pubblici.

Quanto poi alla dedotta irragionevolezza anche dell’entità dei vincoli, la Corte ha puntualizzato che anche tale censura avrebbe dovuto essere adeguatamente motivata, ritenendola pertanto infondata sulla considerazione che la ricorrente non aveva indicato alcuno specifico elemento idoneo a dimostrare che il limite imposto con le disposizioni censurate fosse talmente gravoso da renderne impossibile il rispetto da parte della Regione medesima in ragione degli impegni di spesa precedentemente assunti.

Va infatti evidenziato come la Corte ponga sempre notevole attenzione al contenuto del ricorso soprattutto quando siano evocati in giudizio parametri non direttamente attinenti al riparto di competenze fra Stato e regioni.

Fra le altre, anche nella **sentenza 9**, sempre relativa a un giudizio promosso dalla regione nei confronti di disposizioni statali, la Corte dichiara inammissibile la censura con cui veniva dedotta la violazione del principio di ragionevolezza, argomentando che benché la costante giurisprudenza della Corte stessa ritenga ammissibile tale doglianza allorché con essa le Regioni deducano la (almeno) potenziale lesione delle proprie attribuzioni costituzionali, nel caso di specie, non appariva sorretta da alcuna motivazione <sup>2</sup>.

## **5 - L'articolo 10 della legge costituzionale 3/2001**

Di notevole rilievo, ovviamente, nei giudizi relativi alle regioni speciali e province autonome anche nel 2008, l'asserita attribuzione di competenze in forza dell'applicazione della clausola di maggior favore contenuta nell'articolo 10 della legge costituzionale 3/2001.

Si segnala, tra le varie, la **sentenza 145**, per la particolarità delle censure mosse dalla ricorrente regione Sicilia avverso la legge finanziaria 2007, censurata perché ritenuta lesiva, fra gli altri parametri, dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, in quanto la norma censurata, nel prevedere misure dirette a produrre un risparmio per il bilancio dello Stato, finalizzato al riequilibrio della finanza pubblica, da realizzarsi «anche mediante l'assunzione dell'esercizio di funzioni statali» non accompagnate da un simmetrico trasferimento di risorse, appariva idonea a incidere sull'equilibrio finanziario e sull'autonomia regionale «al di fuori degli strumenti pattizi [...] individuati [negli Statuti], od anche liberamente convenuti» e, perciò, lesiva del parametro evocato «mirante a garantire alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano quelle forme di autonomia più ampie contemplate dalle norme del nuovo Titolo V».

La Corte precisa, al contrario, che l'evocato art. 10 non trova applicazione riguardo alle previsioni degli statuti speciali che disciplinano detti strumenti pattizi, perché «si limita ad attribuire alle Regioni a statuto speciale le forme di maggiore autonomia che il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione riconosce alle Regioni a statuto ordinario. Esso, dunque, non disciplina né l'effettivo ambito di applicazione degli «strumenti pattizi» previsti dallo statuto, né la garanzia costituzionale di cui detti strumenti beneficiano nell'ordinamento».

---

<sup>2</sup> Nel caso di specie, le disposizioni statali impugnate vengono comunque dichiarate illegittime in quanto la Corte ritiene che «*la disposizione impugnata si caratterizza per la netta prevalenza di elementi caratteristici di una procedura di sanatoria edilizia di tipo straordinario, mentre i profili documentativi, finalizzati alla commercializzazione dei beni in parola da parte degli acquirenti, si configurano come meramente conseguenti ed accessori*». Il ragionamento seguito dalla Corte è in sintesi il seguente: il legislatore statale può prevedere una sanatoria edilizia straordinaria solo in presenza di gravi situazioni di interesse generale; la competenza legislativa in tema di condono edilizio, salvi i soli profili di ordine penale che sono di esclusiva competenza statale, è riconducibile essenzialmente alla materia «governo del territorio», di cui all'art. 117, comma terzo, Cost. (ovvero alla materia «urbanistica» per le Regioni a statuto speciale che hanno tale competenza); la disciplina censurata è così analitica da contrastare con la natura della potestà legislativa delle Regioni ordinarie in tema di «governo del territorio» (ed a maggior ragione con quella di una Regione ad autonomia speciale come il Friuli-Venezia Giulia, dotata in tale materia di potestà normativa primaria), e con il conseguente «*doveroso riconoscimento alla legislazione regionale di un ruolo specificativo – all'interno delle scelte riservate al legislatore nazionale – delle norme in tema di condono*».

Anche nella **sentenza 326**, in cui si questionava sulla disposizione statale del decreto legge 223/2006 in materia di società strumentali degli enti territoriali, la Corte ha avuto modo di soffermarsi sulla portata applicativa della clausola di maggior favore. Fra le regioni ricorrenti, infatti, le regioni autonome lamentavano la lesione di competenze primarie garantite dallo statuto di autonomia, richiamava però anche l'art. 117 quarto comma della costituzione in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, dato che talune materie di loro competenza primaria ricadono anche nella competenza residuale delle Regioni ordinarie. La Corte ha rimarcato, che in via generale a norma dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, le disposizioni della stessa legge costituzionale, che prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite, si applicano anche alle Regioni a statuto speciale, ma che mentre la potestà legislativa regionale disciplinata dall'art. 117, quarto comma, è sottoposta solo ai limiti dettati dal primo comma dello stesso articolo, la potestà legislativa delle Regioni a statuto speciale (nel caso di specie in materia di organizzazione delle società dipendenti, esercenti l'industria o i servizi) deve sottostare agli ulteriori e più severi limiti derivanti dagli statuti di autonomia.

L'argomentazione addotta consente poi alla Corte di valutare congiuntamente le censure mosse da parte sia delle regioni ordinarie che delle regioni a statuto speciale facendo esclusivo riferimento all'art. 117 Cost., in quanto la potestà legislativa da esso conferita assicura alle regioni una autonomia più ampia di quella prevista dagli statuti speciali sulla base dei limiti più ampi (pertanto, se la norma statale non era lesiva con riferimento all'art. 117 Cost. tanto meno poteva esserlo con riferimento agli statuti di autonomia).

## 6 – Poteri sostitutivi

Particolarmente interessante è la **sentenza 371** in cui la Corte si pronuncia su varie disposizioni statali in materia di attività libero-professionale intramuraria.

La norma statale disciplinava da una parte il potere sostitutivo delle Regioni e Province autonome con riferimento ad ipotesi di grave inadempienza, da parte dei direttori generali delle aziende, policlinici ed istituti sanitari, relativamente all'attuazione delle disposizioni della legge atte a garantire l'effettivo esercizio dell'attività libero-professionale intramuraria. Analogo potere sostitutivo veniva, peraltro, previsto in capo al Governo ai sensi e secondo la procedura di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 in caso di inadempimento da parte delle Regioni e delle Province autonome: in aggiunta, a queste ultime veniva, per l'effetto, anche *“precluso l'accesso ai finanziamenti a carico dello Stato integrativi rispetto ai livelli di cui all'accordo sancito l'8 agosto 2001 dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 207 del 6 settembre 2001”*.

La Corte ha in questo caso accolto le censure della ricorrente Provincia autonoma di Trento, ritenendo costituzionalmente illegittimo, in parte qua la norma censurata. Afferma, infatti, che può ritenersi esente dall'ipotizzato vizio di costituzionalità la norma che prevede che le Regioni ed Province autonome di assicurino il rispetto delle disposizioni in materia sia attraverso l'esercizio di poteri sostitutivi nei confronti delle strutture di sanità pubblica, sia attraverso l'irrogazione della sanzione della destituzione, per grave inadempienza, dei direttori generali delle aziende, policlinici ed istituti sanitari, mantenendosi nell'ambito dell'enunciazione di un principio fondamentale la scelta del legislatore statale di ricollegare alla «grave inadempienza» dei direttori generali delle

strutture sanitarie pubbliche la misura della destituzione. La legittimità di tali disposizioni è dichiarata con la precisazione che resta ferma, ovviamente, la competenza di Regioni e Province autonome – nell’esercizio della potestà legislativa ad esse spettante – di stabilire i casi in cui sia effettivamente ravvisabile una «grave inadempienza», di disciplinare il procedimento finalizzato all’applicazione della suddetta misura sanzionatoria, nonché di fissare le altre sanzioni irrogabili in presenza di inadempienze di minore rilievo.

La Corte ritiene invece illegittima, in quanto lesiva dell’art. 120 Cost. la previsione relativa all’esercizio dei poteri sostitutivi, da parte del Governo, nei confronti delle Regioni e delle Province autonome, *“giacché destinata ad operare al di fuori dei casi espressamente contemplati dalla norma costituzionale. Non vi è dubbio al riguardo che l’art. 120 Cost. trovi applicazione, nel caso di specie, anche nei confronti della Provincia autonoma di Trento, avendo affermato questa Corte che è «da respingere la tesi secondo la quale i principi dell’art. 120 Cost. non sarebbero in astratto applicabili alla Regioni speciali» (o alla Province autonome), dovendo invece «concludersi che un potere sostitutivo potrà trovare applicazione anche nei loro confronti», giacché la sua previsione è diretta a fare «sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze»*.

La sentenza in commento offre quindi un altro spunto interessante sulla valutazione dei presupposti relativi all’esercizio del potere sostitutivo. La ricostruzione prospettata dalla Corte dei poteri sostitutivi statali dopo la riforma del Titolo V ha portato la dottrina ad ipotizzare due differenti fattispecie: una sostituzione ordinaria, che si fonda sui due pilastri del rinnovato dettato costituzionale, il pluralismo istituzionale paritario ed il principio di sussidiarietà; ed una sostituzione straordinaria ex art. 120 Cost., rimedio emergenziale aggiuntivo a presidio dei valori enunciati dalla norma costituzionale<sup>3</sup>.

Nel caso in esame, poteva escludersi intuitivamente il ricorrere di buona parte dei presupposti di cui all’art. 120 Cost. (obblighi internazionali o comunitari, pericolo grave per l’incolumità e la sicurezza pubblica, tutela dell’unità giuridica ed economica), mentre per quanto attiene alla “tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”, il giudice costituzionale aveva escluso che tale competenza ricorresse nella disciplina legislativa in esame, ritenendo prevalente, piuttosto, la materia della “tutela della salute”.

E’ stato invece osservato che la fattispecie disciplinata “avrebbe potuto integrare perfettamente, in astratto, un’ipotesi di sostituzione ordinaria [...]: ci troviamo nell’ambito di una materia concorrente come la tutela della salute, laddove dunque convivono *in re ipsa* interessi unitari e regionali; il legislatore introduce determinati principi la cui implementazione viene lasciata alle Regioni e alle Province autonome, chiamate ad una attività legislativa e amministrativa che assicuri una realizzazione dell’attività libero-professionale intramuraria capace di contemperarsi con l’attività istituzionale; la presenza di un potere sostitutivo statale potrebbe chiudere il cerchio, assicurando un rimedio adeguato a tutela degli interessi unitari compromessi nell’ipotesi di inadempimenti amministrativi degli enti regionali, e relativi agli svariati compiti che la legge assegna

---

<sup>3</sup> Simone Panjo, *I poteri sostitutivi nei confronti degli enti territoriali*, in *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Giuffrè, 2006, pag. 379 e ss. L’autore richiama, in particolare, la sentenza 43/2004 della Corte Costituzionale, da cui si evince che la Corte ritiene l’esercizio in via ordinaria di poteri sostitutivi non solo compatibile col sistema costituzionale, ed in particolare, con il principio di sussidiarietà, ma addirittura necessario: *“il conferimento della funzione all’ente territoriale maggiore supererebbe lo scrutinio di adeguatezza ma non quello della necessità, dal momento che proprio la possibilità di tutelare esigenze unitarie mediante la previsione di poteri sostitutivi rappresenterebbe un mezzo meno invasivo per l’autonomia regionale rispetto a quello dell’allocazione in alto delle funzioni, e dunque rispetto ad essa costituzionalmente preferibile”*, pag. 410.



loro”<sup>4</sup>: la norma statale poteva così essere salvata e ritenuta legittima quale ipotesi di sostituzione ordinaria, tanto che la disposizione non menziona l’articolo 120 secondo comma Cost. come suo presupposto <sup>4</sup>.

Porta alla conclusione inversa, peraltro, la considerazione che la disposizione rimanda alle procedure previste dalla legge con riferimento all’esercizio del potere sostitutivo previsto dall’art. 120 della Cost. La pronuncia della Corte appare quindi coerente con i propri precedenti nei quali è stato delineato il corretto inquadramento del potere sostitutivo ex art. 120 comma 2 Cost.: strumento a cui ricorrere non solo al fine di tutelare valori essenziali per l’ordinamento, ma anche a fronte di vere e proprie “emergenze istituzionali”. Per tale motivo la Corte ne esclude la legittimità nel caso di specie, in cui sarebbe stato difficile ipotizzare un’occasione di potenziale, drammatico pregiudizio per gli interessi menzionati dalla norma costituzionale, posto che lo Stato era intervenuto sull’organizzazione del servizio sanitario, con disposizioni che alla luce dell’attuale giurisprudenza non rientrano nei livelli essenziali delle prestazioni; va poi ricordato che veniva disciplinata dalla legge censurata non l’organizzazione sanitaria nel suo complesso, ma esclusivamente l’esercizio dell’attività libero-professionale intramoenia.

## 7 - Rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia

Di assoluto rilievo sono la **sentenza 102** e la successiva **ordinanza 103**, nelle quali la Corte ha per la prima volta affermato la sua legittimazione a proporre rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia ai sensi dell’art. 234 del Trattato CE.

Le decisioni sono state ritenute di portata storica dallo stesso Presidente della Consulta<sup>5</sup>, per il fatto che la Corte ha capovolto la propria costante giurisprudenza sul punto e ha ritenuto di potersi qualificare quale giudice nazionale ai sensi della citata disposizione del Trattato CE, in quanto essa “ha natura di giudice e, in particolare, di giudice di unica istanza”. La sentenza 102 è, inoltre, di estremo interesse anche per aver in qualche modo ridisegnato l’assetto dei rapporti tra diritto interno e diritto comunitario.

Per meglio apprezzare il *revirement* della Consulta, si ricorda che fin dal 1960 essa è stata investita della questione, affermando che non poteva essere inclusa fra “gli organi giudiziari, ordinari o speciali che siano, tante sono, e tanto profonde, le differenze tra il compito affidato alla prima, senza precedenti nell’ordinamento italiano, e quelli ben noti e storicamente consolidati propri degli organi giurisdizionali” (sentenza 13/1960). Dopo un tentennamento della Corte in occasione della sentenza 168/1991, nell’ordinanza 536/1995 essa esplicitamente riafferma la propria esclusione dal novero dei giudici nazionali cui fa

---

<sup>4</sup> Cesare Mainardis, *Qualche osservazione a Corte cost. n. 371/2008 (tra poteri sostitutivi statali ordinari e straordinari, interpretazione conforme e assetto dei rapporti Stato – Regioni)*, in Forum dei quaderni costituzionali, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it). Ritiene l’autore che “anche rimanendo ai dati positivi vigenti nell’ordinamento, un buon tratto di strada sembra ancora da compiere, come testimonia il caso qui commentato: al legislatore si può in effetti imputare di aver introdotto, un po’ maldestramente, un potere sostitutivo straordinario laddove, al limite, sarebbe stata necessaria e sufficiente la previsione di una sostituzione ordinaria, munita ovviamente di adeguati crismi sostanziali e procedurali (dimenticando oltretutto, il legislatore, che un potere come quello previsto ex art. 120 comma 2 Cost. non sembra affatto necessitare di una base legale sostanziale che si aggiunga al combinato disposto della previsione costituzionale e della norma di legge attuativa che disciplina le procedure d’intervento – ovvero l’art. 8 della L. n. 131/2003)”.

<sup>5</sup> Considerazioni finali del Presidente Giovanni Maria Flick sulla giurisprudenza costituzionale del 2008, in occasione dell’Udienza straordinaria del 28 gennaio 2009, Roma.

riferimento il Trattato CE ai fini del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, ancora utilizzando argomentazioni legate al nostro interno ordinamento costituzionale e basate sulla sua qualificazione di giudice chiamato a funzioni di controllo e garanzia dell'osservanza della Costituzione.

Tale impostazione è rimasta immutata fino ad oggi, anche se nel corso degli anni è andata mutando la giurisprudenza costituzionale relativa al rapporto fra fonti interne e fonti comunitarie, per non dimenticare che la riforma del Titolo V ha esplicitamente previsto il rispetto dell'ordinamento comunitario quale parametro di legittimo esercizio della potestà legislativa sia regionale che statale.

Già negli anni novanta, del resto, (sentenze 384/1994 e 94/1995) la Corte Costituzionale aveva argomentato la sua competenza ad assicurare “la piena salvaguardia del valore costituzionale della certezza e della chiarezza normativa di fronte a ipotesi di contrasto di una norma interna con una comunitaria”, peraltro evidenziando la diversità del giudizio innanzi alla Corte rispetto al giudizio comune, ove il giudice è chiamato a disapplicare direttamente la norma interna in contrasto con quella comunitaria, motivo per cui l'eventuale questione di legittimità costituzionale sollevata in quel giudizio comune sarebbe priva del requisito della rilevanza.

Come detto, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, la Corte è stata poi più volte sollecitata a pronunciarsi sulla conformità della legge regionale rispetto a disposizioni comunitarie. E' stato evidenziato<sup>6</sup> come queste decisioni (in particolare la sentenza 406/205 e la 129/2996 in cui per la prima volta viene dichiarata l'illegittimità costituzionale di una legge regionale per violazione di una direttiva, in considerazione del fatto che le disposizioni comunitarie fungono da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'art. 117, primo comma, Cost.) abbiano in qualche modo preparato il terreno alla scelta effettuata dalla Consulta con le decisioni 102 e 103 nelle quali essa argomenta che, essendo la Corte l'unico giudice della conformità della norma interna al diritto comunitario, “non ammettere in tali giudizi il rinvio pregiudiziale di cui all'art. 234 del Trattato CE comporterebbe un'inaccettabile lesione del generale interesse all'uniforme applicazione del diritto comunitario, quale interpretato dalla Corte di giustizia CE”. D'altra parte, precisa la Corte, “la nozione di ‘giurisdizione nazionale’ rilevante ai fini dell'ammissibilità del rinvio pregiudiziale deve essere desunta dall'ordinamento comunitario e non dalla qualificazione ‘interna’ dell'organo rimettente”.

L'ammissibilità del rinvio pregiudiziale sembra peraltro essere stata limitata dalla Corte all'ambito del contenzioso Stato-Regioni, in quanto giustificata sulla base della peculiare struttura del giudizio in via principale. In buona sostanza, il rinvio della Corte Costituzionale alla Corte di giustizia nei giudizi promossi in via di azione si pone come azione di chiusura del sistema, in quanto: qualora l'ipotesi del contrasto fra norma interna e norma comunitaria si verifichi nel corso di un giudizio comune, spetta al giudice comune disapplicare la norma interna illegittima o, nel caso in cui si ponga un problema interpretativo, adire direttamente la Corte di Giustizia. Nel caso invece di ricorso in via principale alla Corte Costituzionale per contrasto di una norma interna con la norma

---

<sup>6</sup> Elisabetta di Stefano, *Verso un patrimonio costituzionale comune. Riflessioni a margine della sentenza n. 102 del 2008*, in Rubrica Studi di Consulta online, [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)

comunitaria, la Corte dichiara illegittima la norma interna in contrasto ma, nel caso di dubbi interpretativi, non ha altra alternativa che adire la Corte di giustizia <sup>7</sup>.

Ed infatti, tutta la dottrina di commento evidenzia come la decisione della Corte di ricorrere al rinvio pregiudiziale è circoscritta al giudizio in via di azione, lasciando trapelare un atteggiamento prudentiale della Corte.

Tuttavia, da un punto di vista meramente concettuale, se la Corte è giudice nazionale ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE, nel giudizio in via principale, non può che esserlo anche nel giudizio in via incidentale: anche nel corso di tali giudizi la soluzione del contrasto normativo potrebbe richiedere il coinvolgimento anche dell'organo di giustizia costituzionale. L'obbligo di disapplicazione della norma interna in contrasto con quella comunitaria, infatti, sussiste solo qualora la disposizione comunitaria di cui si constata la violazione sia direttamente applicabile: l'estensione del rinvio pregiudiziale anche ai giudizi istaurati in via incidentale potrebbe trovare terreno "nel caso in cui il giudice sollevi la questione di legittimità costituzionale per violazione di una disposizione comunitaria non direttamente applicabile senza ritenere di dover prima adire la Corte di Giustizia; anche in questo caso il giudice costituzionale, chiamato a sindacare la conformità della norma interna a quella comunitaria e in quanto giudice di ultima istanza, sarebbe posto di fronte alla necessità di garantire l'uniforme interpretazione del diritto comunitario.[...]In altri termini, la limitazione del rinvio pregiudiziale al giudizio in via principale è stata spiegata sulla base di ragioni "processuali", per il fatto cioè che, sulla base della giurisprudenza inaugurata con la sentenza Granital, la Corte non potrebbe essere investita del contrasto fra norma interna e norma comunitaria per difetto di rilevanza dell'eventuale questione di legittimità costituzionale e non in ragione di una diversa natura dell'organo di giustizia costituzionale. Qualora tale ostacolo non dovesse porsi, per insussistenza dell'obbligo di disapplicazione, non si vedono ragioni per escludere un rinvio anche nell'ambito del giudizio incidentale"<sup>8</sup>.

Quanto al secondo elemento di spicco della sentenza 102, vale a dire l'assetto dei rapporti tra diritto interno e diritto comunitario, la Corte offre una nuova ricostruzione rispetto ad un passato anche recente in cui configurava i due ordinamenti come autonomi e distinti, ancorché ovviamente coordinati. Il ruolo riconosciuto alle fonti comunitarie nel

---

<sup>7</sup> E' stato osservato, inoltre, che il problema del rinvio pregiudiziale "si è posto soprattutto (come sembra confermare la stessa sentenza n. 102 del 2008) per i giudizi promossi in via principale dallo Stato contro leggi regionali. Il fatto che le leggi regionali possono essere impugnate per qualsiasi vizio di incostituzionalità (a differenza di quelle statali, che sono denunciabili solo per violazione della sfera di competenza regionale) rende assai più probabile che il contrasto con il diritto comunitario venga prospettato nei casi in cui il giudizio in via d'azione si instaura su iniziativa dello Stato", Luciana Pesole, *La corte costituzionale ricorre per la prima volta al rinvio pregiudiziale. spunti di riflessione sull'ordinanza n. 103 del 2008*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), pag. 8.

Nello stesso senso Sergio Bartole, il quale osserva che la decisione della Corte di adire la Corte di giustizia nell'ambito non solo di un giudizio in via di azione, ma più precisamente instaurato dallo Stato avverso una norma regionale, sarebbe dettata dal fatto che in questo tipo di giudizio "la Corte è forse meno preoccupata dei vincoli che possono derivare al suo giudizio dalla pronuncia interpretativa dei giudici del Lussemburgo di quanto non tema questi vincoli in altre materie per le quali preferisce lasciare agli altri giudici il compito (e il rischio?) di investire la Corte di Giustizia di un giudizio che può avere effetti incisivi sul nostro ordinamento costituzionale. In materia regionale la Corte ha già in più di un'occasione accettato interferenze comunitarie quanto al riparto delle competenze fra Stato e Regioni (sentt. nn. 142/1972, 389/1987, 126/1996, 93/1997, 336/2005) e, quindi, probabilmente assegna a questo una più ridotta rilevanza di quella che è disposta a riconoscere ai principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e ai diritti inalienabili della persona umana (sentt. nn. 183/1973 e 170/1984)", *Pregiudiziale comunitaris ed "integrazione" di ordinamenti*, in Forum dei quaderni costituzionali, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), pag. 5.

<sup>8</sup> Elisabetta di Stefano, op.cit.

giudizio di legittimità costituzionale è analogo a quello attribuito alla CEDU e alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo dalla sentenza 348/2007, citata infatti nella motivazione della sentenza 102 per chiarire il senso dell'affermazione secondo la quale le disposizioni comunitarie rappresentano norme interposte che rendono operativo il parametro costituito dal primo comma dell'art. 117 Cost.: in più, la Corte afferma che *“con la ratifica dei Trattati comunitari, l'Italia è entrata a far parte dell'ordinamento comunitario, e cioè di un ordinamento giuridico autonomo, integrato e coordinato con quello interno, ed ha trasferito, in base all'art. 11 Cost., l'esercizio di poteri, anche normativi, nelle materia oggetto dei Trattati medesimi”*.

E' stato, a tale proposito, rilevato che è la prima volta che la Corte accenna ad una integrazione di ordinamenti, utilizzando un termine a suo tempo utilizzato dalla Corte di Giustizia ed, invece, contrastato dalla Consulta che lo evidenziava proprio come elemento di differenziazione delle impostazioni delle due corti. Forse anche la scelta di utilizzare tale termine può essere interpretata nel senso che la Corte Costituzionale “non solo manifesta la sua considerazione per l'interesse generale all'uniformità dell'interpretazione del diritto comunitario, ma si dichiara disposta a seguire l'interpretazione del diritto comunitario che nel caso di specie la Corte di Giustizia farà propria”.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Sergio Bartole, op. cit.

## **PARTE II**

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

La ripartizione delle competenze è, ovviamente, il cuore delle decisioni della Corte relativamente ai giudizi che vedono come parti le regioni speciali o le province autonome: d'altro canto, non è sempre agevole individuare, con riferimento alle questioni trattate in una medesima decisione, titoli di competenza unici. Anche nel 2008 sono molte, infatti, le decisioni in cui la Corte ha dovuto ricorrere al principio della prevalenza per determinare l'ambito di competenza di volta in volta evocato, così come svariati sono i casi in cui si assiste all'operare congiunto di competenze trasversali ed autonomi titoli di competenza.

Si è ritenuto, pertanto, di illustrare nella presente Parte II le sentenze maggiormente significative, relativamente alla quali va detto, in via generale, che si pongono in sostanziale linea di continuità con la precedente giurisprudenza costituzionale.

#### **8 - Energia**

Particolarmente interessante è la **sentenza 1**, della quale già si è accennato con riferimento alla questione dell'autoqualificazione della materia. Per quanto attiene, invece, specificamente alla determinazione della materia del contendere, la sentenza offre degli spunti rilevanti.

In primo luogo, come più volte ha avuto modo di fare relativamente a quadri giuridici di non semplice individuazione, la Corte ha ritenuto opportuno premettere una ricostruzione dell'evoluzione della normativa in materia di grandi derivazioni idroelettriche tanto con riferimento alle Regioni ordinarie quanto con riferimento alla specifica posizione della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, ricordando che il decreto legislativo 112/1998 ha conferito alle regioni tutte le funzioni amministrative relative alle derivazioni di acqua pubblica, alla ricerca, estrazione e utilizzazione delle acque sotterranee, alla tutela del sistema idrico sotterraneo, nonché alla determinazione dei canoni di concessione e all'introito dei relativi proventi. Con l'entrata in vigore delle modifiche del Titolo V della Costituzione, alle regioni ordinarie è stata, inoltre, attribuita una competenza legislativa concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

Peculiare è invece la posizione della regione autonoma ricorrente, in considerazione delle competenze ad essa riservate dallo Statuto e dalle relative norme di attuazione: il Friuli Venezia Giulia è, infatti, titolare del demanio idrico, tranne alcune limitate eccezioni, e di tutte le inerenti funzioni amministrative, ed è (solo) delegata ad esercitare le funzioni amministrative per le concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche. Non può quindi lamentare lesione delle sue attribuzioni statutarie, ma solo della propria potestà legislativa concorrente che il titolo V, parte II, della Costituzione, in virtù del richiamo dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, le ha conferito nella materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, ponendosi quindi sullo stesso piano delle altre regioni ordinarie ricorrenti.

Nel merito, la Corte ritiene che rientrino nella materia di esclusiva competenza statale della tutela della concorrenza le disposizioni statali relative alla disciplina a regime delle concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche, incentrata sulla previsione di meccanismi concorrenziali, finalizzati a consentire la selezione del concessionario all'esito

di una gara ad evidenza pubblica. Illegittima è solo la disposizione che non prevede un adeguato coinvolgimento delle Regioni nel procedimento finalizzato all'adozione del provvedimento ministeriale che determina i requisiti ed i parametri concernenti la procedura di gara, ritenendo che tale provvedimento interferisca su aspetti organizzativi, programmatori e gestori della materia, di competenza concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia e necessitando di un coinvolgimento, sul piano amministrativo, delle Regioni.

Per quanto attiene alla disciplina del regime transitorio, la Corte perviene invece ad una diversa ricostruzione della materia sulla quale è di particolare interesse soffermarsi. La disciplina statale prevedeva una proroga generalizzata, per un periodo pari a dieci anni, di tutte le grandi concessioni di derivazione idroelettrica in corso alla data di entrata in vigore della legge, introducendo anche una dettagliata disciplina della procedura finalizzata ad ottenere la proroga; ratio asserita della disposizione era quella di garantire adeguati tempi di completamento del processo di liberalizzazione e integrazione europea del mercato interno dell'energia elettrica.

La argomentazioni con cui la Corte accoglie la tesi delle ricorrenti, che avevano impugnato anche queste disposizioni ritenendole lesive di svariate competenze regionali concorrenti (quali governo del territorio; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; valorizzazione dei beni culturali ed ambientali) si sviluppa muovendo dalla considerazione che, nonostante il richiamo esplicito a criteri concorrenziali, *“deve anzitutto escludersi che la disposizione in questione possa giustificarsi alla luce della competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione. La previsione censurata, in effetti, anziché aprire gradualmente il mercato interno dell'energia seguendo le scadenze naturali delle diverse concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche, proroga irragionevolmente queste ultime di dieci anni decorrenti dalla data di scadenza di ciascuna concessione. La norma, dunque, lungi dal costituire uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza, contrasta con i principi comunitari e contraddice apertamente il fine (la tutela della concorrenza), che pur afferma di voler perseguire.”*

La Corte ascrive quindi la censurata norma transitoria alla competenza concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, e la ritiene lesiva delle competenze regionali, in quanto costituisce una norma di dettaglio.

Da una parte, quindi, la Corte afferma espressamente che la gara ad evidenza pubblica costituisce uno strumento indispensabile per la tutela e promozione della concorrenza<sup>10</sup>: Dall'altra, proprio sulla base di quanto sopra rilevato, la Corte censura la disposizione che detta in via transitoria la proroga decennale delle concessioni in atto, evidenziando gli effetti “anticoncorrenziali” di una misura disciplinata in questa maniera. Ed infatti, si evince dal percorso argomentativo della Corte che il regime transitorio così disciplinato non è affatto funzionale ad agevolare l'apertura (ancorchè graduale) del mercato. Al contrario, la disposizione appare foriera di un consolidamento delle posizioni vigenti di talune imprese, portando ad un'irragionevole elusione delle gare per ben un decennio, decorrente tra l'altro dalla data di scadenza delle singole concessioni. Trattasi di

---

<sup>10</sup> In questo senso, si pone in linea con la precedente giurisprudenza, essendo ormai pacifico che la nozione di concorrenza vada intesa in senso ampio, quale concorrenza per il mercato e concorrenza nel mercato, rientrandovi non solo le misure di tutela vere e proprie ma anche quelle di promozione, che mirano cioè ad aprire un mercato ancora *in fieri* o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese.

una proroga *tout court* che integra una misura anticoncorrenziale, non ascrivibile alla materia della tutela della concorrenza.

E' stato, invece, evidenziato<sup>11</sup> come la sentenza, “nel ribadire approdi già sperimentati, finisce per evidenziare la singolarità dell’argomentazione. Non può non essere rilevato che appare, in vero, singolare che la riconducibilità di una misura legislativa statale alla materia della “tutela della concorrenza” debba essere esclusa, pur quando appaia evidente che essa, come è avvenuto nel caso di specie, intende comunque disciplinare l’assetto concorrenziale di un determinato settore economico [...] con la conseguenza, a ben vedere, che la competenza dello Stato – che in ipotesi “c’è”, in quanto l’intervento statale risulta senz’altro finalizzato ad incidere sull’assetto concorrenziale – in realtà “non c’è”, per il motivo che il medesimo intervento produrrebbe – a detta di un interprete, per quanto autorevole – effetti “anticoncorrenziali”.

Ed, effettivamente, a leggere la sentenza contestualmente ad altre pronunce della Corte il dubbio c’è: in materia di servizi pubblici locali, ad esempio, la Corte ha avuto modo di pronunciarsi<sup>12</sup> su alcune disposizioni regionali che interferivano sicuramente in materia di concorrenza e che disciplinavano anche regimi transitori. La Corte affermava in quella sede che le regioni possono contribuire alla promozione del modello concorrenziale del mercato (dei servizi pubblici locali nel caso di specie), ritenendo invece illegittima la disciplina della regione Abruzzo che, in un’ottica troppo rigida e troppo rapida del raggiungimento del libero mercato aveva mancato di dettare una disciplina transitoria, vietando invece fin dall’entrata in vigore della legge alle società a capitale interamente pubblico, già affidatarie in via diretta della gestione di un servizio pubblico, di partecipare alle gare ad evidenza pubblica per la scelta del soggetto gestore del servizio.

Se invece, come la Corte ritiene nella sentenza del 2008, lo Stato non può disporre la proroga delle concessioni in parola, poiché la misura non integra una disposizione di principio, bensì di dettaglio, rimane da chiedersi come potrebbero ritenersi eventuali misure transitorie di proroga delle concessioni, dettate, in ipotesi, dai legislatori regionali, con riferimento al rispettivo territorio.

La Corte si era già pronunciata in passato sulla disciplina transitoria regionale, ad esempio nella sentenza 80/2006 (in materia di servizi di trasporto pubblico locale): è stato rilevato<sup>13</sup>, come in quella circostanza, il giudice avesse risolto drasticamente le varie questioni, dichiarando l’illegittimità delle disposizioni regionali rispetto all’unico parametro

---

<sup>11</sup> Sandro Manica, concessioni idroelettriche e tutela della concorrenza nella sentenza della Corte Costituzionale 14 gennaio 2008, n. 1, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

<sup>12</sup> Sentenze 29 e 80 del 2006.

<sup>13</sup> Camilla Bozzacchi, *Il concorso del legislatore statale e di quelli regionali alla liberalizzazione dei servizi pubblici locali nelle recente giurisprudenza costituzionale*, in forum quaderni costituzionali, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it): “La risposta del giudice costituzionale, a fronte delle obiezioni delle Regioni in merito al fatto che le rispettive normative possano essere considerate come incidenti in vari altri ambiti materiali, riconducibili a competenze di natura residuale, è assai netta: essa utilizza in maniera perentoria il titolo della competenza statale di tutela della concorrenza, che è capace di operare su vari e differenti ambiti materiali, e di imporre un unico criterio di carattere finalistico, quello del superamento di assetti monopolistici e dell’introduzione di regole di concorrenzialità nella gestione dei servizi di trasporto regionale e locale..... A partire dalla sent. n. 14 del 2004 - estranea tuttavia alla materia dei servizi pubblici locali - per giungere fino a queste due ultime pronunce, la Corte mantiene prioritario il valore ed il fine della concorrenza rispetto a qualsiasi diverso interesse, ampliando nel caso della sent. n. 29 il titolo di intervento del legislatore regionale, o comprimendolo in maniera radicale, come avviene nella seconda delle sentenze esaminate: in tutti i casi essa riesce ad estendere la portata della competenza statale ex art. 117, comma 2, lett. e) Cost., attraendo ad essa interessi e fenomeni che in realtà potrebbero essere altrettanto riconducibili a differenti titoli di potestà regolativi”.

della funzione trasversale e finalistica della «tutela della concorrenza»: tale illegittimità veniva fatta discendere dalla mancata conformità ad una disciplina statale posta a tutela della concorrenza, capace di incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali le competenze statali si applicano (ed infatti, in quel caso, le discipline regionali erano incompatibili con quanto dettato dalla disciplina statale di settore che aveva già prorogato i termini della liberalizzazione, per cui le Regioni ad avviso della Corte non potevano ulteriormente conservare i preesistenti rapporti di affidamento).

Anche nella materia oggetto della sentenza del 2008 l'ipotesi di una proroga "regionale" è stata ritenuta<sup>14</sup> tutt'altro che peregrina, anche se, in buona sostanza, un intervento regionale, in ipotesi legittimo, per essere tale in concreto dovrebbe anche caratterizzarsi per il fatto di dettare una disciplina di dettaglio ragionevole, nel senso di non incidere negativamente e pesantemente sull'assetto concorrenziale del mercato e di prevedere non una proroga secca come quella tentata dal legislatore statale. Infatti, alla luce della sentenza in commento, le Regioni sono da ritenersi senz'altro titolari del potere di disporre la proroga, quale misura di dettaglio riconducibile, secondo quanto chiaramente evidenziato dalla Corte, alla competenza concorrente in materia di "energia". Dall'altra, potrebbe peraltro pure sostenersi che la previsione, da parte delle Regioni, di una siffatta misura di proroga potrebbe determinare effetti limitativi, o finanche ostativi, all'apertura alla concorrenza del settore in parola; ciò, quantomeno, se prospettata in termini identici o analoghi a quella contemplata dal legislatore statale.

## 9 – Ambiente

Sempre interessanti per gli spunti che offrono, anche nell'anno 2008, sono le sentenze della Corte in materia di ambiente.

In particolare, in considerazione della notevole incidenza nella materia de qua delle competenze del legislatore comunitario, la Corte ha avuto modo di esaminare in più occasioni la portata, ai sensi dell'art. 117 primo comma della Costituzione, dei vincoli dell'ordinamento comunitario sulla legislazione interna, sia nazionale che, soprattutto, regionale.

Nella **sentenza 62** oggetto dell'impugnazione sono alcune disposizioni della Provincia autonoma di Bolzano della legge provinciale 4/2006 in materia di gestione dei rifiuti e tutela del suolo.

La Corte ha ribadisce che per consolidata giurisprudenza la disciplina dei rifiuti si colloca nell'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema di competenza esclusiva statale. Osserva, peraltro, che tale competenza statale si intreccia sovente con altri interessi e competenze, di conseguenza, deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare standard di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, mentre resta ferma la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali.

Pertanto, anche nel settore dei rifiuti, accanto ad interessi inerenti in via primaria alla tutela dell'ambiente, possono venire in rilievo interessi sottostanti ad altre materie, per cui la «*competenza statale non esclude la concomitante possibilità per le Regioni di intervenire [...], ovviamente nel rispetto dei livelli uniformi di tutela apprestati dallo Stato*». Ed infatti lo statuto speciale della Provincia autonoma riserva a quest'ultima competenza esclusiva in materia di "tutela del paesaggio" e "urbanistica" e la competenza

---

<sup>14</sup> Sandro Manica, op.cit.



concorrente in materia di “igiene e sanità”: peraltro, la disciplina dell’ambiente che scaturisce dall’esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, quella in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, cui è riconducibile il settore dei rifiuti, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato.

Quanto all’evocato parametro del rispetto dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario per quanto attiene ad un’altra disposizione provinciale, la quale escludeva dall’applicazione della medesima legge (appunto, relativa alla gestione dei rifiuti) le terre e le rocce da scavo ed i residui della lavorazione della pietra non contaminati, destinati all’effettivo utilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati, la Corte, alla luce dei principi espressi nella materia dalla Corte di giustizia<sup>15</sup> la ritiene in contrasto con la direttiva 2006/12/CE (norma interposta), pertanto illegittima ai sensi del parametro dell’art. 117 comma primo Cost.

Va, infatti, tenuto conto nella disciplina di settore dell’obbligo di interpretare in modo ampio la nozione di rifiuto, e che pertanto la possibilità di considerare un bene, un materiale o una materia prima derivante da un processo di estrazione o di fabbricazione che non è principalmente destinato a produrlo, un sottoprodotto di cui il detentore non intende disfarsi, deve essere limitata alle situazioni in cui il riutilizzo è certo e non semplicemente eventuale. Al contrario, la norma provinciale fa sorgere la presunzione generale che, nelle situazioni da esse previste, le terre e rocce da scavo costituiscano sottoprodotti che presentano per il loro detentore, data la sua volontà di riutilizzarli, un vantaggio o un valore economico anziché un onere di cui egli cercherebbe di disfarsi.

La Corte conclude affermando che la censurata disposizione provinciale, sottraendo alla nozione di rifiuto taluni residui che invece, in base a disciplina e consolidata giurisprudenza comunitaria, corrispondono alla definizione comunitaria di rifiuto, si pone in contrasto con la direttiva medesima.

Analoga sorte per le disposizioni sempre della Provincia autonoma di Bolzano cassate dalla Corte nella **sentenza 387**. Anche in questo caso viene richiamata quale norma interposta la disciplina comunitaria in materia, relativa ai prelievi venatori in deroga, disciplina particolarmente rigorosa per l’evidente motivo che le eccezioni alle regole generali sulle modalità e sui limiti dell’esercizio della caccia rischiano di incidere negativamente, se non dettagliatamente circoscritte, sulla conservazione delle diverse specie animali.

La disciplina contenuta nella norma censurata è sicuramente riconducibile all’ambito materiale della «caccia», che rientra nella competenza legislativa primaria della Provincia autonoma di Bolzano ai sensi dello Statuto; tuttavia, ancora una volta la Corte ripropone l’argomentazione che anche a fronte della competenza legislativa primaria delle Regioni a statuto speciale, spetta pur sempre allo Stato la determinazione degli standard minimi ed uniformi, nell’esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela dell’ambiente e

---

<sup>15</sup> Trattasi della sentenza 18 dicembre 2007, in causa C-194/05, Commissione c. Repubblica italiana, relativa all’esclusione delle terre e delle rocce da scavo destinate all’effettivo riutilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati dall’ambito di applicazione della disciplina nazionale sui rifiuti, ad opera dell’art. 10 della legge 23 marzo 2001, n. 93 (Disposizioni in campo ambientale) e dell’art. 1, commi 17 e 19, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, recante «Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive». Vengono inoltre citate le sentenze della Corte di giustizia 11 novembre 2004, causa C-457/02, Niselli; 11 settembre 2003, causa C-114/01, Avesta Polarit Chrome; 18 aprile 2002, causa C-9/00, Palin Granit Oy.

dell'ecosistema, secondo quanto prescrive l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.. Anche una diversa disposizione provinciale che disciplinava i giardini zoologici in maniera difforme da quanto previsto dalla disciplina statale, pur rientrando questa volta nella materia di competenza legislativa primaria dei «parchi per la protezione della flora e della fauna», è soggetta ai limiti ed ai condizionamenti che derivano dalla competenza statale generale in materia di tutela dell'ambiente. Di conseguenza, la difformità della normativa provinciale rispetto a quella statale, nelle parti in cui possono essere messi a rischio gli standard uniformi, implica l'illegittimità costituzionale.

In quest'ultimo caso, peraltro, la Corte si sofferma anche sul contrasto della disposizione con la disciplina comunitaria, in quanto carente sotto il profilo della accurata delimitazione delle deroghe, non prevedendo che nel relativo provvedimento siano indicate le finalità della deroga, elencate invece in modo tassativo dalla disciplina comunitaria. Con tale generica previsione, la norma provinciale *de qua* predispone una tutela della fauna selvatica inferiore a quella prevista in sede europea (recepita integralmente dal legislatore nazionale), che si presenta come più rigorosa e dettagliata, e, pertanto, illegittima anche per contrasto con l'art. 117 primo comma Cost.

Di notevole interesse è infine la sentenza **104**, per la ricostruzione che, ancora una volta, la Corte propone della materia ambiente, che *“viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che vengano a contatto con quella dell'ambiente.”*

E' stato, sul punto, evidenziato<sup>16</sup> come la sentenza, che si pone in linea con la giurisprudenza degli ultimi anni, nel riservare allo Stato la cura degli interessi sottesi alle etichette di cui all'art. 117, secondo comma, Cost., e alle Regioni l'esercizio della potestà legislativa in materie che incidono indirettamente sugli interessi affidati alla cura statale, riconosce pure un limite alla potestà legislativa statale.: lo Stato non sarebbe cioè libero di spostare la linea di confine tra disciplina statale e regionale a suo piacimento, ma dovrebbe necessariamente rispettare il principio di sussidiarietà che si concretizza in una verifica sulla ragionevolezza e proporzionalità delle scelte operate.

Lo Stato, con la disposizione censurata, finiva infatti per vincolare le Province autonome in una materia di loro competenza mediante un atto sublegislativo, un decreto ministeriale che fissava determinati standard su tutto il territorio nazionale: la Corte nell'affermare che talune materie di competenza provinciale («tutela del paesaggio», «caccia e pesca», «parchi per la protezione della flora e della fauna», e «foreste»), costituiscono semplici aspetti della materia della tutela ambientale, non ne fa derivare una riserva di competenza generale statale in materia di ambiente. Ritiene, al contrario, che nel caso specifico la competenza delle Province autonome di Trento e di Bolzano in materia di parchi riservi a queste ultime la concreta attuazione per il loro territorio alla direttiva 92/43/CEE, la quale impone misure di salvaguardia sui siti di importanza comunitaria (SIC) e misure di conservazione sulle zone speciali di conservazione (ZSC) e sulle zone di protezione speciale (ZPS), a seguito della «definizione» di queste ultime di intesa con lo Stato. Pertanto, la norma statale aveva illegittimamente imposto alle Province autonome di conformarsi, nell'adozione delle misure di salvaguardia e delle misure di conservazione,

---

<sup>16</sup> Filippo Binelli, *Separazione vs collaborazione: due nuove pronunce della Corte costituzionale in tema di tutela dell'ambiente e di materie trasversali*, in Forum dei quaderni costituzionali, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

«ai criteri minimi uniformi» di un emanando decreto ministeriale. La dichiarazione di illegittimità della norma ha successivamente investito (**sentenza 329**) anche il decreto ministeriale cui rimandava la disposizione illegittima, autonomamente impugnato dalla provincia autonoma di Trento, che è stato dichiarato illegittimo per sopravvenuta caducazione della norma legislativa su cui si fondava.

## **10 - Tutela della salute**

In materia di tutela della salute si segnala **la sentenza 371**, della quale già si è detto con riferimento ai poteri sostitutivi, ma che spicca anche per la cristallina ricostruzione della materia oggetto del giudizio, con richiamo al ben noto principio della prevalenza.

Oggetto dell'impugnazione erano alcuni articoli della legge statale 120/2007 di disciplina dell'attività libero-professionale intramuraria.

La Corte procede preliminarmente alla individuazione della materia entro la quale le disposizioni censurate devono essere collocate, chiarendo innanzitutto che, per la Provincia autonoma di Trento, non vengono in rilievo norme dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige (o delle relative disposizioni di attuazione), bensì l'art. 117 Cost., pure invocato nel ricorso e nelle successive difese. Richiama a tal fine la sentenza n. 50 del 2007 che, oltre ad aver escluso che l'art. 2 delle norme di attuazione dello statuto per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità abbia integrato la competenza legislativa delle Province autonome di Trento e Bolzano in materia sanitaria (negando, così, che con esso si sia inteso assimilare, quanto alla natura primaria della potestà legislativa, le competenze provinciali ivi contemplate alla competenza della Regione Trentino-Alto Adige), ha anche ribadito che l'unica competenza legislativa della Provincia in materia sanitaria si configura come una competenza di tipo concorrente. Inoltre, 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, così violando lo statuto regionale.

La Corte ribadisce quindi, come da costante giurisprudenza costituzionale, che a norma dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 è alla disposizione costituzionale di cui al citato art. 117 (in particolare, tutela della salute) che occorre fare riferimento.

Ciò chiarito, non aderisce alla tesi della ricorrente secondo cui le norme censurate sarebbero rientrate nella materia dell'ordinamento degli uffici regionali o provinciali ovvero nell'ambito dell'organizzazione sanitaria locale. Tale ultimo ambito, peraltro, neppure può essere invocato come "materia" a sé stante, agli effetti del novellato art. 117 Cost., in quanto l'organizzazione sanitaria è parte integrante della materia costituita dalla "tutela della salute". Neppure, però, condivide la tesi della difesa dello Stato che riconduce, in toto, le norme ai livelli essenziali di assistenza di cui al comma 2, lettera m) dell'art. 117 Cost. in quanto la determinazione di tali livelli presuppone la individuazione di prestazioni sanitarie essenziali da assicurare agli utenti del Servizio sanitario nazionale da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale.

In realtà, a parere della Corte le disposizioni impuginate, anche in ragione dell'eterogeneità del contenuto, investono nel complesso una pluralità di ambiti materiali, ma la materia sulla quale in via prevalente, incidono, è a suo parere quella della tutela della salute, di competenza ripartita tra lo Stato e le Regioni.

D'altronde, la Corte aveva già sottolineato che il nuovo quadro costituzionale recepisce una nozione della materia "tutela della salute" assai più ampia rispetto alla

precedente materia “assistenza sanitaria e ospedaliera”, con la conseguenza che le norme attinenti allo svolgimento dell’attività professionale intramuraria, “*sebbene si prestino ad incidere contestualmente su una pluralità di materie (e segnatamente, tra le altre, su quella della organizzazione di enti “non statali e non nazionali”)*”, vanno “*comunque ascritte, con prevalenza, a quella della “tutela della salute”*”.

Nel merito, le questioni prospettate sono state ritenute in parte fondate, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., in relazione al riparto della competenza concorrente dello Stato e delle Regioni e Province autonome nella materia in questione: la dichiarazione di illegittimità costituzionale ha pertanto investito quelle disposizioni statali che, lungi dall’essere espressive di un principio fondamentale, regolavano in modo dettagliato ed autoapplicativo determinate attività, con una eccessiva compressione della facoltà di scelta spettante alle Regioni e alle Province autonome.

## **11 – Politica estera e cooperazione allo sviluppo**

Dopo la riforma del titolo V, molte regioni si sono dotate di una propria disciplina in materia di cooperazione allo sviluppo, anche in considerazione del fatto che l’articolo 117 non la menziona espressamente, congiuntamente ad una sempre maggiore propensione all’attività internazionale in genere da parte delle regioni stesse .

Lo Stato, nell’impugnare la legge regionale della Regione Valle d’Aosta di disciplina della cooperazione allo sviluppo, richiama un suo costante orientamento per cui la stessa si configura quale disciplina attinente alla cooperazione internazionale, a sua volta parte integrante della politica estera dell’Italia e, dunque, materia di sua competenza esclusiva.

La Corte, nella **sentenza 285**, richiama preliminarmente la precedente giurisprudenza in base alla quale sono state ritenute lesive della competenza statale in materia di politica estera norme regionali che prevedevano, in capo alla Regione, il potere di determinazione degli obiettivi della cooperazione internazionale, degli interventi di emergenza ed il potere di individuazione dei destinatari dei benefici sulla base di criteri fissati dalla stessa Regione. Tali norme, infatti, implicando l’impiego diretto di risorse, umane e finanziarie, in progetti destinati a offrire vantaggi socio-economici alle popolazioni e agli Stati beneficiari ed entrando in tal modo nella materia della cooperazione internazionale, ad avviso della Corte autorizzano e disciplinano attività di politica estera, come chiaramente espresso nella sentenza 131 del 2008, relativa alla censura di analoghe disposizioni della regione Calabria: “*rientrano [...] nella politica estera dello Stato, come iniziative di cooperazione, sia la fornitura di materiali di prima necessità e attrezzature alle popolazioni colpite, implicando delle scelte nella individuazione delle popolazioni da aiutare (si pensi al conflitto armato tra due Stati); sia la collaborazione tecnica, anche mediante l’invio di personale regionale, ed eventuale coordinamento delle risorse umane messe a disposizione da associazioni, istituti, Enti pubblici o privati, che presuppone la scelta delle aree geografiche e delle popolazioni cui offrire la collaborazione tecnica; sia il sostegno a Enti che operano per finalità di cooperazione umanitaria e di emergenza; sia, infine, la raccolta e la costituzione di fondi, con la promozione di pubbliche sottoscrizioni di denaro da far affluire su apposito capitolo di bilancio per interventi a favore delle popolazioni colpite da emergenze*».

Rientrano nella politica estera finanche le attività di protezione civile relative ad interventi per fronteggiare situazioni eccezionali causate da calamità naturali, o situazioni di denutrizione o gravi carenze igienico-sanitarie: esse sarebbero comunque attributive di una larga autonomia a favore delle regioni nell’individuazione dei Paesi beneficiari e nella

definizione delle iniziative da attuare; neppure la circostanza per la quale l'iniziativa di cui di volta in volta si tratti sia stata promossa da singoli Stati esteri ovvero da organizzazioni internazionali vale ad escludere il rischio che essa sia in contrasto con la politica estera dello Stato italiano, il quale ben può avere obiettivi diversi da quelli perseguiti da quegli altri Stati o da quelle organizzazioni internazionali.

La Corte continua, quindi, ad essere restia a concedere un seppur limitato ambito di intervento normativo in capo alla Regioni (che, a loro volta, continuano a cercare di ritagliarsi spazi di competenza), assestandosi piuttosto sulla posizione statale estremamente rigida secondo la quale il potere estero regionale si esaurisce in buona sostanza negli accordi e nelle intese che le Regioni possono concludere ai sensi dell'art. 117 u.c. Cost., secondo le procedure di cui all'art. 6 della legge attuativa 131/2003. La Corte si limita infatti ad elencare le attività previste dalla disposizione impugnata, affermando poi apoditticamente che esse «rientrano evidentemente nella materia della politica estera», senza peraltro offrire una definizione puntuale di politica estera e cooperazione allo sviluppo, in qualche modo presupponendone il significato. Per tale motivo, è stato commentato che «pare di assistere al classico dialogo tra sordi, in cui Stato, *Regioni e Corte costituzionale vanno ciascuno per la propria strada, in un quadro concettuale e normativo non privo di incongruenze*»<sup>17</sup>. In effetti, la Corte appare preoccupata dall'intento di mantenere la coerenza con i propri precedenti, ove alle regioni era riconosciuta la possibilità di svolgere attività internazionale nel rispetto del potere statale di controllo, secondo il quadro giuridico approntato dalla legge 47/1987.

Sembrerebbe tuttavia necessario un chiarimento a breve su alcuni punti essenziali<sup>18</sup>: i) la Corte dovrà prima o poi prendere una posizione un po' più chiara sulla distinzione concettuale tra potere estero regionale *tout court* e attività regionali di cooperazione internazionale<sup>19</sup>; ii) la cooperazione internazionale non può ignorare il mutato quadro normativo a seguito della revisione costituzionale; iii) occorre una più approfondita riflessione sull'identificabilità di criteri oggettivi di valutazione dell'incidenza delle attività regionali rispetto alla politica estera dello Stato; iv) anche le regioni devono trovare un modo per andare avanti. Nel 2004, in occasione dell'analisi della costituzionalità della legge «La Loggia», la Corte aveva indicato nel silenzio degli statuti regionali (particolarmente di quelli speciali) sui poteri regionali in ambito internazionale un problema da risolvere e, indirettamente un'opportunità da sfruttare. La revisione degli statuti potrebbe quindi rappresentare l'occasione, almeno per le Regioni speciali, per ritagliarsi margini maggiori e soprattutto più chiari nella sfera internazionale in genere, e nella cooperazione allo sviluppo in particolare.

---

<sup>17</sup> Francesco Palermo, *Regioni e Corte: dialogo tra sordi sulla cooperazione allo sviluppo*, in Forum di quaderni costituzionali, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>18</sup> Francesco Palermo, op. cit.

<sup>19</sup> Per quanto attiene alla differenza tra politica estera e rapporti internazionali, nella sentenza in commento la Corte afferma che «l'art. 117, comma secondo, lettera a), nel delineare la competenza legislativa spettante in via esclusiva allo Stato, sottolinea una dicotomia concettuale tra meri «rapporti internazionali» da un lato e «politica estera» dall'altro, che non si ritrova nel terzo comma dello stesso art. 117, che individua la competenza regionale concorrente in materia internazionale. La politica estera, pertanto, viene ad essere una componente peculiare e tipica dell'attività dello Stato, che ha un significato al contempo diverso e specifico rispetto al termine «rapporti internazionali». Mentre i «rapporti internazionali» sono astrattamente riferibili a singole relazioni, dotate di elementi di estraneità rispetto al nostro ordinamento, la «politica estera» concerne l'attività internazionale dello Stato unitariamente considerata in rapporto alle sue finalità ed al suo indirizzo»

## 12 - Pubblico impiego e organizzazione regionale

Anche nel 2008 la Corte ha avuto modo di pronunciarsi in materia di pubblico impiego ed organizzazione regionale. Le questioni rilevanti sono state, in linea con analoghe censure mosse nella stessa materia negli anni precedenti, incentrate sull'ambito di applicazione di norme statali riferite genericamente alle "pubbliche amministrazioni" o, in altri casi, su disposizioni statali inserite all'interno di una manovra di coordinamento della finanza pubblica, ponendosi quindi il problema dell'effettivo ambito materiale in cui far ricadere siffatte disposizioni, al fine di determinarne l'ambito di competenza.

Si segnala, con riferimento alla prima questione, la **sentenza 75** che ribadisce la posizione già espressa dalla Corte in merito alla generica dizione di "pubbliche amministrazioni", contenuta anche nelle impugnate disposizioni della legge finanziaria 2007 volte a riformare il sistema di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, imponendo alle amministrazioni stesse di servirsi, per la formazione del proprio personale, di organismi accreditati dall'Agenzia nazionale e attribuendo quindi le relative funzioni amministrative a un'amministrazione dello Stato.

La Corte già in precedenti decisioni ha escluso che detta generica espressione comprenda anche le Regioni e gli enti locali<sup>20</sup>. Nel caso in esame, a sostegno di questa interpretazione, viene invocato il fatto che la riforma del sistema di formazione dei dipendenti pubblici, operata con la legge impugnata, si svolge a livello nazionale, come si deduce da altre disposizioni della stessa legge; motivo per cui la Corte avvalorata la tesi che si possa ritenere che il legislatore statale non abbia voluto estendere il sistema di accreditamento all'attività di formazione assicurata dalle Regioni e dagli enti locali, potendo così essere interpretate in modo conforme a Costituzione, intendendo in senso meno ampio l'espressione «pubbliche amministrazioni», contenuta nei due commi impugnati.

Quanto all'altra questione, la Corte nella già menzionata **sentenza 95** si pronuncia su un'altra norma della legge finanziaria 2007 censurata questa volta dalla provincia di Trento: essa disponeva che, per il triennio 2007-2009, le amministrazioni soggette al patto di stabilità interno che procedono all'assunzione di personale a tempo determinato, nel bandire le relative prove selettive, debbono riservare una certa quota ai soggetti con i quali hanno stipulato uno o più contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

La Corte, in linea con precedente giurisprudenza su disposizioni statali analoghe, ha ritenuto che la norma impugnata non potesse essere qualificata come principio di coordinamento della finanza pubblica perché non impone alle amministrazioni soggette al patto di stabilità interno alcun limite quantitativo o di spesa per le assunzioni di personale o la stipulazione di contratti di collaborazione coordinata e continuativa, né, tantomeno, vieta di instaurare simili rapporti, ma dispone che, se e quando le amministrazioni soggette al patto di stabilità interno decidano di procedere ad assunzioni di personale a tempo determinato, debbano obbligatoriamente riservare una quota di posti a favore di determinati soggetti.

Tale norma, pertanto, finisce per incidere sulla disciplina delle modalità di accesso all'impiego presso gli enti soggetti al patto di stabilità interno e, come tale, da ricondurre quale regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale alla materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali e rientra nella competenza residuale delle Regioni di cui all'art. 117, quarto comma, della

---

<sup>20</sup> Cita, a tal proposito, le sentenze n. 31/2005 e nn. 3 e 390 del 2004.

Costituzione, applicabile anche alla Provincia autonoma di Trento in virtù dell'art. 10 della l. cost. 3/2001 poiché prevede una forma di autonomia più ampia rispetto alla competenza legislativa riconosciuta alla stessa Provincia dall'art. 8, dello statuto in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto».

### 13 - Sistema tributario e contabile dello Stato

Di sicuro rilievo è la menzionata **sentenza 102**, se non altro per la mole delle questioni trattate, relative a tributi propri della regione Sardegna, oltre che, come detto, per la questione relativa al rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia.

La Corte ha provveduto alla riunione dei due ricorsi relativi alla legge madre ed alla successiva legge di modifica, svolgendo importanti considerazioni che, per comodità espositiva, possono essere suddivise in tre gruppi aventi ad oggetto: a) censure relative al riparto di competenze Stato-Regione basate sulle disposizioni statutarie e sull'art. 117 Cost.; b) censure basate sull'evocazione di parametri costituzionali non direttamente attinenti al riparto delle competenze; c) censure relative al contrasto con il diritto comunitario evocate attraverso il ricorso all'articolo 117, primo comma, della Costituzione.

Per quanto attiene al primo gruppo di questioni, la Corte stabilisce preliminarmente che le impugnazioni presentate vanno analizzate alla stregua dello Statuto speciale della Regione Sardegna, e non invece basandosi sul disposto degli articoli 117 e 119 della Costituzione. Infatti, viene precisato, la disciplina del Titolo V, parte II, della Costituzione, non garantisce *“rispetto allo Statuto speciale, quelle «forme di autonomia più ampie» che, sole, ne consentirebbero l'applicazione alle regioni a Statuto speciale ai sensi dell'articolo 10 della legge costituzionale n.3 del 2001. [...] La maggiore autonomia assicurata dallo Statuto risulta dal fatto che la condizione cui deve sottostare la Regione Sardegna nell'istituire tributi propri è solo quella - prevista dall'articolo 8, lettera h) dello Statuto - dell'armonia con i principi del sistema tributario statale, mentre le Regioni a statuto ordinario sono assoggettate al duplice limite costituito dall'obbligo di esercitare il proprio potere di imposizione in coerenza con i principi fondamentali di coordinamento e dal divieto di istituire o disciplinare tributi già istituiti da legge statale o di stabilirne altri aventi lo stesso presupposto, almeno fino all'emanazione della legislazione statale di coordinamento”*.

Il passaggio è fondamentale perché con estrema chiarezza delinea la differenza che intercorre tra l'armonia con i principi del sistema tributario dello Stato, e l'osservanza dei principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario. La prima va intesa come rispetto dello *“spirito del sistema tributario dello Stato”*, mentre la seconda prevede per le regioni a Statuto ordinario un divieto, in mancanza di legislazione statale sui principi fondamentali di coordinamento, di disciplinare tributi già istituiti da legge statale o di istituirne altri aventi lo stesso presupposto di quelli statali esistenti, un simile divieto non è posto dallo statuto speciale della Regione Sardegna, che prevede la sola armonia dei propri tributi con i principi del sistema tributario dello Stato<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> La Corte precisa pure che è inconfidente il richiamo alla giurisprudenza costituzionale relativa ai vincoli complessivi e temporanei alla spesa corrente fissati dalla legislazione statale. Tali vincoli, infatti, sono riconducibili ai *“principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica”*, e si impongono alle autonomie speciali solo in ragione dell'imprescindibile esigenza di assicurare l'unitarietà delle politiche complessive di spesa che lo Stato deve realizzare sul versante sia interno che comunitario e internazionale.

In considerazione del parametro evocato, la Corte precisa poi che la disposizione statutaria secondo cui le entrate della Regione sono costituite “da imposte e tasse sul turismo e da altri tributi propri che la regione ha facoltà di istituire con legge in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato” va interpretata nel senso che non v'è alcuna distinzione tra tributi «sul turismo» e «altri tributi propri», quanto alla necessità di rispettare l'«armonia con i principi del sistema tributario dello Stato»..

Sulla base di tale precisazione la Corte conduce l'esame delle questioni sottoposte per verificare se le disposizioni regionali siano: in armonia con lo “spirito” del sistema tributario – più specificamente, con le ratio cui sono ispirati i tributi statali gravanti sulle stesse o analoghe materie imponibili, al fine di verificarne la coerenza con lo Statuto; coerenti con i principi di uguaglianza e di capacità contributiva, in coerenza con gli invocati artt. 3, 53 Cost.; non contrastanti con la disciplina comunitaria, ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost.

La disposizione regionale che istituiva e disciplinava l'«imposta regionale sulle plusvalenze dei fabbricati adibiti a seconde case»<sup>22</sup>, è stata ritenuta illegittima, argomentando la Corte che tale imposta fosse da considerare quale tributo proprio della Regione, e pertanto soggetta al solo limite dell'armonia con i principi del sistema tributario statale, limite che non era stato rispettato però nel caso di specie, in quanto una specifica disciplina statale e quella regionale censurata avevano ad oggetto lo stesso tipo di reddito, mentre apparivano ispirate a due diverse ed inconciliabili *rationes*. Il contrasto fra le due normative non era stato superato, ad avviso della Corte, nemmeno dalla nuova formulazione della norma regionale, permanendo la contraddizione fra la ratio della disciplina regionale e la scelta di politica fiscale generale già operata dal legislatore statale.

La disposizione regionale relativa all'«imposta regionale sulle seconde case ad uso turistico» è stata, invece, ritenuta illegittima dalla Corte alla stregua di parametri costituzionali non direttamente attinenti al riparto di competenze Stato-Regioni: il principio di ragionevolezza e di capacità contributiva, sotto il profilo della disparità di trattamento tra soggetti fiscalmente domiciliati o nati nel territorio della Sardegna e soggetti che non hanno tali requisiti, sono stati nel caso di specie ritenuti rilevanti in quanto la norma censurata finiva per istituire un'imposta patrimoniale sui fabbricati ubicati nella fascia costiera sarda e non adibiti ad abitazione principale, da applicarsi non alla generalità dei “possessori” di tali immobili: tali discriminazioni soggettive nell'applicazione dell'imposta sarebbero del tutto ingiustificate e, quindi, illegittime.

Per quanto attiene poi alla disposizione che istituisce l'«imposta regionale su aeromobili ed unità da diporto»<sup>23</sup>, la scelta della Corte di adire la Corte di Giustizia, della

---

Tale esigenza, in quanto relativa al contenimento della spesa pubblica, non ha nulla a che vedere col sistema tributario della Regione Sardegna – la cui coerenza con il sistema statale è garantita dalla menzionata “armonia con il sistema tributario dello Stato”.

<sup>22</sup> La disposizione regionale prevedeva l'applicazione dell'imposta nei confronti dell'alienante avente domicilio fiscale fuori dalla Sardegna o in Sardegna da meno di 24 mesi, con esclusione dei soggetti nati in Sardegna e dei loro coniugi, in caso di cessioni a titolo oneroso: 1) dei suddetti fabbricati, escluse le unità immobiliari che per la maggior parte del periodo intercorso tra l'acquisto o la costruzione e la cessione sono state adibite ad abitazione principale del cedente o del coniuge; 2) di quote o azioni non negoziate sui mercati regolamentati di società titolari della proprietà o di altro diritto reale su detti fabbricati, per la parte ascrivibile ai fabbricati medesimi.

<sup>23</sup> La disposizione prevedeva l'applicabilità dell'imposta alla persona o alla società aventi domicilio fiscale fuori dal territorio regionale in relazione: 1) ad ogni scalo negli aerodromi del territorio regionale; 2) ad ogni annualità per lo scalo nei porti, negli approdi e nei punti di ormeggio ubicati nel territorio regionale....per classi di lunghezza. Nella versione modificata di prevede: a) che il soggetto passivo dell'imposta (cioè



quale si è detto diffusamente, è stata di fatto una scelta obbligata, posto che l'esame della disposizione alla stregua degli altri parametri evocati (statuto e, quindi, armonia con i principi tributari statali; artt. 3 e 53 Cost. relativamente ai principi dell'uguaglianza e capacità contributiva) viene effettuato minuziosamente dalla Corte dando però esito negativo. Infatti, legittimamente la regione ha istituito un tributo proprio in armonia coi principi del sistema tributario; la disposizione non configura un'ipotesi di duplicazione di imposte in quanto la disciplina statale prevede solo dei corrispettivi civilistici (non aventi natura di imposta) di alcuni servizi aeroportuali utilizzati nello scalo dell'aeromobile; mentre, quanto al presunto contrasto con gli articoli 3 e 53, secondo comma, della Costituzione, (perché, essendo l'imposta dovuta annualmente in misura fissa con riferimento a ciascuna classe di lunghezza delle unità da diporto, più le strutture portuali vengono utilizzate, minore, in proporzione, è l'onere dell'imposta) la previsione di un'imposta regionale fissa persegue una *ratio* che ad avviso della Corte non può ritenersi né arbitraria né irragionevole, quella di *“favorire una più intensa utilizzazione delle suddette strutture da parte delle imbarcazioni, ritenendo preferibile, da un punto di vista economico complessivo, incentivare fiscalmente uno stabile collegamento dei soggetti passivi con il territorio”*.

Così pure nella nuova formulazione, la disposizione regionale non è stata ritenuta censurabile con riferimento agli artt. 3 e 53 Cost. per violazione del principio di ragionevolezza, in quanto la previsione dell'imposta per gli scali ed ormeggi effettuati in un determinato periodo dell'anno, quello del periodo di maggior afflusso turistico, costituisce un indice adeguato della capacità contributiva dei soggetti passivi dell'imposta, non arbitrariamente prescelto dal legislatore e, pertanto, legittimo; inoltre, l'asserita regressività dell'imposta sullo scalo turistico degli aeromobili e delle unità da diporto, costituisce ad avviso della Corte una caratteristica irrilevante ai fini della dedotta illegittimità costituzionale della norma denunciata, in quanto «i criteri di progressività» vanno riferiti al sistema tributario complessivamente inteso e non ai singoli tributi.

Si ritrova, poi, espresso con estrema chiarezza in questa sentenza il discrimine fra imposte e tasse, già più volte puntualizzato dalla Corte: afferma, infatti, che il prelievo previsto dalla norma censurata ha natura non di tassa in quanto non è collegato alla fruizione di servizi aeroportuali, ma di imposta, perché costituisce un prelievo coattivo finalizzato al concorso alle pubbliche spese che è posto a carico di un soggetto passivo in base ad uno specifico indice di capacità contributiva.

Tutto ciò premesso, alla Corte non rimane che valutare la legittimità della norma con riferimento al primo comma dell'articolo 117, in relazione al Trattato CE: trovandosi, però, nell'impossibilità di decidere, per mancanza di consolidata giurisprudenza comunitaria sulla specifica questione, si vede costretta a sollevare innanzi alla Corte di Giustizia CE la questione pregiudiziale riguardo alle violazioni degli articoli 49 e 87 del Trattato Ce.

Non ritiene necessario, infine, adire la Corte di giustizia per quanto attiene alla norma regionale che prevede l'istituzione dell'imposta regionale di soggiorno per coloro che non sono iscritti all'anagrafe della popolazione residente in Sardegna nel periodo 15

---

l'esercente dell'aeromobile o dell'unità da diporto, avente domicilio fiscale fuori dal territorio regionale) è una «persona fisica o giuridica»; b) l'esenzione dall'imposta è prevista anche per le imbarcazioni che fanno scalo per partecipare determinati raduni e manifestazioni; c) non vi è più l'esenzione per le navi adibite all'esercizio di attività crocieristica; d) l'imposta è dovuta non per le sole unità da diporto, ma anche per le «unità utilizzate a scopo di diporto»; e) l'imposta è dovuta anche per lo scalo nei «campi d'ormeggio attrezzati ubicati nel mare territoriale lungo le coste della Sardegna».

giugno – 15 settembre. La Corte evidenzia, infatti, che l'imposta di soggiorno non è stata oggetto di armonizzazione in sede comunitaria: di conseguenza, gli stati membri possono definire i criteri della sua applicazione, a condizione che siano rispettati i principi del diritto comunitario, in particolare, di non discriminazione. Nel caso di specie la dedotta discriminazione tra i residenti in Sardegna e gli altri cittadini dell'Unione europea non è fondata, anzi "le situazioni poste a raffronto dal ricorrente sono eterogenee e giustificano l'esclusione dall'imposta per i soggetti residenti nel territorio sardo", mentre per quanto attiene al principio sancito dall'art. 49 del Trattato relativo alla libera circolazione dei servizi, la Corte ritiene che l'imposta non colpisca i soggiornanti in maniera discriminatoria o sproporzionata, e non incida pertanto sulla libertà dei medesimi di recarsi in un altro Stato membro per beneficiare di un servizio.

#### **14 - Coordinamento della finanza pubblica**

Numerose sono state, anche nel 2008, le pronunce sulle disposizioni statali relative al coordinamento della finanza pubblica, comprese nelle leggi finanziarie.

Le impugnazioni delle regioni sono tendenzialmente rivolte ad affermare una indebita compressione delle competenze regionali, o per avere lo Stato dettato norme di dettaglio o per avere lo Stato qualificato come disposizioni di coordinamento finanziario disposizioni altrimenti ricadenti in ambiti di competenza regionale.

Nella **sentenza 120** la Corte, che ha deciso sulla legittimità di alcune disposizioni della legge finanziaria 2007, ha rimarcato come le Regioni siano in via generale legittimate a denunciare leggi statali che introducano limiti di spesa per gli enti del Servizio sanitario nazionale, in ragione della stretta connessione tra la spesa di tali enti e l'equilibrio complessivo della finanza regionale. Ha, quindi sottolineato, che è responsabilità delle Regioni l'adempimento degli obiettivi di contenimento della spesa relativa agli enti del Servizio sanitario nazionale.

La Consulta richiama l'orientamento costante della giurisprudenza costituzionale, in base al quale le norme statali che fissano limiti di spesa alle Regioni e agli enti locali si qualificano come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica se ricorrono due condizioni: 1) che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della stessa; 2) che non prevedano, in modo esaustivo, strumenti o modalità per il perseguimento di suddetti obiettivi.

Quanto poi alle censure sollevate dalla Regione Valle d'Aosta la Corte ritiene non lesiva delle competenze delle regioni autonome la previsione che le disposizioni relative alle Regioni a statuto ordinario relative al livello complessivo delle spese correnti e in conto capitale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale, ma solo in mancanza di un accordo tra tali Regioni e il Ministro dell'economia. L'aver previsto l'applicazione della norma sui limiti di spesa esclusivamente in via sussidiaria e transitoria per le autonomie speciali(cioè solo se il summenzionato accordo non è raggiunto), esime la disposizione statale da ogni censura, essendo evidente che, in presenza di un accordo, la norma censurata non può comportare alcuna violazione dell'autonomia legislativa e finanziaria della Regione Valle d'Aosta.

Anche in questa sentenza la Corte si sofferma sui richiamati principi di ragionevolezza e di leale collaborazione, per affermare che le disposizioni che dispongono limiti di spesa per l'avvenire, non ponendo per il passato vincoli più gravosi di quelli già

posti dalla legislazione previgente, hanno espressamente escluso ogni interferenza delle precedenti previsioni con quella censurata: pertanto le Regioni non possono vantare per il futuro legittime aspettative nella invariabilità della misura dei vincoli di spesa che hanno l'obiettivo di garantire il rispetto degli obblighi comunitari e presuppongono, perciò, che il legislatore statale possa revisionarli periodicamente.

Si segnala, infine, la già citata **sentenza 190**, in quanto, come in altre sentenze del 2008, la Corte pone particolare attenzione a questioni censurate con riferimento essenzialmente a parametri statuari.

Salvata la disposizione statale che pone in capo anche alle amministrazioni pubbliche regionali e locali l'obbligo di comunicare annualmente al Dipartimento della funzione pubblica una serie di dati inerenti alla partecipazione delle medesime amministrazioni a consorzi ed a società<sup>24</sup>, la Corte ha esaminato le disposizioni che prevedono le conseguenze del mancato adempimento da parte delle regioni, stabilendo la disciplina statale che, in caso di mancata o incompleta comunicazione dei predetti dati, è vietata l'erogazione di somme a qualsivoglia titolo da parte dell'amministrazione interessata a favore del consorzio o della società, o a favore dei propri rappresentanti negli organi di governo degli stessi; infine, nell'ulteriore ipotesi in cui alla mancata o incompleta comunicazione dei dati segua l'inosservanza del divieto di erogazione, viene detratta dai fondi, trasferiti a qualsiasi titolo dallo Stato a quella amministrazione nel medesimo anno, una cifra pari alle spese da ciascuna amministrazione sostenute nell'anno .

A parere della Corte le disposizioni statali censurate devono, invece, essere valutate alla stregua delle norme dello statuto (e relative norme di attuazione). Va evidenziato, tuttavia, che ad avviso della Corte il vincolo del rispetto dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica connessi ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, che grava sulle Regioni ad autonomia ordinaria in base all'art. 119 della Costituzione si impone anche alle Province autonome nell'esercizio dell'autonomia finanziaria di cui allo statuto speciale per cui, sotto questo aspetto, secondo la Corte vi è una sostanziale coincidenza tra limiti posti alla autonomia finanziaria delle Regioni ad autonomia ordinaria dall'art. 119 della Costituzione e limiti posti all'autonomia finanziaria delle Province autonome dallo statuto speciale.

Nel merito, la disposizione censurata costituisce effettivamente un illegittimo vincolo all'autonomia di spesa della Provincia di Bolzano, nonché all'autonomia finanziaria degli enti locali, garantite dal Titolo VI dello statuto speciale e dalle relative norme di attuazione. La Corte ha più volte affermato che costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica, vincolanti per le Regioni e le Province autonome, esclusivamente le previsioni di sanzioni volte ad assicurare il rispetto di limiti complessivi di spesa imposti a Regioni ed enti locali, le quali operano nei confronti degli enti che abbiano superato i predetti limiti; non così nel caso di specie, in cui la violazione del suddetto obbligo di

---

<sup>24</sup> Afferma, infatti, la Corte che la disposizione “*mira a garantire all'amministrazione centrale una adeguata conoscenza della spesa pubblica complessiva in vista dell'adozione di misure di finanza pubblica nazionale idonee ad assicurare il rispetto dei parametri fissati nel patto di stabilità e crescita dell'Unione europea. Tali disposizioni sono, infatti, volte a consentire l'acquisizione e l'elaborazione a livello centrale (il coordinamento) dei predetti dati telematici, in possesso delle amministrazioni regionali e locali, allo scopo di soddisfare esigenze di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica. Esse, pertanto, costituiscono legittimo esercizio della competenza statale di coordinamento della finanza pubblica che è limite all'autonomia finanziaria delle medesime Province autonome.*”

comunicazione non incide sul complessivo limite di spesa da parte della Regione o dell'ente locale.

## 16 - Professioni

In materia di professioni si segnala la **sentenza 428** con la quale la Corte si pronuncia relativamente al ricorso avverso la disciplina della professione di maestro di sci e delle scuole di sci in Valle d'Aosta.

Due le norme esaminate dalla Corte: quella che consente ai maestri di sci iscritti nella sezione ordinaria dell'albo professionale regionale l'esercizio della libera professione al di fuori delle scuole di sci solo a determinate condizioni; l'altra che prevede che l'autorizzazione all'apertura di una scuola di sci è concessa se questa abbia un numero minimo di maestri. La prima veniva impugnata in quanto ritenuta lesiva degli artt. 4 e 41 Cost, poiché ostacolerebbe lo svolgimento dell'attività lavorativa, condizionandone le scelte professionali e imprenditoriali; la seconda in quanto lesiva dell'art. 120, primo comma Cost., nonché l'art. 2 dello statuto regionale speciale, e pure gli artt. 49, 50 ed 81 del Trattato CE (principi di libera prestazione dei servizi all'interno della Comunità e di libera concorrenza) contrastando con la direttiva n. 2006/123/CE che ha liberalizzato la circolazione dei servizi nel mercato interno, ponendo un limite non giustificato da ragioni di interesse generale o esigenze di utilità sociale, che violerebbe le suddette norme comunitarie.

E' chiarificatrice l'interpretazione della Corte, alla stregua della propria giurisprudenza in materia, dell'art. 4, primo comma, Cost., in quanto lo stesso *“nell'ambito della rilevanza costituzionale del lavoro, non esclude che il legislatore ordinario possa prevedere condizioni e limiti per l'esercizio del relativo diritto, in considerazione dei caratteri che connotano determinate attività, purché siano preordinati alla tutela di altri interessi e di altre esigenze sociali parimenti oggetto di protezione costituzionale, finalità, questa, che permette altresì la fissazione di limiti, non incongrui e non irragionevoli, alla libertà di iniziativa economica privata (art. 41, primo e secondo comma, Cost.)”*.

Nel caso esaminato la Corte, oltre a precisare che la materia è di competenza esclusiva della regione autonoma, pone l'attenzione sul fatto che l'attività svolta dai maestri di sci si differenzia dalle altre attività lavorative per il fatto di essere caratterizzata da profili di sicura pericolosità, tali da giustificare, ed anzi da imporre, una regolamentazione del tutto peculiare, in grado di garantire la tutela della incolumità degli allievi e di quanti frequentano le piste da sci.

La Consulta evidenzia una certa incoerenza dello Stato che, se da una parte solleva la questione di costituzionalità delle disposizioni regionali, dall'altra ha esso stesso rilevato esigenze di peculiare regolamentazione della materia nel condizionare lo svolgimento di tale attività al conseguimento di una apposita abilitazione, in esito alla frequenza di corsi che prevedono l'insegnamento di materie aventi ad oggetto, tra l'altro, «i pericoli della montagna» e «nozioni di medicina e pronto soccorso» ed all'iscrizione in un apposito albo, limitata nel tempo e soggetta a controllo periodico in ordine all'idoneità psico-fisica del maestro di sci, nonché disponendo che, «in linea di principio, ogni scuola di sci raccoglie tutti i maestri operanti in una stazione invernale» (legge 81/1991).

A parere dei Giudici, dunque, la peculiarità dell'attività in esame e le sue caratteristiche giustificano, così come già il legislatore statale ed altri legislatori regionali hanno fatto, sia la fissazione di un numero minimo di maestri per ciascuna scuola, non

incongruamente stabilito dalla norma in esame con riferimento alla portata oraria degli impianti della località sciistica nella quale essa opera, sia la regolamentazione dell'attività dei maestri al di fuori delle scuole di sci, tale ultima disposizione limitandosi a stabilire, non irragionevolmente, le modalità con le quali tale attività può essere espletata, per evitare che – attraverso l'esercizio di attività occasionalmente organizzate – possa essere eluso l'obiettivo di garantire il citato rapporto numerico maestri-allievi, necessario per limitare i rischi connessi a questo sport, soprattutto quando sia svolto da principianti.

## **17 - Appalti pubblici**

Particolarmente rilevante per quanto concerne le regioni a statuto speciale e le province autonome è la **sentenza 411**, in cui la Corte Costituzionale chiarisce definitivamente ogni dubbio in merito alla ripartizione di competenze fra Stato e regioni relativamente alla disciplina degli appalti pubblici, ed al rapporto intercorrente fra specifiche competenze primarie delle regioni a statuto speciale e competenza esclusiva dello Stato nelle materie previste dall'art. 117 Costituzione.

Con questa sentenza, infatti, la Corte di pronuncia sull'impugnazione da parte del Governo di impugnato numerose norme della legge della Sardegna in materia di appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, sull'assunto che esse esorbiterebbero dalla competenza legislativa primaria che lo statuto speciale attribuisce alla predetta Regione in tema di lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione ed inciderebbero su materie di competenza statale esclusiva, quali quelle della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile, individuate dal secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, competenze esercitate dallo Stato con le norme recate dal decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE).

La Corte ritiene che nel merito, sono fondate le censure prospettate nei confronti di tutte le disposizioni regionali impugnate in riferimento all'art. 3, lettera e), dello statuto, richiamandosi, come già fatto in passato al criterio della prevalenza. Agganciandosi a precedenti pronunce, riprende infatti il concetto che la disciplina degli appalti pubblici, intesa in senso complessivo, include diversi "ambiti di legislazione" che si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono: in essa, pertanto, si profila una interferenza fra materie di competenza statale e materie di competenza regionale, che, tuttavia, «si atteggia in modo peculiare, non realizzandosi normalmente in un intreccio in senso stretto», ma con la «prevalenza della disciplina statale su ogni altra fonte normativa» (sentenza n. 401 del 2007) in relazione agli oggetti riconducibili alla competenza esclusiva statale, esercitata con le norme recate dal d.lgs. n. 163 del 2006. La Corte riprende quindi dalla sentenza 401/2007, la rilettura della materia "tutela della concorrenza" in chiave comunitaria, attraverso un'interpretazione estesa che include in sé "sia interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto", sia interventi mirati a ridurre gli squilibri attraverso la creazione delle condizioni per l'instaurazione di assetti concorrenziali.

Di conseguenza, il legislatore statale ha titolo per disciplinare l'intera fase di evidenza pubblica, finanche con norme di dettaglio le quali, avendo ad oggetto il mercato di riferimento delle attività economiche, possono influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa delle Regioni, purchè siano rispettati i limiti interni dettati dai principi di proporzionalità e ragionevolezza, la cui verifica è soggetta ad uno scrutinio

volto a saggiare la congruità dello strumento utilizzato rispetto al fine di rendere attivi i fattori determinanti dell'equilibrio economico generale.

Quanto alla identificazione dei predetti "ambiti di legislazione", è stato inoltre precisato che la disciplina delle procedure di gara e, in particolare, la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione, ivi compresi quelli che devono presiedere all'attività di progettazione, mirano a garantire che le medesime si svolgano nel rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento, nonché dei principi costituzionali di trasparenza e parità di trattamento.

Analogamente, la Corte ricorda che la fase negoziale dei contratti della pubblica amministrazione, che ricomprende l'intera disciplina di esecuzione del rapporto contrattuale, connotandosi per la normale mancanza di poteri autoritativi in capo al soggetto pubblico, sostituiti dall'esercizio di autonomie negoziali, ricade nell'ambito materiale dell'ordinamento civile, anch'esso di competenza esclusiva del legislatore statale.

Ed è sulla base di tali argomentazioni che la Corte legge l'art. 4, comma 5, del d.lgs. n. 163 del 2006, il quale, nella parte in cui stabilisce che «le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano adeguano la propria legislazione secondo le disposizioni contenute negli statuti e nelle relative norme di attuazione», impone anche alle Regioni ad autonomia speciale (pure in presenza di norme statutarie attributive di competenze nelle materie cui afferiscono le norme del Codice dei contratti) di conformare la propria legislazione in materia di appalti pubblici a quanto stabilito dal Codice stesso.

In buona sostanza, a nulla rileva la previsione statutaria attributiva di competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici di interesse regionale, in quanto ad essa non appartengono le norme relative alle procedure di gara ed all'esecuzione del rapporto contrattuale: tali settori sono oggetto delle disposizioni del codice dei contratti statale alle quali, pertanto, il legislatore regionale avrebbe dovuto adeguarsi, in quanto rientranti rispettivamente nelle materie concorrenza e ordinamento civile.

Si evidenzia, inoltre, l'erosione di due ambiti di competenza che ancora si potevano ascrivere alle regioni: la dichiarazione di illegittimità investe, infatti, anche la disposizione relativa alle modalità di pubblicazione dei bandi di gara<sup>25</sup> e le disposizioni in tema di programmazione dei lavori pubblici regionali<sup>26</sup>. Tali ultime, in particolare, disponendo in palese contrasto con quanto stabilito dal legislatore statale, finivano per invadere la sfera di competenza dello Stato in quanto, in ragione della stretta connessione esistente fra programmazione, progettazione, finanziamento e realizzazione dei lavori pubblici, incidevano sull'individuazione dei criteri in base ai quali la relativa attività deve essere svolta, con un'evidente lesione della libera circolazione degli operatori economici nel segmento di mercato in questione, in contrasto altresì con il principio di buon andamento dell'amministrazione.

---

<sup>25</sup> La disposizione regionale stabiliva l'esclusione della previsione della pubblicazione dei bandi sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana in favore della pubblicazione dei medesimi sui siti internet della Regione, nonché la introduzione di forme di pubblicità attenuata in relazione a bandi inerenti ad appalti di lavori pubblici di valore ridotto

<sup>26</sup> In base alla disciplina regionale la programmazione veniva resa non obbligatoria per un gran numero di lavori pubblici per i quali è invece imposta dalla legislazione statale ed esonerava quindi un altrettanto elevato numero di lavori pubblici dall'obbligo di preventiva progettazione preliminare al fine del loro inserimento in programma, statuendo la sufficienza del mero studio di fattibilità.

Come detto, vengono erosi in definitiva, pressoché tutti gli ambiti di competenza regionale, vietandosi alla regioni di prevedere una disciplina difforme da quella nazionale, alla quale devono adeguarsi alla stregua dell'art. 4, comma 5, del d.lgs. n. 163 del 2006, in materie, quelle della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile, estranee alla competenza legislativa regionale e riservate viceversa allo Stato.

## **18 - Soggetti in house e società partecipate**

Negli ultimi anni uno dei temi di maggiore rilevanza trattati da dottrina e giurisprudenza di merito è stato quello delle società strumentali e delle società in house delle pubbliche amministrazioni. Il quadro normativo e giurisprudenziale comunitario ha, come noto, notevolmente condizionato anche il quadro normativo nazionale, così come l'orientamento dei giudici di merito. Nel 2008 anche la Corte ha dovuto pronunciarsi su questi temi particolarmente spinosi, alla luce dei rilevanti interessi che ne sono coinvolti e del contesto normativo spesso piuttosto complesso.

Nella **sentenza 326** la Corte si pronuncia sulla norma statale relativa alla riduzione dei costi degli apparati pubblici regionali e locali e a tutela della concorrenza, norma che ha imposto alcuni limiti alle società, a capitale interamente pubblico o misto, costituite dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività di tali enti, nonché, nei casi consentiti dalla legge, per lo svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative di loro competenza. È stabilito, in particolare, che esse operino esclusivamente con gli enti costituenti ed affidanti, non svolgano prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, non partecipino ad altre società o enti e abbiano oggetto sociale esclusivo. L'articolo contiene anche una disciplina transitoria, che definisce i termini e le modalità della cessazione delle attività non consentite, e commina la nullità ai contratti conclusi in violazione delle nuove norme.

Ben tre regioni speciali hanno impugnato la norma, insieme alle ordinarie, per violazione sia di parametri costituzionali (artt. 3, 41, 117, 119) che statutari. È interessante notare che le argomentazioni della Corte si muovono facendo esclusivo riferimento all'art. 117 quarto comma Cost., in quanto la potestà legislativa da esso conferita assicura una autonomia più ampia di quella prevista dagli statuti speciali. Infatti, posto che l'art. 10 della legge costituzionale 3/2001 stabilisce che le disposizioni della stessa legge costituzionale, che prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite, si applicano anche alle Regioni a statuto speciale, la potestà legislativa regionale residuale disciplinata dall'art. 117, quarto comma, è effettivamente sottoposta solo ai limiti dettati dal primo comma dello stesso articolo, mentre la potestà legislativa delle Regioni a statuto speciale in materia di organizzazione delle società dipendenti, esercenti l'industria o i servizi, deve sottostare agli ulteriori e più severi limiti stabiliti dagli statuti speciali per la potestà primaria.

Quanto al merito della questione, la Corte precisa che la norma censurata definisce il proprio ambito di applicazione non secondo il titolo giuridico in base al quale le società strumentali operano, ma in relazione all'oggetto sociale di queste ultime. Tali disposizioni sono fondate sulla distinzione tra l'attività amministrativa in forma privatistica e attività d'impresa di enti pubblici. L'una e l'altra possono essere svolte attraverso società di capitali, ma le condizioni di svolgimento sono diverse. Nel primo caso vi è attività amministrativa, di natura finale o strumentale, posta in essere da società di capitali che operano per conto di una pubblica amministrazione. Nel secondo caso, vi è invece

erogazione di servizi rivolta al pubblico in regime di concorrenza. La *ratio* della norma è quindi, ad avviso della Corte, quella di separare le due sfere di attività onde evitare che un soggetto, che svolge attività amministrativa, eserciti allo stesso tempo attività d'impresa, beneficiando al contempo dei privilegi dei quali esso può godere in quanto pubblica amministrazione. Pertanto, per quanto attiene all'oggetto della disciplina, la norma *“non rientra nella materia dell'organizzazione amministrativa perché non è rivolta a regolare una forma di svolgimento dell'attività amministrativa. Essa rientra, invece, nella materia - definita prevalentemente in base all'oggetto - «ordinamento civile», perché mira a definire il regime giuridico di soggetti di diritto privato e a tracciare il confine tra attività amministrativa e attività di persone giuridiche private”*.

Per quanto attiene poi alla finalità della norma, la disposizione ha il dichiarato scopo di tutelare la concorrenza, pertanto essa non può che ricadere nella materia della «tutela della concorrenza», la quale consente allo Stato di adottare sia misure di garanzia del mantenimento di mercati già concorrenziali che misure di liberalizzazione dei mercati stessi; l'intervento statale può consistere nell'emanazione di una disciplina analitica, la quale può influire su materie attribuite alla competenza legislativa delle Regioni, spettando alla Corte effettuare un rigoroso scrutinio delle relative norme statali, volto ad accertare se l'intervento normativo sia coerente con i principi della concorrenza, e se esso sia proporzionato rispetto a questo fine e, quindi, idoneo a perseguire finalità inerenti alla tutela della concorrenza.

In questo caso non è ritenuta irragionevole, né sproporzionata rispetto alle esigenze indicate, la norma statale che impedisce alle società strumentali degli enti territoriali di operare per soggetti diversi dagli enti territoriali soci o affidanti, imponendo di fatto una separazione societaria, e obbligandole ad avere un oggetto sociale esclusivo. Esse mirano ad assicurare la parità nella competizione, che potrebbe essere alterata dall'accesso di soggetti con posizioni di privilegio in determinati mercati. Parimenti appare proporzionato il divieto di detenere partecipazioni in altre società o enti, complementare rispetto alle altre disposizioni considerate in quanto volto, infatti, a evitare che le società in questione svolgano indirettamente, attraverso proprie partecipazioni o articolazioni, le attività loro precluse. La disposizione impugnata vieta loro non di detenere qualsiasi partecipazione o di aderire a qualsiasi ente, ma solo di detenere partecipazioni in società o enti che operino in settori preclusi alle società stesse.

Sono quindi legittime le disposizioni censurate, così come la disciplina transitoria che regola non irragionevolmente la fase di adeguamento alla nuova disciplina da parte delle società destinatarie di essa.

Di sicuro rilievo è poi la **sentenza 439** nella quale la Corte si pronuncia per la prima volta sui soggetti in house, materia alquanto spinosa sulla quale la giurisprudenza di merito è stata chiamata a pronunciarsi innumerevoli volte nel corso degli ultimi anni.

Nella sentenza viene proposta con estrema precisione una ricognizione della giurisprudenza comunitaria in materia e viene chiarito il rapporto esistente fra soggetti in house e servizi pubblici locali. Oggetto di impugnazione è infatti la legge della Provincia autonoma di Bolzano che dispone in merito all'affidamento di servizi pubblici a società di capitale interamente pubblico.

La disposizione provinciale prevedeva che i servizi pubblici di rilevanza economica potessero essere affidati alle suddette società qualora l'ente o gli enti: “a) detengano per intero il capitale sociale; b) esercitino sulla società un controllo analogo a quello da essi



esercitato sui propri servizi; c) la società realizzi la parte più rilevante della propria attività con uno o più degli enti che la controllano”.

In relazione al terzo requisito, la norma provinciale è stata oggetto di censura per aver prescritto che la rilevanza dell'attività sia considerata in base al fatturato e alle risorse economiche impiegate<sup>27</sup>: il riferimento contenuto in tale norma a tali elementi atterrebbe esclusivamente ad elementi quantitativi, sicché la mancanza di ogni riferimento ad elementi qualitativi darebbe luogo ad una normativa, in tema di «rilevanza dell'attività», meno restrittiva rispetto a quella elaborata in sede comunitaria determinando così un ampliamento dei casi in cui è possibile il ricorso all'affidamento diretto a società a capitale interamente pubblico, distorcendo la concorrenza.

La Corte rileva che seppure la Provincia autonoma di Bolzano sia titolare di potestà legislativa primaria in materia di «assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione a mezzo di aziende speciali» tale potestà però, per espressa previsione statutaria, deve rispettare, tra l'altro, gli obblighi internazionali e i vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, i quali vengono esaminati dettagliatamente dalla Corte. Più in particolare, le norme del Trattato CE poste a tutela della concorrenza, nel significato che ad esse è attribuito dalla giurisprudenza comunitaria e in ragione del richiamo operato dallo statuto di autonomia, sono direttamente applicabili nell'ordinamento interno e dunque assumono rilevanza agli effetti del giudizio di costituzionalità, essendo pacifico che la precisazione o l'indicazione del significato normativo di disposizioni del Trattato compiuta attraverso una sentenza dichiarativa della Corte di giustizia abbiano la stessa immediata efficacia delle disposizioni interpretate.

Nella prospettiva comunitaria, relativa all'art. 86 del Trattato CE, da un lato, è necessario che gli Stati membri attivino ampi processi di liberalizzazione finalizzati ad abbattere progressivamente le barriere all'entrata, mediante, tra l'altro, l'eliminazione di diritti speciali ed esclusivi a favore delle imprese, ed attuare la concorrenza “nel mercato”; dall'altro, si impone alle pubbliche amministrazioni di osservare, nella scelta del gestore del servizio, adeguate procedure di evidenza pubblica finalizzate a garantire il rispetto della concorrenza “per il mercato”. Il perseguimento di tali obiettivi è inoltre volto ad assicurare, tra l'altro, la libera circolazione delle merci, delle persone e dei servizi; con la puntualizzazione che il rispetto delle citate norme fondamentali del Trattato si impone anche in un settore, quale quello dei servizi pubblici locali, attualmente estraneo alla sfera di applicazione di specifiche discipline comunitarie.

In tale contesto, viene ripercorsa la rilevante giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di soggetti in house, quali soggetti giuridicamente distinti dall'ente conferente ma siano legati a quest'ultimo da una “relazione organica” che si ravvisa: a) quando l'ente pubblico svolge sul soggetto affidatario un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; b) quando il soggetto affidatario realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti che la controllano.

In relazione al secondo requisito, la Corte evidenzia come stessi giudici europei hanno chiarito (sentenza Carbotermo dell'11 maggio 2006), che esso non impedisce che l'istituto dell'affidamento diretto sia configurabile anche in relazione al settore dei servizi

---

<sup>27</sup> Quanto al requisito del controllo analogo, la legge provinciale si conforma pienamente alla giurisprudenza comunitaria, presiedendo che tale controllo sussiste qualora gli enti: «a) provvedano direttamente alla nomina ed alla revoca degli amministratori e dei sindaci della società; b) svolgano funzioni di indirizzo, indicando gli obiettivi dell'attività e dettando le direttive generali per raggiungerli; c) esercitino attività di controllo gestionale e finanziario, attraverso l'esperimento di sopralluoghi ed ispezioni nonché attraverso l'esame di report periodici sull'efficacia, sull'efficienza e sull'economicità del servizio».

pubblici. La circostanza, infatti, che tale settore si caratterizza per il fatto che le relative prestazioni sono rivolte, diversamente da quanto accade in presenza di un contratto di appalto, a favore dell'utenza, non costituisce un ostacolo alla riconduzione dell'attività all'autorità pubblica: non rileva cioè stabilire se il destinatario dell'attività posta in essere dal gestore del servizio sia la stessa amministrazione o l'utente delle prestazioni. Si deve infatti tener conto di tutte le attività realizzate» da tale gestore sulla base di un affidamento effettuato dall'amministrazione, indipendentemente da chi remunera tale attività», potendo trattarsi della medesima amministrazione o degli utenti delle prestazioni erogate.

Sul piano poi della verifica in concreto del rispetto del requisito in esame, la giurisprudenza comunitaria ha affermato che il giudice competente deve prendere in considerazione tutte le circostanze del caso di specie, sia qualitative sia quantitative. La Corte afferma, pertanto, che sussiste un contrasto tra la norma impugnata e gli invocati parametri costituzionali, in quanto, diversamente dalle regole comunitarie sulla concorrenza e relativa giurisprudenza comunitaria, il requisito specificato nella disposizione provinciale è limitato alla valutazione di dati di tipo quantitativo; e tali devono ritenersi quelli che, al fine di stabilire se il soggetto in house possa considerarsi "attivo" sul mercato in ragione della rilevanza esterna dell'attività di impresa svolta, attribuiscono valenza esclusiva all'entità del fatturato e delle risorse economiche impiegate.

## 19 - L'operare congiunto di una pluralità di titoli di competenza

Spesso la Corte si è trovata ad esaminare disposizioni afferenti a più titoli competenziali, anche nel corso del 2008. Ci ha, ormai, abituati a fare ricorso al criterio della prevalenza, laddove le norme censurate, per la loro portata eterogenea, non possano essere ricomprese in un unico titolo di competenza.

Vale la pena citare, fra le altre, la **sentenza 368** in cui la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della norma regionale del Friuli Venezia Giulia relativa all'utilizzo della denominazione Tocai per i vini di produzione locale commercializzati all'interno del territorio italiano.

Al fine di determinare il titolo di competenza esercitato dalla Regione, la Corte evidenzia che e la norma impugnata, in considerazione del suo contenuto e del suo obiettivo, incide su molteplici interessi: dei produttori, dei consumatori, della collettività al rispetto del principio di verità, del corretto svolgimento della concorrenza. L'interferenza della norma in una molteplicità di materie viene composta facendo, come detto, ricorso al criterio della prevalenza, sulla base delle seguenti argomentazioni.

L'elemento caratterizzante della regolamentazione dei segni distintivi è stato costantemente individuato dalla Corte nella circostanza che «*la disciplina dei marchi ha riflessi [...] nel commercio internazionale ed in quello comunitario*», anche in quanto la Regione «*non costituisce un mercato chiuso*». Dopo la riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, ricorda la Corte, la disciplina dei segni distintivi è stata ricondotta anche alla tutela della concorrenza, materia di competenza esclusiva dello Stato.

Analogamente, avendo riguardo alle norme internazionali, le indicazioni geografiche – tutelate e ricondotte alla proprietà industriale, unitamente alle denominazioni di origine, in virtù di una risalente tradizione - sono state sistemate all'interno di un Trattato avente ad oggetto la proprietà intellettuale «a reciproco vantaggio dei produttori e degli utilizzatori di

conoscenze tecnologiche e in modo da favorire il benessere sociale ed economico, nonché l'equilibrio tra diritti e obblighi» (Accordo TRIPs).

Secondo la giurisprudenza costituzionale, dunque, vi è la sostanziale convergenza della disciplina di tutti i segni distintivi (comprese le indicazioni geografiche e le denominazioni d'origine) verso una identica funzione, così come vi è una molteplicità di interessi tutelati da tale disciplina. Si tratta poi di una convergenza agevolmente desumibile dalle varie le norme nazionali, dettate peraltro in armonia con le norme comunitarie che, nella specifica materia dei segni che contraddistinguono i vini, mirano ad incoraggiare la concorrenza leale e a non trarre in inganno i consumatori.

Da notare che anche in questa occasione la Corte non si muove in un contesto normativo interno autosufficiente, ma per ricostruire l'esatta portata delle competenze menzionate in Costituzione ricorre al diritto comunitario (ed internazionale) rilevante nel caso considerato.

In definitiva, ad avviso della Corte, indipendentemente dall'esatta configurazione del segno distintivo in esame e dalla categoria alla quale esso è riconducibile, è palese che la norma impugnata, in considerazione del suo contenuto e del suo obiettivo, incide su molteplici interessi: dei produttori, dei consumatori, della collettività al rispetto del principio di verità, del corretto svolgimento della concorrenza, interferendo in tal modo in una molteplicità di materie. Tale interferenza non può che essere composta facendo ricorso al noto criterio della prevalenza (richiama a tal fine le sentenze n. 165 del 2007; n. 422 e n. 81 del 2006): criterio applicabile nel caso di specie, poiché risulta evidente l'appartenenza del nucleo essenziale della disciplina a materie diverse dall'agricoltura (tutela della concorrenza, ordinamento civile), nessuna delle quali è attribuita alla resistente, con conseguente illegittimità della norma impugnata.

Chiarezza, quindi, nel principio cui ricorrere per determinare la materia in cui ricade la norma censurata: qualche dubbio, invece, si profila sul perché la disciplina dei segni distintivi ed, in particolare, delle denominazioni tipiche, debba essere ricondotta alla materia "ordinamento civile", o su come essa si intersechi nel caso specifico con l'altra materia della "tutela della concorrenza"<sup>28</sup>. Su tali aspetti, infatti, la Corte non si sofferma in alcun modo.

---

<sup>28</sup> In questo senso Alessia Ottavia Cozzi, *La legge "salva Tocai" davanti alla Corte costituzionale: "i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario" non scattano, ma i parametri si integrano*, in forum dei quaderni costituzionali, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it). L'autrice evidenzia che "non è importante per la Corte chiarire "cos'è" la denominazione "Tocai friulano", sia essa denominazione tipica, indicazione geografica, marchio. E' invece essenziale identificare gli interessi che la sua regolazione coinvolge. L'inclusione delle denominazioni di origine nella ampia categoria di elementi identificativi di prodotti definita dei «segni distintivi» è precisamente funzionale a questo scopo, la ricerca degli interessi; essa costituisce la chiave attraverso cui la Corte si emancipa dallo stringente vincolo delle norme e categorie proprie di una specifica branca del diritto industriale interno, per aprire la strada alla contaminazione trasversale e fluida degli interessi. Ed è proprio su questa strada che la Corte riesce a far incrociare nuovamente le "categorie" del diritto interno e quelle del diritto comunitario, andando oltre le distinte formulazioni linguistiche, per valorizzare la coincidenza degli interessi tutelati." In breve, la ricostruzione della materia "tutela della concorrenza" sarebbe stata operata "per interessi" e non secondo un criterio storico-oggettivo, essendo il ragionare per interessi in qualche modo connaturato allo stesso modo d'essere di questa materia trasversale.