

CONSIGLIO REGIONALE DELLE MARCHE

Area dei processi normativi

Osservatorio Legislativo Interregionale

Roma, 14-15 dicembre 2006

Rassegna sulle principali sentenze della Corte Costituzionale d'interesse per le Regioni a Statuto ordinario emanate nell'anno 2006 nelle seguenti materie: tutela dell'ambiente; valorizzazione beni ambientali; governo del territorio; tutela della concorrenza; protezione civile; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia ed autonomia amministrativa e finanziaria.

A cura di:
Ilaria Buglioni
Funzionario dell'Area processi Normativi
Consiglio regionale delle Marche

TUTELA DELL'AMBIENTE (art.117, comma secondo, lett. s della Cost.)

Sentenza n. 32/2006

Materia: tutela dell'ambiente (attività a rischio di incidenti rilevanti); protezione civile

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, secondo comma, lett. a),f) ed s) e terzo comma della Cost.; art. 118 della Costituzione (dedotti tutti dal ricorrente)

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 6, comma 3 in relazione all'art. 3, comma 1, lett. a) della legge della regione Marche 4 ottobre 2004, n. 18 (Norme relative al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti - decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334 sul rischio industriale - attuazione della Direttiva 96/82/ CE)

Esito: non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevata

Annotazioni:

Con la sentenza in esame, la Corte Costituzionale ha riconosciuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 3, in relazione all'art. 3 comma 1, lett. a) della legge della regione Marche 4 ottobre 2004 n. 18 (Norme relative al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti - D.Lgs. 217 agosto 1999, n. 334 sul rischio industriale - attuazione della Direttiva 96/82/CE), sollevata dal Presidente del Consiglio dei Ministri, con ricorso n. 111 del 2004, in riferimento all'art. 117, comma secondo, lett. a), f) s) e terzo comma ed all'art. 118, della Cost.

Ad avviso del ricorrente, la norma impugnata nello stabilire che l'elaborazione, l'approvazione e l'attuazione dei piani di emergenza esterni agli stabilimenti siano effettuati dalla Provincia, sentiti la Regione, l'ARPAM, l'Ufficio territoriale del Governo, il comando dei vigili del fuoco competente per territorio, il Comune interessato e gli enti che concorrono nella gestione delle emergenze, violava l'art. 117, terzo comma della Cost, in quanto contrastante con uno dei principi fondamentali stabiliti dalle disposizioni del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334 (Attuazione della direttiva 96/82/CE relativa al controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose), nonché dall'art. 5 del Decreto-Legge 7 settembre 2001, n. 343 (Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile e per migliorare le strutture logistiche nel settore della difesa civile), convertito con modifiche nella legge n. 9 novembre 2001, n. 401, tutte da considerarsi norme interposte. La difesa erariale faceva, inoltre, riferimento all'art. 20 del citato D.lgs. n. 334 del 1999, che prevede, in materia, la competenza del prefetto.

La Corte Costituzionale, nel rigettare in toto le censure governative, ha ribadito quanto già affermato nella precedente sentenza n. 214/2005 con riferimento ad una questione analoga a quella oggetto del presente giudizio, e cioè che l'art. 18 del D.Lgs n. 334 del 1999, da ritenersi legge quadro in materia anche dopo la

riforma del Titolo V, Parte II della Cost, (Legge Cost. n. 3/2001), ha attribuito alla regione la disciplina dell'esercizio delle competenze amministrative in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti, inclusa l'individuazione delle autorità titolari delle funzioni stesse, mantenendo in capo al Prefetto una competenza alla adozione dei piani di emergenza esterna solo in via transitoria, ossia sino al sopravvenire di apposita disciplina regionale e dello specifico accordo di programma Stato-Regione previsto dall'art. 72 del D.Lgs. n. 112/1998.

La pronuncia richiamata (sent. n. 214/2005) conclude nel senso che "... l'attribuzione alla Provincia, da parte della Regione, di una competenza amministrativa ad essa attribuita dal suddetto art. 72 del D.Lgs. n. 112/1998 non solo non viola la potestà legislativa dello Stato (cfr. sent. n. 259/2004) "...ma costituisce applicazione di quanto alla regione consente la stessa legge statale, sia pure in attesa dell'accordo di programma previsto dalla norma statale".

La Corte Costituzionale, inoltre, respingendo quanto sostenuto dalla Avvocatura di Stato, non ha ravvisato alcuna violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di "tutela dell'ambiente" (art. 117, comma secondo, lett. s).

A tal fine ha ribadito, anche in questa ipotesi, un proprio orientamento giurisprudenziale secondo il quale: "...la competenza statale a tale riguardo si presenta spesso connessa ed intrecciata con altri interessi e competenze regionali concorrenti (cfr. sent. 214/2005)", con la conseguenza che essa si connette in modo quasi naturale con la competenza regionale concorrente in materia di protezione civile".

Si legge, a tale proposito, nella pronuncia in esame che "...l'art. 20 del D.Lgs. n. 334/1999, sulla disciplina dei piani di emergenza esterni, riserva allo Stato il compito di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale (...); questa regolamentazione esclude, quindi, la incompatibilità della competenza legislativa esclusiva dello Stato con interventi specifici del legislatore regionale".

Per quanto riguarda la censura relativa al previsto potere di coordinamento provinciale anche nei confronti di organi dello Stato, il giudice costituzionale ha rilevato come sia ormai un dato già acquisito che "...con l'istituzione del Servizio Nazionale della Protezione civile ad opera della legge 225/1992, il legislatore statale abbia rinunciato ad un modello centralizzato, optando invece per una organizzazione diffusa a carattere policentrico". (cfr. sent. n. 327/2003).

Sono, infatti, di competenza regionale gli indirizzi per la predisposizione dei piani provinciali di emergenza in caso di eventi calamitosi di cui all'art. 2, comma 1 lett. b) della L n. 225/1992, ai sensi dell'art. 108, comma 1 lett. a) numero 3 del D.Lgs. n. 112/1998, che stabilisce inoltre (art. 108, comma 1, lett. b) numero 2), la competenza della Provincia per la predisposizione dei piani provinciali di emergenza, sulla base degli indirizzi regionali. Le competenze dello Stato in materia sono tassativamente elencate dall'art. 107 del D.Lgs. n. 112/1998 e, per quanto riguarda i piani di emergenza, hanno ad oggetto " la predisposizione, d'intesa con le Regioni e gli enti locali interessati, dei piani di emergenza in caso di eventi calamitosi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari."

E' stato evidenziato, a tale proposito, che la distinzione degli ambiti di competenza dello Stato e della Regione nella materia in esame risulta, quindi, definita con esattezza dalle norme statali sopra citate e non é intaccata dalla normativa regionale impugnata, che si limita a disciplinare solo quelle funzioni

trasferite espressamente alle Regioni per l'esercizio delle quali la Provincia viene individuata come l'ente cui spetta il compito di predisporre i piani e coordinare gli interventi sul territorio di competenza, salvo che non si tratti di calamità richiedenti l'impiego di poteri straordinari riservati alla sfera di attribuzione statale.

Per quanto riguarda, inoltre, l'asserito contrasto con l'art. 118 della Cost. sul presupposto che, stante il rilievo nazionale delle competenze amministrative in questione solo un organo dello Stato poteva realizzare l'intesa con le regioni, il Giudice adito ha respinto anche tale censura rilevando che l'attribuzione della funzione in oggetto alla Provincia si inserisce in un assetto policentrico, configurandosi come corretta applicazione dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza previsti nell'art. 118 della Cost..

Non è stata ravvisata, infine, alcuna lesione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di politica estera e rapporti internazionali dello Stato (art. 117, comma secondo, lett. a) della Cost. derivante dalla semplice ed eventuale trasmissione da parte della Provincia ad altri Stati di informazioni relative ad incidenti suscettibili di produrre conseguenze dannose anche al di fuori dei confini nazionali.

Sentenza n. 103/2006 - Impianti radioelettrici

Materia: tutela dell'ambiente (inquinamento elettromagnetico); tutela della salute; energia

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

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

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: artt. 7, comma 3, 9, 11,12, 15, comma 3,16, comma 5 e 17, comma 7 della legge della regione Abruzzo 13 dicembre 2004, n. 45 (Norme per la tutela della salute e la salvaguardia dell'ambiente dall'inquinamento elettromagnetico); artt. 2, comma 5, 4 e 5, comma 3 della legge della regione Abruzzo 3 marzo 2005, n. 11 (Modifiche alla legge regionale 13 dicembre 2004, n. 45).

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 5 della l.r. n. 11/2005; cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 3, 9,11,12, 15, comma 3 e 17, comma 7 della l.r. n. 45/2004; infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate in merito agli artt. 16, comma 5 della l.r. n. 45/2004 e 4 e 5, comma 3 della l.r. n. 11/2005.

Annotazioni:

Il Presidente del Consiglio dei Ministri, ha impugnato con due distinti ricorsi (n. 22 e 61 del 2005) diverse disposizioni della legge della regione Abruzzo 13 dicembre 2004, n. 45 (Norme per la tutela della salute e la salvaguardia dell'ambiente dall'inquinamento elettromagnetico) e della successiva legge regionale di modifica 3

marzo 2005, n. 11, adducendo la violazione art. 117 della Cost. relativamente al riparto di competenze in materia di tutela della salute, energia ed ambiente.

L'Avvocatura erariale aveva censurato, in primo luogo, l'art. 7, comma 3 della l.r. n. 45/2004 che prevedeva un divieto generalizzato di localizzazione degli impianti per l'emittenza radio e televisiva, a prescindere dal raggiungimento dei valori-soglia di esposizione.

Tal disposizione, infatti, era ritenuta dal ricorrente illegittima in quanto non si riferiva solo al territorio regionale, ma prevedeva un preventivo e generalizzato divieto alla localizzazione degli impianti in questione.

Erano stati, inoltre, impugnati, in via consequenziale, gli artt 9,11, 12 e 15, comma 3 nelle parti strettamente collegate con l'art. 7, comma 3.

La Corte Costituzionale ha però dichiarato cessata la materia del contendere con riguardo a questo profilo di impugnazione (art. 7, comma 3), in quanto la Regione resistente, successivamente alla impugnativa governativa, ha abrogato l'art. 7, comma 3 con l'art. 68 della l.r. 8 febbraio 2005, n. 6.

Con ricorso n. 22/2005 era stato inoltre, impugnato l'art. 17, comma 7 della l.r. n. 45/2004 secondo il quale, in caso di delocalizzazione, l'autorizzazione per gli impianti in questione era concessa ad almeno 500 mt dai centri abitati, perimetrali ai sensi del Nuovo Codice della strada, dalle aree soggette a vincoli imposti da leggi statali e regionali e dalle aree destinate dagli strumenti urbanistici ad insediamenti produttivi, turistico-ricettivi, scolastici e sanitari.

Il Governo eccepiva la illegittimità di tale disposizione normativa in quanto essa introduceva vincoli di natura generica ed operanti per insediamenti posti anche al di fuori dei centri abitati, in contrasto con i principi fondamentali in materia di risanamento degli elettrodotti, stabiliti dall'art. 9 della l.r. n. 36/2001, che rinvia ai limiti di esposizione, ai valori di attenzione ed agli obiettivi di qualità di competenza statale.

Anche in questa ipotesi l'articolo censurato è stato abrogato dall'art. 6 della l.r. n. 11/2005 e, quindi, la Corte ha dichiarato cessata la materia del contendere.

L'Avvocatura erariale censurava anche l'art. 2, comma 5 della l.r. n. 45/2004 (che ha aggiunto all'art. 2 della l.r. 11/2005 il comma 1bis) nella parte in cui prevedeva che la Regione potesse prescrivere ai gestori l'utilizzo delle migliori tecnologie disponibili sul mercato in relazione alla trasmissione e distribuzione dell'energia elettrica con tensioni non superiore a 150 KV.

Secondo la prospettazione governativa, tale disposizione contrastava con la legge 23 agosto 2004, n. 239 sul riordino del settore energetico, che assegna alla competenza statale, in nome di esigenze di unitarietà della rete, le funzioni relative alla determinazione dei criteri generali tecnico-costruttivi e delle norme tecniche essenziali degli impianti di trasporto, stoccaggio e distribuzione della energia.

La Corte Costituzionale ha riconosciuto la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

Infatti, si legge nella pronuncia in rassegna, nel settore della trasmissione e distribuzione dell'energia elettrica, sussistono, secondo una consolidata giurisprudenza costituzionale (cfr., tra le altre, sentenze n. 307/2003 e 336 /2005), esigenze di unitarietà nella determinazione dei criteri tecnici che non ammettono interferenze da parte delle Regioni (cfr. sent. n. 7/2004) per effetto di autonome previsioni legislative, come quella in esame, le quali imponendo ai gestori operanti

a livello regionale l'utilizzo di particolari tecnologie, eventualmente anche diverse da quelle previste dalla normativa statale, possono determinare "una elevata diversificazione della rete di distribuzione dell'energia elettrica, con notevoli inconvenienti sul piano tecnico ed economico" (cfr. sent. 336/2005).

Solamente lo Stato può prescrivere l'utilizzo di particolari tecnologie, sia al fine di garantire la tutela dell'ambiente e del paesaggio e di promuovere l'innovazione tecnologica e le azioni di risanamento sia al fine di assicurare uniformità ed unitarietà alla rete nazionale.

Il Governo ha censurato, inoltre, l'art. 4, comma 1 della l.r. n. 11/2005 nella parte in cui demandava agli strumenti urbanistici comunali il compito di definire i siti per la localizzazione delle antenne per la telefonia mobile secondo criteri di funzionalità della rete e dei servizi, in quanto tale disposizione non prevedeva alcuna verifica sulla compatibilità dei siti rispetto alle esigenze della rete nazionale, pur essendo essa prevista dalla normativa statale relativa alle autorizzazioni per l'installazioni di impianti di comunicazione elettronica.

La Corte ha dichiarato non fondata tale questione rilevando che la Regione, nel caso di specie, si è limitata ad esercitare, ai sensi della legge quadro, la propria competenza legislativa che comprende la determinazione dei criteri localizzativi e degli standard urbanistici afferenti all'uso del proprio territorio, nel rispetto delle esigenze di pianificazione nazionale degli impianti e in modo da non impedire od ostacolare ingiustificatamente l'insediamento degli impianti medesimi (cfr. sent. n. 307/2003).

Il Giudice adito ha, infine, riconosciuto la infondatezza della censura sollevata in riferimento all'art. 5, comma 3 della l.r. n. 11/2005, modificativo dell'art. 16 della l.r. n. 45/2004.

La disposizione in oggetto autorizzava la regione a rilasciare parere favorevole in merito alla installazione di elettrodotti in zone del territorio regionale soggette a vincoli imposti da leggi statali o regionali o dagli strumenti urbanistici, a condizione che l'elettrodotto, o parte di esso, corra in cavo sotterraneo.

La Corte ha, infatti, rilevato a tale proposito che la norma in oggetto non prevede alcun vincolo, ma solo una modalità di costruzione dell'elettrodotto su zone già soggette a vincoli statali o regionali e, quindi, una prescrizione di dettaglio attinente alla materia "governo del territorio", riservata alla competenza concorrente regionale, e non invece alla materia "tutela dei beni culturali", come sostenuto dalla difesa erariale.

Sentenza n. 247 /2006

Materia: tutela dell'ambiente (rifiuti radioattivi).

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Limiti violati: art. 117, comma primo e secondo, lett. s) della Cost.; art. 120 della Cost.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri.

Oggetto: art. 1 della legge della regione Molise 27 maggio 2005, n. 22 (Disciplina regionale in materia di rifiuti radioattivi).

Esito: Illegittimità costituzionale dell'intera legge regionale impugnata.

Annotazioni:

Con ricorso n. 74/2005, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato in via principale l'art. 1 della legge della regione Molise 27 maggio 2005, n. 22 (Disciplina regionale in materia di rifiuti radioattivi).

Secondo la prospettazione governativa, la normativa regionale in questione era diretta a denuclearizzare il territorio regionale da fonti estranee al territorio regionale medesimo, vietando in tale ambito il deposito, anche temporaneo, e lo stoccaggio di materiali nucleari non prodotti nel territorio regionale, ad esclusione di quelli necessari per scopi sanitari e per la ricerca scientifica, ed affidando alle strutture regionali preposte alla vigilanza ambientale e sanitaria la rilevazione tecnica e strumentale delle presenze necessarie sul territorio regionale e del materiale nucleare nonché l'adozione delle misure di prevenzione idonee a contrastare il deposito e lo stoccaggio di materiali non prodotti sul territorio regionale.

Il ricorrente eccepiva, in primo luogo, la violazione dell'art. 117, comma primo della Cost. in quanto le disposizioni censurate si ponevano in contrasto con la normativa comunitaria nel settore dei rifiuti radioattivi, recepita nell'ordinamento italiano con il D.Lgs n. 17 marzo 1995, n. 230 e il D. Legge 14 novembre 2004, n. 314 i quali contengono i principi fondamentali e gli standard di tutela uniforme "senza i quali l'equilibrio ambientale non sarebbe garantito in modo unitario e soddisfacente in tutto il territorio nazionale".

La l.r. n. 22/2005 avrebbe quindi, in tale modo, concretizzato un inadempimento comunitario del quale lo Stato è chiamato a rispondere.

Il Governo lamentava, inoltre, la violazione dell'art. 117, comma secondo, lett. s) della Cost. e dell'art. 120 della Cost., rilevando che la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia "tutela dell'ambiente", pur non escludendo il concorso di normative regionali fondate sulle rispettive competenze (ad es: tutela della salute; governo del territorio) dirette al conseguimento di finalità di tutela ambientale, impedisce alle regioni di adottare, in materia di disciplina dei rifiuti radioattivi, il "criterio dell'autosufficienza" in quanto è necessario tenere conto della irregolare distribuzione di tali rifiuti nel territorio nazionale.

Oltretutto, secondo la prospettazione governativa, il D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, che ha introdotto tale principio di derivazione comunitaria nell'ordinamento con riguardo ai rifiuti pericolosi, ha escluso espressamente (all'art. 8, comma 1, lett. a) dal proprio campo di applicazione i rifiuti radioattivi, dimostrando quindi la specialità di tale settore, al fine di tutelare l'interesse supremo alla salvaguardia dell'ambiente dal rischio di inquinamento nucleare.

A sostegno della propria tesi, la difesa erariale rilevava, infine, l'inesistenza di quelle specifiche esigenze di eccezionale accumulo nocivo sul territorio regionale dei rifiuti radioattivi, che da sole avrebbero potuto giustificare l'intervento regionale censurato.

La Corte Costituzionale ha riconosciuto la fondatezza del ricorso nella parte in cui il Governo contestava il superamento dei limiti posti alla competenza legislativa

regionale (art. 117, comma secondo, lett. s ed art. 120 della Cost.), limitandosi a ribadire quanto già affermato nella sent. n. 62/2005 avente ad oggetto l'impugnativa di tre leggi simili delle regioni Basilicata (l.r. n. 31/2003) Calabria (l.r. 26/2003), e Sardegna (l.r. n. 8/2003) le quali, parimenti, contenevano una disciplina limitativa del transito e dello stoccaggio di rifiuti radioattivi nel territorio regionale è cioè che:

- la materia della "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, comma secondo, lett. s della Cost), anche se ciò non esclude il concorso di normative regionali, fondate sulle rispettive competenze (quale quella afferente alla tutela della salute, governo del territorio), dirette al raggiungimento di finalità di tutela ambientale;
- la Regione non può adottare misure dirette ad ostacolare la circolazione di persone e cose tra le Regioni, affermando, nella menzionata pronuncia, che le leggi regionali impugunate violavano anche tale specifico ulteriore limite (art. 120, comma primo della Cost.);
- il problema dello smaltimento dei rifiuti radioattivi, avendo una dimensione nazionale non può essere risolto dal legislatore regionale in base al c.d. "criterio della autosufficienza" a livello regionale, a causa della possibile irregolare distribuzione di tali rifiuti sul territorio nazionale.

Sulla base delle medesime ragioni poste a fondamento della pronuncia di illegittimità costituzionale delle tre leggi regionali sopra citate (sent. n. 62/2005), ritenuto assorbito il profilo della dedotta violazione dell'art. 117, comma primo della Cost., è stata dichiarata anche l'illegittimità costituzionale della intera legge regionale n. 22/2005.

Sentenza n. 284/2006

Materia: tutela dell'ambiente (gestione dei rifiuti); protezione civile

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, commi secondo, lett. s) della Cost. e terzo della Cost. (artt. 117, primo comma e 120, secondo comma della Cost. dedotti dal ricorrente)

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri.

Oggetto: artt. 14, comma 5, e 33, comma 2, della legge della Regione Calabria 17 agosto 2005, n. 13 (Provvedimento generale, recante norme di tipo ordinamentale e finanziario - collegato alla manovra di assestamento di bilancio per l'anno 2005 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8)

Esito: illegittimità costituzionale delle norme impugunate.

Annotazioni:

Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso n. 86/2005, ha impugnato gli artt. 14, comma 5 e 33, comma 2 della legge della regione Calabria 17 agosto 2005, n. 13 (Provvedimento generale, recante norme di tipo ordinamentale e finanziario -

collegato alla manovra di assestamento di bilancio per l'anno 2005 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8) per violazione dell' art. 117, comma primo, comma secondo lett. s) e terzo e dell'art. 120 della Costituzione.

Le disposizioni impugnate prevedevano, rispettivamente, la sospensione della realizzazione del raddoppio del termovalorizzatore di Gioia Tauro, disposto con ordinanza del 17 marzo 2004, n. 2885 emessa dal Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Calabria (rectius: il Presidente della Regione Calabria), nonché la sospensione della realizzazione e dell'esercizio dell'impianto di smaltimento e stoccaggio di rifiuti solidi urbani sito in Reggio Calabria, disposto con ordinanza del 29 luglio 2002, n. 1963 dello stesso Commissario, in attesa, come stabilito da entrambe le disposizioni, dell'approvazione del nuovo piano regionale dei rifiuti.

Si precisa, a tale proposito, che nella regione Calabria, in attuazione dell'art. 5 della L. n. 225/1992, con DPCM 12 settembre 1997 era stato dichiarato lo stato di emergenza sino al 31.12.1998 (termine più volte prorogato sino alla data del 31.05.2006), a causa della crisi socio- ambientale determinatasi a seguito delle deficienze strutturali del sistema locale dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

La difesa erariale lamentava una violazione, in primo luogo, dell'art. 117, comma primo della Cost, con riferimento ai vincoli posti dall'ordinamento comunitario nonché dell'art. 117, comma secondo, lett. s) della Cost. in quanto il D.Lgs. n. 22/1997, attribuendo alle regioni la predisposizione del piano di gestione dei rifiuti in adempimento alle direttive comunitarie vigenti in materia, prevede che, in caso di inerzia regionale nell'elaborazione dei piani stessi, spetti al Ministro dell'Ambiente l'esercizio in via sostitutiva dei relativi poteri. La sospensione adottata dalla legge regionale, quindi, bloccava le iniziative intraprese dal Commissario delegato, in violazione dei principi costituzionali sopra richiamati.

In secondo luogo, con riguardo al disposto di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., il ricorrente sosteneva che la regione avrebbe altresì violato i principi fondamentali in materia di protezione civile dettati dallo Stato con la legge n. 225/1992 (Istituzione del Servizio Nazionale di Protezione civile) ed il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Cost., in quanto le norme impugnate sospendevano in modo unilaterale gli effetti dei provvedimenti adottati previa intesa con la Regione.

I Giudici Costituzionali hanno ritenuto fondate entrambe le questioni di legittimità costituzionale sollevate evidenziando quanto segue:

- nonostante il legislatore statale abbia rinunciato ad un modello centralizzato in materia di protezione civile optando per "una organizzazione diffusa a carattere policentrico" (cfr., tra le altre, sent. n. 129 /2006 e 327/2003), la stessa legge n. 225/1992 riconosce, tuttavia, in situazioni di emergenza, poteri straordinari allo Stato e quindi un conseguente potere di ordinanza anche da parte dei Commissari delegati quale quello esercitato, nel caso di specie, dal Presidente della regione Calabria con le ordinanze n. 1963/2002 e 2885/ 2004;
- con le norme impugnate il legislatore regionale, disponendo la sospensione della realizzazione degli impianti ritenuti dallo Stato necessari per superare la grave crisi socio-ambientale in atto nel territorio calabrese sino all'approvazione del nuovo piano rifiuti, ha adottato una normativa destinata sostanzialmente ad incidere sugli effetti prodotti dalle suddette ordinanze;

- tuttavia, anche in presenza di una situazione di emergenza, le regioni non sono titolari di alcun potere "straordinario" o "derogatorio" della legislazione vigente né possono sospendere, paralizzandone gli effetti, provvedimenti straordinari adottati in via provvisoria dal Governo, ai sensi dell'art. 5 della citata legge n. 225/1992;
- nell'ipotesi in esame, inoltre, il legislatore statale fonda il suo titolo ad intervenire anche nella sua competenza legislativa esclusiva in materia di "tutela dell'ambiente", comprensiva del settore della gestione dei rifiuti (sent. n. 161 e 62 del 2005 ; n. 312 e 96 del 2003) e strettamente collegata con la materia " protezione civile" (cfr. sent. n. 32 del 2006; 214 e 135 del 2005 e n. 407 del 2002);
- in ogni caso, una situazione di emergenza non può mai giustificare un "sacrificio illimitato dell'autonomia regionale". Infatti è lo stesso legislatore statale (L. n. 225/1992) a circoscrivere il potere di ordinanza mediante il riconoscimento della sussistenza di un nesso di adeguatezza e proporzione tra le misure adottate e la qualità e natura degli eventi, la previsione di adeguate forme di leale collaborazione e di concertazione nella fase di attuazione e organizzazione delle attività di protezione civile (art. 5, comma 4-bis, del decreto-legge n. 343 del 2001), nonché la fissazione di precisi limiti, di tempo e di contenuto, all'attività del Commissario delegato (cfr. sent. n. 327/2003 e n. 217/1995).

In sostanza, ha concluso la Corte Costituzionale, il legislatore regionale non può utilizzare, come è avvenuto nel caso di specie, la propria potestà legislativa per bloccare, perdurando lo stato di emergenza, gli effetti di provvedimenti di necessità ed urgenza non impugnati, emanati in attuazione delle disposizioni di legge statale contenenti principi fondamentali in materia.

VALORIZZAZIONE DEI BENI AMBIENTALI (art. 117, comma terzo).

Sentenza n. 212/2006

Materia: valorizzazione dei beni ambientali; ordinamento civile.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, commi secondo, lett. l) e s) e terzo della Cost.(dedotti dal ricorrente).

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: artt. 2 e 4 della legge della Regione Umbria 26 maggio 2004, n. 8 (Ulteriori modificazioni ed integrazioni della legge regionale 28 febbraio 1994, n. 6 - Disciplina della raccolta, coltivazione, conservazione e commercio dei tartufi).

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 2, lettere b) e c), della legge della Regione Umbria 26 maggio 2004, n. 8; infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, lettera a), e 4 della medesima legge

Annotazioni:

Con sentenza in esame, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 2, lett. b) e c), della legge della Regione Umbria 26 maggio 2004, n. 8 (Ulteriori modificazioni ed integrazioni della legge regionale 28 febbraio 1994, n. 6 - Disciplina della raccolta, coltivazione, conservazione e commercio dei tartufi).

Il Governo censurava, in particolare, gli artt. 2 e 4 della legge citata, per contrasto con l'art. 117, commi secondo, lett. l) e s) e terzo della Cost..

In particolare, ad avviso del ricorrente, il disposto del suddetto art. 2 della legge, che amplia, rispetto alle previsioni della legge-quadro statale n. 752/1985 (Normativa quadro in materia di raccolta, coltivazione e commercio dei tartufi freschi o conservati destinati al consumo), gli ambiti territoriali in cui la raccolta dei tartufi è libera, invadeva la materia "tutela dell'ambiente" riservata alla esclusiva competenza statale, e comunque, anche in caso di riconducibilità della disciplina regionale ad una delle materie di competenza concorrente, violava i principi fondamentali stabiliti dalla suddetta legge-quadro.

L'art. 4, invece, che indica i limiti minimi di presenza del tartufo per ettaro, ai fini della sussistenza del requisito della presenza diffusa nonché i limiti massimi di estensione delle tartufaie controllate, non rispettava i principi fondamentali fissati dall'art. 3 della legge quadro statale, interferendo nella materia dell'ordinamento civile, di esclusiva competenza statale: tale disciplina regionale, infatti, alterava il regime della proprietà dei tartufi che, per quelli prodotti nelle tartufaie coltivate o controllate, non seguiva la proprietà del fondo ma spettava a coloro che le conducevano.

In via preliminare, la Corte Costituzionale ha contestato, in quanto priva di qualsiasi fondamento normativo, l'assunto della difesa erariale secondo cui la mancata indicazione nel corpo della legge regionale della materia nella quale è

stata esercitata la potestà legislativa avrebbe comportato l'incostituzionalità dell'intero provvedimento.

Nella sentenza, infatti, è stato, a tale riguardo, evidenziato che la disciplina della raccolta dei tartufi, riguardando la valorizzazione dei beni ambientali, rientra nella competenza legislativa concorrente delle Regioni. Il patrimonio tartuficolo costituisce, infatti, una risorsa ambientale della Regione suscettibile di razionale sfruttamento, la cui valorizzazione compete perciò alla Regione medesima, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Cost. e, quindi, nel rispetto dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale.

La Corte Cost. ha, invece, ritenuto parzialmente fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge regionale n. 8/2004.

Come sopra già rilevato, infatti, la sentenza in esame ha chiarito che la materia nella quale si incardina la normativa regionale impugnata in tema di raccolta dei tartufi è quella della valorizzazione dei beni ambientali, riservata alla competenza concorrente Stato-Regioni.

I principi fondamentali della materia sono contenuti nella già richiamata legge n. 752/1985 e, per quanto rileva nel caso di specie, in particolare nell'art. 3, comma 1, secondo il quale «la raccolta dei tartufi è libera nei boschi e nei terreni non coltivati».

I Giudici Costituzionali, a tale proposito, non hanno condiviso l'argomentazione della regione, in base alla quale il principio fondamentale desumibile dalla normativa statale sarebbe stato solamente quello della libertà di raccolta, precisando che risultava chiara la volontà del legislatore statale di circoscrivere tale libertà al solo ambito dei boschi e dei terreni non coltivati. Tale soluzione appare volta a contemperare le esigenze di chi trova nella ricerca e raccolta dei tartufi un motivo di svago e di integrazione del proprio reddito con la necessità di difendere il patrimonio ambientale dal rischio di danni irreparabili sia di tutelare i diritti dei proprietari dei fondi.

Se la norma impugnata (art.2) non viola detto principio fondamentale con riguardo alla lett. a), in quanto «le sponde e gli argini dei corsi d'acqua classificati pubblici dalla vigente normativa» possono rientrare nella nozione di terreni non coltivati per i quali la disciplina statale prevede il principio della libertà di raccolta, di diverso avviso è stata la Corte Cost. con riferimento alle lett. b) e c) del medesimo art. 2.

La lett. b) consente, infatti, la libera raccolta «nei parchi e nelle oasi, con esclusione delle zone di "riserva integrale", nonché nelle aree demaniali, nelle zone di ripopolamento e cattura, zone addestramento cani», mentre la lett. c), la estende anche «nelle Aziende faunistico-venatorie e nelle Aziende agro-turistico-venatorie nei giorni di silenzio venatorio e nei periodi di caccia chiusa...».

Per i Giudici Costituzionali quest'ultime due previsioni normative regionali (lett. b e c) hanno ampliato i limiti fissati dalla norma di principio statale, in quanto parchi, oasi, zone di ripopolamento e addestramento cani, aziende faunistico-venatorie e agro-turistico-venatorie costituiscono ambienti territoriali del tutto diversi dai boschi e terreni non coltivati cui fa riferimento l'art. 3, comma primo, della citata legge n. 752/1985.

Ne è derivata, quindi, la violazione dell'art. 117, comma terzo della Cost. e la conseguente illegittimità costituzionale della norma regionale impugnata.

La Corte Cost. ha, infine, dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale oltre che, come detto, dell'art. 2, lett. a), anche dell'art. 4 della legge regionale sottoposta al suo scrutinio.

La citata legge-quadro n. 752/1985, all'art. 3, quinto comma, si limita a definire le tartufaie controllate come «tartufaie naturali migliorate e incrementate con la messa a dimora di un congruo numero di piante tartufigene».

È la stessa genericità della definizione, si legge nella sentenza in esame, di per sé insuscettibile di pratica applicazione, a consentire alle regioni, in ossequio al riparto di competenza nelle materie di legislazione concorrente (ossia: la valorizzazione dei beni ambientali), l'adozione di una normativa di dettaglio che stabilisca i requisiti per il riconoscimento di tartufaia controllata (nella specie, il requisito della "presenza diffusa").

Analogamente, in mancanza di qualsiasi enunciazione di principio nella legge statale riguardo alla estensione delle suddette tartufaie controllate, non può certamente ritenersi precluso alle medesime Regioni di fissare i limiti massimi di superficie, in relazione alle specifiche caratteristiche del territorio regionale, al fine di evitare una eccessiva compressione del principio fondamentale della libera raccolta nei boschi e nei terreni non coltivati.

I Giudici Costituzionali hanno, infine, osservato che la fissazione di requisiti e limiti delle tartufaie controllate non incide di per sé sulla spettanza della proprietà dei tartufi, disciplinata dalle norme di principio dettate dalla legislazione statale e in particolare dall'art. 3 della citata legge n. 752/1985. Si può, pertanto, escludere la violazione, nel caso in esame, del limite dell'"ordinamento civile" posto al legislatore regionale dall'art. 117, secondo comma, Cost..

GOVERNO DEL TERRITORIO (art. 117, comma terzo della Cost.)

Sentenza n. 49 del 2006

Materia: governo del territorio (condono edilizio straordinario)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 3, 42, 81,97 e 117, commi secondo, lett. a), e), l) e s) e terzo della Cost. (tutti dedotti dal ricorrente); art. 119 della Cost; principi di autonomia degli enti locali e di leale collaborazione tra Stato e Regioni

Oggetto: n. 41 disposizioni delle seguenti leggi regionali: legge della Regione Emilia Romagna 21 ottobre 2004, n. 23 ;legge della Regione Toscana 20 ottobre 2004, n. 53 (Norme in materia di sanatoria edilizia straordinaria); legge Regione Marche 29 ottobre 2004, n. 23 (Norme sulla sanatoria degli abusi edilizi); legge della Regione Lombardia 3 novembre 2004, n. 31 (Disposizioni regionali in materia di illeciti edilizi); legge della Regione Veneto 5 novembre 2004, n. 21 (Disposizioni in materia di condono edilizio); legge della regione Umbria 3 novembre 2004, n. 21 (Norme sulla vigilanza, responsabilità, sanzioni e sanatoria in materia edilizia); legge della Regione Campania 18 novembre 2004, n. 10 (Norme sulla sanatoria degli abusi edilizi di cui al decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, articolo 32 così come modificato dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 di conversione e successive modifiche e integrazioni).

Esito: illegittimità costituzionale delle disposizioni riconducibili ai macrogruppi n. 4 e 5; infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale rientranti nei macrogruppi n. 1, 2 e 3 .

Annotazioni:

La Corte Costituzionale si è pronunciata in via principale, a seguito di una serie di ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri (n. 114 e 115 del 2004; n. 2, 3, 7, 8 e 9 del 2005), sulla legittimità costituzionale di svariate disposizioni delle seguenti leggi regionali:

- legge della Regione Emilia Romagna 21 ottobre 2004, n. 23 (Vigilanza e controllo dell'attività edilizia e applicazione della normativa statale di cui all'articolo 32 del D.L. 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche dalla legge 24 novembre 2003, n. 326);
- legge della Regione Toscana 20 ottobre 2004, n. 53 (Norme in materia di sanatoria edilizia straordinaria);
- legge Regione Marche 29 ottobre 2004, n. 23 (Norme sulla sanatoria degli abusi edilizi);
- legge della Regione Lombardia 3 novembre 2004, n. 31 (Disposizioni regionali in materia di illeciti edilizi);
- legge della Regione Veneto 5 novembre 2004, n. 21 (Disposizioni in materia di condono edilizio);
- legge della Regione Umbria 3 novembre 2004, n. 21 (Norme sulla vigilanza, responsabilità, sanzioni e sanatoria in materia edilizia);

- legge della Regione Campania 18 novembre 2004, n. 10 (Norme sulla sanatoria degli abusi edilizi di cui al decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, articolo 32 così come modificato dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 di conversione e successive modifiche e integrazioni).

Si ritiene opportuno precisare, a tale proposito, che tali leggi, recanti la disciplina del condono edilizio straordinario del 2003, erano state tutte emanate ai sensi dell'art. 32, commi 26 e 33, del Decreto legge n. 269 del 2003, così come modificato dalla legge di conversione n. 326 del 2003, quale risultante a seguito della pronuncia di parziale illegittimità costituzionale disposta con la sentenza n. 196 del 2004; sentenza cui ha dato esplicitamente esecuzione l'art. 5 del decreto legge n. 168 del 2004, convertito dalla legge n. 191 del 2004.

Data la sostanziale identità della materia e l'analogia di gran parte delle questioni prospettate, i giudizi sono stati riuniti per essere affrontati congiuntamente e decisi con unica sentenza.

Nei confronti delle 7 leggi regionali contestate sono stati individuati dalla difesa erariale 41 profili di illegittimità costituzionale suddivisi, secondo la ricostruzione fornita dalla Corte Costituzionale, nei seguenti macrogruppi omogenei:

- 1) questioni in cui si contestava la riduzione dell'ambito della sanatoria straordinaria mediante l'esclusione dal condono sul versante amministrativo di talune tipologie di abusi edilizi;
- 2) questioni in cui si contestava la riduzione dell'ambito della sanatoria straordinaria mediante la riduzione dei limiti quantitativi delle volumetrie condonabili;
- 3) questioni in cui si contestava la riduzione dell'ambito della sanatoria straordinaria mediante l'introduzione, ai fini della condonabilità di taluni interventi, di ulteriori condizioni rispetto a quelle previste dall'art. 32 del decreto legge n. 269 del 2003;
- 4) questioni in cui si contestava l'ampliamento degli interventi ammessi alla sanatoria amministrativa ;
- 5) questioni in cui si contestava il mancato rispetto del termine previsto per l'emanazione della legge regionale di cui all'art. 32, comma 26, del decreto-legge n. 269 del 2003, convertito dalla legge n. 326 del 2003, da parte dell'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 168 del 2004, convertito dalla legge n. 191 del 2004.

Prima di esaminare nel merito le censure prospettate nei ricorsi, i Giudici costituzionali hanno ritenuto necessario ridefinire i confini tra competenza legislativa statale e regionale in materia di condono edilizio straordinario, richiamando le proprie precedenti decisioni emanate a riguardo.

E' stata, in primo luogo, ribadito quanto già affermato dalla Corte nella sentenza n. 196/2004 e cioè che:

- 1) nella disciplina del condono edilizio straordinario convergono diverse tipologie di potestà legislativa previste dall'art. 117 della Cost. ovvero: la competenza legislativa esclusiva dello Stato, per quanto riguarda la esenzione dalla sanzionabilità penale (con la conseguente disciplina strumentale della piena collaborazione dei Comuni con gli organi giurisdizionali chiamati ad applicare la legge sul condono); la competenza legislativa di tipo concorrente delle Regioni ad autonomia ordinaria in tema di "governo del territorio", nonché di "valorizzazione dei beni culturali ed ambientali" nonché varie altre

competenze residuali delle regioni riconducibili al quarto comma dell'art. 117 Cost. (ad esempio, commercio, turismo, insediamenti produttivi).

- 2) spetta al legislatore statale non solo la determinazione di tutto ciò che attiene alla dimensione penalistica del condono ma anche la potestà di individuare, in sede di determinazione dei principi fondamentali nell'ambito della materia legislativa "governo del territorio", la portata massima del condono edilizio straordinario mediante la definizione sia delle opere abusive sanabili sia del limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili sia delle volumetrie massime sanabili.
- 3) per tutti i restanti profili è invece necessario riconoscere al legislatore regionale un ruolo rilevante di articolazione e specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale sul versante amministrativo.

Proprio sulla base di queste enunciazioni, la sent. n. 196/2004 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale sia del comma 26 dell'art. 32 del Decreto-legge n. 269 del 2003, nella parte in cui non riconosceva alla legge regionale il potere di determinare la possibilità, le condizioni e le modalità per l'ammissibilità a sanatoria di tutte le tipologie di abuso edilizio di cui all'allegato 1 del medesimo decreto-legge sia del comma 25 del medesimo articolo, laddove non attribuiva alla legge regionale prevista nel comma 26 la facoltà di determinare limiti volumetrici inferiori a quelli indicati nella medesima disposizione.

La sentenza n. 196/2004 ha, inoltre, affermato il principio secondo cui il mancato esercizio da parte di una Regione o di una Provincia autonoma del proprio potere legislativo in materia nel termine massimo prescritto, comporta l'applicazione della disciplina dell'art. 32 e dell'allegato 1 del decreto-legge n. 269 del 2003.

Nelle successive pronunce (sent. n. 70 e 71 del 2005) la Corte Cost., ha riconosciuto in capo alle Regioni il potere di modulare l'ampiezza del condono edilizio in relazione alla quantità e alla tipologia degli abusi sanabili, fatta salva la potestà del legislatore statale "di individuare la portata massima del condono edilizio straordinario, attraverso la definizione sia delle opere abusive non suscettibili di sanatoria, sia delle volumetrie massime sanabili" .

Sulla base di tale premesse giurisprudenziali, i Giudici costituzionali con la sentenza in esame hanno dichiarato:

- illegittime alcune disposizioni della legge regionale della Campania n. 10/2004 (in particolare l'art.1, l'art. 3, (tranne le lettere b e d del comma 2), l'art. 4, l'art. 6 commi 1, 2 e 5 e l'art. 8), tutte riconducibili al già citato macrogruppo 5 riguardo alle quali la difesa erariale contestava il mancato rispetto del termine perentorio previsto per l'emanazione della legge regionale di cui all'art. 32, comma 26, del decreto-legge n. 269 del 2003 per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. e del principio di leale collaborazione. La Corte Cost. ha evidenziato, a tale riguardo, che il periodo di quattro mesi dalla data di entrata in vigore del D.Legge n.168/2004 (convertito nella legge 191/2004), previsto dall'art. 5, comma 1, del decreto stesso, come termine ultimo per l'esercizio del potere legislativo delle Regioni in materia di condono edilizio straordinario, riguarda esclusivamente le disposizioni che, specificando l'ambito degli interventi condonabili sul versante amministrativo, si discostano dalle previsioni dell'art. 32 del decreto-legge n. 269/2003, (modificato dalla legge di conversione n. 326 del 2003), come risultante a seguito della dichiarazione di parziale illegittimità costituzionale ad opera della già citata

sentenza 196/2004. Tali limiti temporali, invece, non riguardano la potestà legislativa regionale che si svolga in conformità dell'art. 32 o nell'ambito di una qualsiasi ordinaria materia legislativa di competenza della regione. E' stato, inoltre, precisato che tale scadenza temporale decorre dalla data di entrata in vigore del decreto stesso e non già dalla data di entrata in vigore della relativa legge di conversione (L n. 191/2004);

- fondate le questioni di legittimità costituzionale rientranti nel citato macrogruppo 4, con conseguente illegittimità delle norme regionali che prevedevano un effettivo ampliamento degli interventi suscettibili di sanatoria amministrativa, per violazione del principio in base al quale, ai sensi dell'art. 117, comma terzo della Cost., spetta al legislatore statale "la potestà di individuare, in sede di definizione dei principi fondamentali nell'ambito della materia governo del territorio, la portata massima del condono edilizio straordinario attraverso la definizione sia delle opere abusive non suscettibili di sanatoria, sia del limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili sia delle volumetrie massime condonabili".

Più precisamente, sotto tale profilo, è stata dichiarata, l'illegittimità costituzionale:

- 1) dell'art. 26, comma 4 della legge della Regione Emilia-Romagna n. 23/2004, che individuava un'ipotesi di condono avente ad oggetto opere edilizie autorizzate e realizzate anteriormente alla legge n. 10/1977 sulla edificabilità dei suoli che presentino difformità esecutive. La Corte ha riconosciuto la violazione dell'art. 117 Cost, terzo comma, in quanto la disposizione censurata aveva un contenuto più ampio rispetto alla normativa statale prevedendo che, in quest'ambito, la sanatoria intervenisse ope legis e dunque a prescindere dalla specifica richiesta e dalla concessione del titolo abilitativo in sanatoria;
 - 2) dell'art. 3, comma 1 della legge della Regione Marche n. 23/2004 il quale, secondo la prospettazione governativa, non richiamando tutti i limiti volumetrici previsti dalla normativa statale in tema di condono edilizio, estendeva l'area delle opere abusive ammesse alla sanatoria amministrativa. Tale norma è stata ritenuta incostituzionale nella parte in cui non prevedeva, quali ulteriori condizioni per la conseguibilità della sanatoria, che le opere abusive non residenziali non comportassero un ampliamento del manufatto superiore al 30% della volumetria della costruzione originaria, e che le nuove costruzioni residenziali non superassero complessivamente i 3.000 metri cubi;
- infondati i motivi di impugnazione rientranti nei macrogruppi n. 1, 2, e 3 con i quali la difesa erariale contestava la riduzione, da parte delle discipline regionali censurate, dell'ambito della sanatoria straordinaria sia mediante l'esclusione dal condono sul versante amministrativo di talune tipologie di abusi edilizi sia mediante la riduzione dei limiti quantitativi delle volumetrie condonabili sia, infine, mediante l'introduzione, ai fini della sanabilità di alcuni interventi, di ulteriori condizioni rispetto a quelle previste dall'art. 32 del decreto-legge n. 269/2003.

Queste censure, secondo l'Avvocatura di Stato, erano basate, in sostanza, sulla asserita violazione di alcuni parametri costituzionali ed in particolare:

- a) dell'art. 117 Cost., secondo comma, lettera a) (per quanto concerne i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario), lettera e) (per quanto concerne la competenza legislativa statale esclusiva in tema di moneta e di sistema

tributario e contabile dello Stato), lettera s) (in riferimento alla competenza legislativa statale in materia di tutela dell'ambiente); dell'art. 81 Cost.; dell'art. 119 Cost. (per ciò che riguarda l'autonomia finanziaria dello Stato sul lato delle entrate); dell'art. 117, terzo comma, Cost., (per quanto riguarda la competenza legislativa statale in tema di determinazione dei principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica);

- b) dell'art. 3 Cost, in relazione al principio di uguaglianza; dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., per quanto concerne la competenza legislativa statale esclusiva in tema di ordinamento civile e penale;
- c) dell'art. 117, terzo comma, Cost., per quanto riguarda la competenza statale in tema di determinazione dei principi fondamentali nello specifico settore della disciplina del condono edilizio straordinario;
- d) di alcune disposizioni costituzionali comunque costituenti limite anche all'esercizio del potere legislativo delle Regioni e cioè l'art. 3 Cost. (sotto vari profili); art. 42 Cost. (limiti alla proprietà privata); art. 97 Cost. (principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione) ed il principio di autonomia degli enti locali.

Per la Corte Costituzionale le eccezioni sollevate dalla difesa erariale alla luce dei parametri costituzionali sub lettera a) si fondavano sull'assunto in base al quale una normativa regionale che disciplini i profili amministrativi del condono edilizio non potrebbe ingenerare neppure indirettamente una riduzione significativa delle entrate erariali ed un conseguente squilibrio della complessiva finanza pubblica, poiché ciò metterebbe a rischio il rispetto, da parte delle istituzioni nazionali, dei vincoli europei della spesa pubblica.

La sentenza in esame ha evidenziato, a tale proposito, che tali censure "prescindono da una adeguata ricostruzione sistematica del Titolo V della seconda parte della Costituzione e del livello di tutela costituzionale dell'autonomia legislativa regionale che ivi è previsto". In buona sostanza, "è del tutto evidente che, allorché il legislatore regionale eserciti le proprie competenze legislative costituzionalmente riconosciute, non possa attribuirsi rilievo, ai fini dell'eventuale illegittimità costituzionale di tale intervento, agli effetti che solo in via indiretta ed accidentale dovessero derivare al gettito di entrate di spettanza dello Stato".

Quanto alle contestazioni inerenti i parametri costituzionali sub lettera b), i Giudici costituzionali hanno rilevato che la disciplina del condono straordinario sul piano amministrativo attiene ad una materia, il governo del territorio, rientrando nella competenza legislativa concorrente delle Regioni ad autonomia ordinaria; da ciò deriva "che la legislazione delle singole Regioni può disporre diversamente da quanto previsto dall'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003 e che quindi ... è del tutto probabile e non certo incoerente rispetto al disegno costituzionale che siano adottate legislazioni diversificate da Regione a Regione".

Sono state, inoltre, riconosciute infondate le censure inerenti i parametri costituzionali sub lettera c) ribadendo ancora quanto già affermato nella sentenza n. 196 del 2004, e cioè la sussistenza di "un significativo potere legislativo delle Regioni in tema di possibilità di ampiezza e di limiti del condono edilizio straordinario sul versante amministrativo", fatto salvo il rispetto dei principi fondamentali posti dalla legge dello Stato.

Per quanto riguarda, infine, altre questioni di legittimità costituzionale non riconducibili ai citati macrogruppi, la Corte Costituzionale ha emesso decisioni di rigetto.

E' stata, innanzitutto, ritenuta infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 29, comma 2 ed 8, terzo comma della legge della Regione Emilia-Romagna n. 23/2004, i quali prevedevano che " ove in sede di definizione della domanda di sanatoria o di controlli successivi alla stessa sia accertato che la asseverazione del professionista abilitato (...) contenga dichiarazioni non veritiere, rilevanti ai fini del conseguimento del titolo", si applica il terzo comma dell'art. 8 della stessa legge il quale dispone che "l'Amministrazione comunale ne dà notizia all'Autorità giudiziaria nonché al competente Ordine professionale, ai fini dell'irrogazione delle sanzioni disciplinari".

Secondo la Corte Costituzionale tale disposizione si è limitata a prevedere un generico obbligo dell'amministrazione di comunicare la notizia di dichiarazioni non veritiere all'autorità giudiziaria e all'ordine professionale affinché questi verificano, rispettivamente, la eventuale sussistenza di reati o di illeciti disciplinari, senza peraltro incidere in alcun modo sulla disciplina penale, ovvero sulla disciplina delle professioni.

Tali norme non sono pertanto in contrasto né con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che prevede la competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile e penale, né con l'art. 117, terzo comma, Cost. laddove si prevede la competenza statale concorrente in materia di professioni.

Allo stesso modo, il Giudice adito ha ritenuto non fondate le questioni relative alla legittimità dell'art. 20, comma 1, lettera c) della legge della Regione Umbria n. 21 del 2004, giacché "dal tenore letterale della disposizione impugnata emerge chiaramente che la data del 2 ottobre in essa contenuta è riferita alla vigenza delle norme urbanistiche e degli strumenti urbanistici rispetto ai quali devono essere valutati gli interventi, e non già rispetto all'epoca di realizzazione degli stessi. Quest'ultima è infatti fissata dallo stesso art. 20 al 31 marzo 2003, in conformità con quanto disposto dall'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003".

Tale norma non è pertanto in contrasto né con l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto emanata nel rispetto del principio posto dall'art. 32, comma 25, del decreto-legge n. 269 del 2003 né con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto non invade la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e penale.

Sentenza n. 129 /2006

Materia: governo del territorio; vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario; protezione civile

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, commi primo e terzo

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art 9, comma 12 e 13 e 11, comma 3; art. 19, comma 2, lett. b), numero 2 e dell'art. 10, comma 1, lett. d); art. 27, comma 1, lett. e), numero 4 ed art. 33 della legge della regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio).

Esito: l'illegittimità costituzionale 9, comma 12 e dell'art. 11, comma 3; art. 27, comma 1, lett. e) numero 4; non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, lett. b), numero 2, dell'art. 10, comma 1, lett. d), e dell'art. 33; inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 13.

Annotazioni:

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha impugnato, con ricorso n. 62/2005, alcune disposizioni della legge della regione Lombardia 11 marzo 2005 n. 12 (Legge per il governo del territorio) in relazione all'art. 117, commi primo e terzo della Cost.

In primo luogo sono stati censurati gli artt. 9 ed 11.

In particolare il primo (art. 9) veniva impugnato nella parte in cui prevedeva che il proprietario di un'area sottoposta a vincoli espropriativi potesse realizzare direttamente attrezzature e servizi indicati dal "piano dei servizi" per la cui attuazione è preordinato il vincolo di espropriazione (comma 12) e stabiliva, inoltre, che non configuravano vincolo espropriativo e non sono soggette a decadenza le previsioni dei "piani dei servizi" che demandavano al proprietario dell'area la diretta realizzazione di attrezzature e servizi o ne contemplavano la facoltà in alternativa all'intervento della pubblica amministrazione (comma 13).

Il secondo (art. 11) veniva contestato nella parte in cui, dopo aver stabilito (comma 3) che "nelle aree destinate alla realizzazione di interventi di interesse pubblico o generale, non disciplinate da piani e da atti di programmazione, possono essere attribuiti, a compensazione della loro cessione gratuita al Comune, aree in permuta o diritti edificatori trasferibili su aree edificabili previste dagli atti di PGT anche non soggette a piano attuativo", disponeva che "in alternativa alla attribuzione di diritti edificatori, il proprietario può realizzare direttamente gli interventi di interesse pubblico o generale mediante accreditamento o stipulazione di convenzione con il Comune per la gestione del servizio."

L'Avvocatura di Stato riteneva illegittime tali disposizioni normative in quanto esse non prevedevano che nell'ipotesi di realizzazione diretta, da parte del proprietario dell'area sottoposta a vincolo espropriativo, delle attrezzature e dei servizi per la cui attuazione è preordinato il detto vincolo, la scelta del contraente, per appalti che eguagliano o superino la soglia comunitaria, avvenisse secondo procedure di evidenza pubblica. Denunciava, quindi, una lesione delle direttive comunitarie in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici dei servizi, di forniture e di appalti pubblici di lavori e quindi dell'art. 117, primo comma, della Costituzione.

I Giudici costituzionali hanno dichiarato, innanzitutto, inammissibile la censura relativa al comma 13 dell'art. 9 per difetto di motivazione.

Quanto agli altri motivi di impugnazione hanno osservato che la normativa comunitaria in materia di appalti pubblici prevede che, in ogni caso, quando si realizzi un'opera o si affidi un servizio o una fornitura per importi uguali o superiori ad un certo valore, il soggetto che procede all'appalto debba sempre adottare procedure ad evidenza pubblica per la scelta del contraente.

Tale obbligo sussiste sia che l'attribuzione dell'appalto spetti ad un ente pubblico territoriale o ad altro "organismo di diritto pubblico" (secondo la dizione contenuta in varie direttive comunitarie) sia che lo stesso venga effettuato da un privato, il quale in tale ipotesi, assume la veste di "titolare di un mandato espresso", conferito dall'ente pubblico che intende realizzare l'opera o il servizio (sentenza 12 luglio 2001 della Corte di Giustizia delle Comunità europee, in causa C-399/98).

Tale principio, si legge nella sentenza in esame, è stato recepito nell'ordinamento italiano tramite l'art. 2, comma 5, della legge n. 109/1994 (Legge quadro in materia di lavori pubblici) e successive modifiche ed integrazioni, il quale, riferendosi ad interventi eseguiti direttamente dai privati a scomputo di contributi connessi all'attività edilizia o alla lottizzazione delle aree, stabilisce che "... per le singole opere d'importo superiore alle soglie comunitarie i soggetti privati sono tenuti ad affidare le stesse nel rispetto delle procedure di gara previste dalla (direttiva 93/37/CEE)".

La Corte Costituzionale ha qualificato la fattispecie disciplinata dalle norme regionali censurate come "accordi a titolo oneroso tra privati comportanti per i contraenti diritti ed obblighi reciproci che consentono all'espropriando di mantenere la proprietà dell'area e di ottenere la gestione del servizio di interesse pubblico previsto in cambio della realizzazione diretta degli interventi necessari".

Di conseguenza, la mancata previsione, nelle norme regionali impugnate, dell'obbligo di adottare procedure ad evidenza pubblica nell'ipotesi in cui l'appalto sia uguale o inferiore alla soglia comunitaria, determina la loro illegittimità costituzionale.

La difesa erariale ha sollevato la questione di legittimità costituzionale anche in merito all'art. 19 comma 2, lettera b), numero 2 ed all'art. 10, comma 1, lett. d) nella parte in cui stabilivano che il piano territoriale regionale definisca gli indirizzi generali per il riassetto del territorio ai fini della prevenzione dei rischi geologici, idrogeologici e sismici prevedendo, al contempo, che il piano di governo del territorio contenga la definizione dell'assetto geologico, idrogeologico e sismico comunale sulla base dei criteri ed indirizzi emanati dalla Giunta regionale e unitamente all'individuazione delle aree pericolose e vulnerabili sotto tali profili.

Il Governo eccepiva l'illegittimità di tali disposizioni in quanto esse attribuivano alla Regione e non allo Stato la predisposizione degli indirizzi e dei criteri generali per il riassetto del territorio ai fini della prevenzione dei rischi geologici, idrogeologici e sismici, nonché delle direttive per la prevenzione del rischio sismico, violando in tal modo l'art. 117, terzo comma, della Costituzione ed in particolare i principi fondamentali della materia «protezione civile», di cui all'art. 107 del d.lgs. 112/1998.

Il Giudice costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata, ribadendo un principio ormai consolidato della propria giurisprudenza secondo il quale il legislatore statale, con la l. 225/1992 istitutiva del Servizio Nazionale della Protezione civile, ha rinunciato ad un modello centralizzato per una organizzazione diffusa a carattere policentrico (cfr. sent. n. 327/2003).

In materia di prevenzione dei rischi, la legislazione nazionale configura un sistema di competenze, ordinato secondo il criterio della maggiore o minore generalità degli indirizzi, in base al quale ciascun livello di governo deve contenere l'esercizio

dei propri poteri all'interno degli indirizzi dettati su più vasta scala dal livello superiore.

L'art. 107 del d.lgs. 112/1998 attribuisce, infatti, allo Stato «gli indirizzi per la predisposizione e l'attuazione dei programmi di previsione e prevenzione in relazione alle varie ipotesi di rischio».

Con le disposizioni impugnate, si legge nella pronuncia in esame, la regione ha solo voluto disciplinare l'esercizio delle funzioni di prevenzione dei rischi nell'ambito del proprio territorio. Ciò non implica un'invasione della sfera di competenza dello Stato, in quanto, come questa Corte ha già statuito, «la mancanza dell'esplicita menzione dell'obbligo di rispetto degli indirizzi nazionali non comporta la loro violazione, che dovrà essere eventualmente accertata nelle singole norme e nei singoli atti» (cfr. sent. n. 327/2003)

Le ultime censure sollevate dal Governo attengono all'art. 27, comma 1, lett. e), numero 4 ed all'art. 33 della l.r. n. 12/2005.

Tali disposizioni stabilivano che l'installazione di torri e tralicci per impianti radio-ricetrasmittenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione rientrava fra gli interventi di nuova costruzione, cioè fra quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio, soggetta pertanto a permesso di costruire.

Il Governo ravvisava un violazione dell'art. 87 del d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche) eccependo che l'installazione di torri e tralicci veniva ad essere sottoposta ad un iter autorizzatorio ulteriore rispetto a quello previsto dal medesimo art. 87.

La Corte Costituzionale, a tale proposito, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme impugnate in quanto esse introducevano un iter autorizzatorio comunale (rilascio del permesso di costruire) ulteriore rispetto a quello già previsto dall'art. 87 del d.lgs. 259/2003.

Infatti, l'art. 87 del d.lgs. 259/2003, attuativo della delega legislativa contenuta nell'art. 41, comma 2, lettera a), della l. 166/2002, in materia di telecomunicazioni prescrive, al numero 3, la previsione di procedure tempestive, non discriminatorie e trasparenti per la concessione del diritto di installazione di infrastrutture e, al numero 4, la riduzione dei termini per la conclusione dei procedimenti amministrativi, nonché la regolazione uniforme dei medesimi procedimenti anche con riguardo a quelli relativi al rilascio di autorizzazioni per la installazione delle infrastrutture di reti mobili.

Dalla normativa statale sopraccitata, si legge nella pronuncia in esame, si evince come il legislatore nazionale abbia identificato nella tempestività delle procedure e nella riduzione dei termini per l'autorizzazione all'installazione delle infrastrutture due principi fondamentali operanti nella materia «governo del territorio», di competenza legislativa concorrente (Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza n. 4159 del 2005).

La previsione di un ulteriore procedimento finalizzato al rilascio del permesso di costruire, che si sovrappone ai controlli da effettuarsi a cura dello stesso ente locale nell'ambito del procedimento unificato, non risponde quindi ai suddetti principi, introducendo un ingiustificato aggravio dell'iter procedimentale autorizzatorio e pertanto deve ritenersi illegittima per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Sentenza n. 182/2006

Materia: governo del territorio; protezione civile; tutela dei beni culturali; valorizzazione dei beni culturali.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Limiti violati: art. 117, comma secondo, lettere l), s) ed m) della Cost. e comma terzo; art. 3 della Cost.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri.

Oggetto: art. 32, comma 3; art. 34, comma 3 e art 105, comma 3 della l.r. 3 gennaio 2005, n. 1 (NormE per il governo del territorio).

Esito: illegittimità costituzionale delle norme censurate.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso n. 38 del 2005 ha impugnato alcune disposizione della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio).

In primo luogo veniva contestata la legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 3 nella parte in cui subordinava l'entrata in vigore delle disposizioni dei vari strumenti di pianificazione territoriale modificativi di alcuni provvedimenti previsti dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 "Codice dei beni culturali e del paesaggio" aventi od oggetto i beni paesaggistici (e cioè l'art. 157: l'imposizione del vincolo paesaggistico in base alla legislazione statale anteriore; l'art. 140: dichiarazione regionale di notevole interesse pubblico; l'art 141: provvedimento ministeriale sostitutivo della dichiarazione regionale di notevole interesse pubblico) esclusivamente all'assolvimento delle forme di pubblicità di cui all'art. 140, commi 2, 3 e 4 del suddetto Codice.

Secondo la difesa erariale, infatti, tale norma, non facendo riferimento all'accordo tra Stato e Regione per apportare adeguamenti al piano paesaggistico elaborato d'intesa, contrastava con l'art. 143, commi 11 e 12, del "Codice dei beni culturali e del paesaggio", il quale invece sottopone espressamente all'accordo la revisione del piano, con particolare riguardo alle sopravvenute dichiarazioni di notevole interesse pubblico, così invadendo, con riguardo ai beni paesaggistici, la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", e la legislazione di principio nelle materie "governo del territorio" e "valorizzazione dei beni culturali".

I Giudici Costituzionali hanno ribadito, in primo luogo, un principio giurisprudenziale ormai consolidato in materia secondo cui la tutela tanto dell'ambiente quanto dei beni culturali è riservata allo Stato (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), mentre la valorizzazione dei secondi è di competenza legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.). Da un lato, quindi, spetta allo Stato il potere di fissare principi di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale e, dall'altro, le leggi regionali, emanate nell'esercizio di potestà concorrenti, possono assumere tra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale, purché siano rispettate le regole uniformi fissate dallo Stato.

Appare, in sostanza, legittimo, di volta in volta, l'intervento normativo, statale o regionale, di maggior protezione dell'interesse ambientale (cfr. sentenze n. 62, 232 e 336 del 2005).

Nello specifico, inoltre, respingendo la tesi sostenuta dalla ricorrente secondo cui la norma impugnata era sostanzialmente riproduttiva delle disposizioni dettate dal "Codice dei beni culturali e del paesaggio" in materia di pubblicità e di partecipazione, ha dichiarato fondata la questione di legittimità costituzionale sopra descritta evidenziando che in nessuna parte della legge regionale è riportata quella clausola del Codice (art. 143, comma 12) secondo cui il piano, laddove non elaborato d'intesa, non può determinare la modifica del regime giuridico dei beni paesaggistici col solo espletamento delle prescritte forme di pubblicità; né, in assenza di espresso richiamo, può ritenersi ammissibile una lettura della norma tale da consentire l'inserzione automatica delle disposizioni del Codice regolanti la fattispecie dell'intesa Stato-Regione all'interno della legge regionale impugnata.

Infatti, si legge nella pronuncia in esame, "...la ratio della disciplina statale è nel senso che, affermata la competenza regionale nella pianificazione paesaggistica, in quello che è l'effetto saliente di essa, ovvero la modifica di regime dei beni che essa recepisce e il cui uso deve regolare, lo Stato deve poter interloquire attraverso forme di concertazione, senza le quali la Regione può ben elaborare autonomamente il piano, senza però che quell'effetto si produca".

E' stato inoltre impugnato l'art. 34, comma 3 della legge regionale in esame laddove riservava al piano strutturale del comune il compito di "modulare" il regime autorizzatorio e cioè di stabilire le aree nelle quali la realizzazione degli interventi consentiti richieda il preventivo rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, le aree nelle quali la realizzazione degli interventi non sia soggetta ad autorizzazione ma verificata contestualmente alla procedura di rilascio del titolo abilitativo edilizio e le aree compromesse o degradate nelle quali la realizzazione degli interventi (di recupero e riqualificazione) non è soggetta ad autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 87 della legge regionale.

Secondo l'Avvocatura di Stato tale norma si poneva in diretto contrasto con i principi fondamentali in materia di " governo del territorio" e cioè non solo con l'art. 143, comma 5, del decreto legislativo n. 42 del 2004, che attribuisce al piano paesaggistico regionale l'individuazione di tali aree, ma anche con l'art. 145 del medesimo decreto, che ordina gerarchicamente gli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali, e con l'art. 143, comma 12, ove si esclude l'applicabilità del comma 5 del medesimo articolo (il quale prevede che il piano paesaggistico regionale possa individuare le aree nelle quali la realizzazione di opere è soggetta ad autorizzazione e le aree nelle quali tale autorizzazione non è richiesta), qualora il piano paesaggistico non sia stato elaborato congiuntamente previo accordo tra la Regione ed il Ministero per i beni e le attività culturali, in violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio.

La Corte Costituzionale ha accolto anche questa censura evidenziando che l'art. 135 del D.Lgs n. 42/2004 riserva in via tassativa alla competenza regionale l'approvazione del piano paesaggistico, elencandone dettagliatamente i contenuti (art. 143) e definendo i rapporti con «gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province» secondo un modello rigidamente gerarchico (art. 145).

La scelta della Regione Toscana di elaborare un piano d'indirizzo territoriale, si legge nella pronuncia de qua, il cui statuto abbia valenza di piano urbanistico-

territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici “..ha comportato che, muovendosi nell'ambito della normativa generale sul governo del territorio, non sia stata abbandonata, anche riguardo al paesaggio, la logica tradizionale della pianificazione urbanistica, di demandare agli strumenti inferiori la disciplina sempre più specifica” con la conseguenza di attribuire al piano strutturale dei Comuni, ossia all'ordine inferiore della pianificazione, il compito di dettare la disciplina concreta dei beni paesaggistici.

Tale sistema, secondo i Giudici costituzionali, trasferendo le decisioni operative concernenti il paesaggio alla dimensione pianificatoria comunale, contrastava con l'organizzazione delle competenze delineata dalla legge statale a tutela del paesaggio, che costituisce un livello uniforme di tutela non derogabile dalla Regione nell'ambito di una materia a legislazione esclusiva statale ex art. 117 Cost., ma anche nell'ambito della legislazione di principio nelle materie concorrenti del “governo del territorio” e della “valorizzazione dei beni culturali”.

E' stata dichiarata fondata anche la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 105, comma 3 della l.r. n. 1/2005 il quale prevedeva che “..per gli interventi in zona sismica, deve semplicemente darsi preavviso scritto alla struttura regionale competente, allegando il progetto dell'opera, una relazione tecnica e una relazione sulla fondazione (commi 1 e 2), senza che, per iniziare i lavori, sia necessaria l'autorizzazione della struttura regionale, salva la possibilità di controlli a campione da parte delle individuate strutture regionali (art. 110)”.

I Giudici costituzionale hanno, infatti, ravvisato in tale previsione normativa una lesione ai principi fondamentali della legislazione statale in tema di governo del territorio e protezione civile, giacché il D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo Unico in materia edilizia) prescrive, per interventi in zone sismiche, l'autorizzazione regionale esplicita, rendendo di conseguenza inattuale quella norma statale (art. 20 della legge 10 dicembre 1981, n. 741 Ulteriori norme per l'accelerazione delle procedure di esecuzione delle opere pubbliche) che consentiva alle regioni di escludere, in tali ipotesi, la necessità dell'autorizzazione preventiva, organizzando la vigilanza con modalità di controllo successivo a campione.

Sentenza n. 183/2006

Materia: governo del territorio; ordinamento penale

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 117 ed 118 della Costituzione

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 1, comma 36, lett. c); art. 1, comma 37 della legge 15 dicembre 2004, n. 308 (Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione)

Esito: dichiarazione di non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

Annotazioni:

La regione Toscana ha impugnato innanzi alla Corte Costituzionale, con ricorso n. 29/2005, la legge 15 dicembre 2004, n. 308 (Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione).

Il giudizio di costituzionalità riguardava due norme della suddetta legge statuenti, per il futuro, l'irrilevanza penale di determinati abusi in zona paesaggistica (art. 1, comma 36, lettera c), e, per il passato, l'estinzione dei reati paesaggistici (art. 1, comma 37).

In particolare l'art.1, comma 36, inserendo il comma 1ter nell'art. 181 del D.Lgs 22 gennaio 2002, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) prevedeva che, ferma restando l'applicazione delle sanzioni amministrative per le opere eseguite su beni paesaggistici in assenza di autorizzazione, è esclusa l'applicazione delle sanzioni penali per particolari tipi di interventi abusivi ove sia accertata la compatibilità paesaggistica degli stessi.

La regione ricorrente eccepiva che la previsione di irrilevanza penale di certi abusi avrebbe comportato di fatto, anche se non formalmente, l'inapplicabilità delle sanzioni ripristinatorie previste dalla normativa regionale con riferimento agli abusi commessi nelle zone vincolate, violando, in tal modo, la potestà regionale in materia di governo del territorio (art. 117, terzo comma, Cost.). Infatti, l'eventuale ordine di ripristino dell'opera abusiva valutata compatibile col paesaggio, impartito dalla regione quale titolare delle funzioni amministrative in materia di tutela paesaggistica, sarebbe stato viziato da eccesso di potere anche laddove la normativa regionale prevedeva la demolizione e la restituzione in pristino degli abusi nelle aree vincolate.

L'intervento statale, secondo la prospettazione governativa, non si giustificava neppure con l'esercizio delle prerogative riconosciute allo Stato in materia ambientale, non rinvenendosi esigenze di carattere unitario tali da impedire alle regioni, in una materia di tipo trasversale, l'adozione di misure adatte alla tutela degli interessi di loro competenza.

La medesima norma impugnata, inoltre, inserendo il comma 1quater nel suddetto art. 181 disponeva che, al fine dell'inapplicabilità delle sanzioni penali, la compatibilità paesaggistica degli interventi doveva essere accertata dall'autorità competente (la regione, in virtù dei poteri conferitele dall'art. 146 del Codice, o l'ente da questa subdelegato), previo parere vincolante della Soprintendenza.

A tale proposito la regione ricorrente lamentava che, in tal modo, lo Stato allocava sostanzialmente in capo a un proprio organo la funzione amministrativa di valutare la compatibilità dell'abuso in assenza di esigenze di carattere unitario e senza neanche prevedere adeguate procedure d'intesa, in violazione dell'art. 118 Cost..

La Regione censurava anche il comma 37 dell'art. 1 della legge 308/2004 che ammetteva l'estinzione dei reati in materia paesaggistica, connessi a lavori su beni paesaggistici realizzati senza la prescritta autorizzazione o in difformità dalla stessa, entro e non oltre il 30 settembre 2004, a condizione che le tipologie edilizie realizzate e i materiali utilizzati fossero giudicati compatibili con il contesto paesaggistico (previo parere non vincolante della Soprintendenza) e che i trasgressori avessero pagato le sanzioni pecuniarie determinate dall'autorità amministrativa.

Secondo la tesi sostenuta dalla ricorrente la previsione di estinzione dei reati paesaggistici commessi fino al 30 settembre 2004 presentava gli stessi profili di incostituzionalità, richiamati nella denuncia di illegittimità del citato comma 36: la riscontrata compatibilità con il paesaggio sottraeva l'opera abusiva alle misure ripristinatorie.

Il comma 37 dell'art. 1, inoltre, al contrario di quanto previsto dal precedente comma 36, non faceva salve le sanzioni amministrative ripristinatorie e pecuniarie, incidendo così nell'ambito materiale riservato alla competenza regionale in tema di "governo del territorio".

La Corte Costituzionale ha ritenuto non fondate entrambe le questioni di legittimità prospettate affermando che la disciplina contenuta nei commi 36 e 37 dell'art. 1 della legge n. 308 del 2004, riguardando strettamente il trattamento penale degli abusi, riconduce l' 'intervento legislativo statale, pur se relazionato alla materia dell'ambiente e dei beni culturali, al parametro dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. ("ordinamento penale").

A tale proposito, i Giudici costituzionali hanno ribadito un proprio principio giurisprudenziale ormai consolidato secondo il quale:

- il potere di incidere sulla sanzionabilità penale spetta solo al legislatore statale, cui va riconosciuta discrezionalità in materia di estinzione del reato o della pena o di non procedibilità;
- l'irrilevanza penale dell'abuso non tocca gli aspetti urbanistici e, quindi, di conseguenza le Regioni non vedono menomata la loro competenza a prevedere sanzioni amministrative in materia edilizia. In altre parole per la sanatoria degli abusi edilizi vige il principio, enunciato dalla precedente sent. n. 196/2004, dell'autonomia delle sanzioni amministrative rispetto a quelle penali;
- l'art. 1, comma 36, lettera c), fa espressamente salva l'applicazione delle sanzioni amministrative ripristinatorie o pecuniarie di cui all'art. 167, che sono quelle in materia paesaggistica. Quindi, a maggior ragione, è da ritenere salva l'applicabilità delle sanzioni amministrative che colpiscono gli abusi edilizi, che la Regione può opportunamente disciplinare nell'ambito della propria competenza di dettaglio in materia di governo del territorio;
- per quanto riguarda gli abusi passati, la norma impugnata ammette l'estinzione del reato, sempre previo accertamento di compatibilità paesaggistica, ma anche a condizione che, così come dispone l'art. 1, comma 37, lettera b, n. 1, «...i trasgressori abbiano previamente pagato la sanzione pecuniaria di cui all'art. 167 maggiorata da un terzo alla metà». Le sanzioni amministrative a tutela del paesaggio, si legge nella sentenza, restano applicabili, pur se limitate alla tipologia pecuniaria, attesa la minima rilevanza degli abusi e, quindi a maggior ragione, restano applicabili, ove ne ricorrano i presupposti, anche le sanzioni amministrative poste a tutela di tutti gli altri valori che convergono sul territorio, in particolare di quelle in materia edilizia, di competenza regionale.
- per quanto attiene al parere della Soprintendenza, vincolante solo per la fattispecie prevista dal comma 36, lett. c) dell'art. 1 censurato, gli effetti dell'accertamento di compatibilità sono circoscritti alla punibilità degli abusi, non investendo le sanzioni amministrative, né quelle edilizie, né quelle paesaggistiche. Inoltre, l'esigenza di una uniformità di metodi di valutazione sul territorio nazionale, insita nel trattamento penale degli abusi, giustifica,

sempre in relazione al parere della Soprintendenza, questa "chiamata in sussidiarietà dello Stato nelle funzioni amministrative".

I Giudici costituzionali hanno evidenziato, infine, che per quanto attiene al riparto delle competenze non può ritenersi menomata la potestà autorizzatoria regionale giacché l'accertamento "postumo" di compatibilità paesaggistica non comporta autorizzazione in sanatoria, né alcuna altra modifica della disciplina autorizzatoria in materia di tutela dei beni paesaggistici.

Sentenza n. 265/2006

Materia: governo del territorio; ordinamento della comunicazione (telefonia mobile); tutela della salute.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

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

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 14 della legge della regione Veneto 25 febbraio 2005, n. 8 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa- collegato alla legge finanziaria 2004 in materia di edilizia residenziale pubblica, viabilità, mobilità, urbanistica ed edilizia).

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 14 impugnato.

Annotazioni:

Il Presidente del Consiglio dei Ministri, con ricorso n. 50 del 2005, ha impugnato l'art. 14 della l.r. n. 8 del 25 febbraio 2005 della regione Veneto (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa- collegato alla legge finanziaria 2004 in materia di edilizia residenziale pubblica, viabilità, mobilità, urbanistica ed edilizia), per contrasto con l'art. 117, comma terzo della Cost.

La norma impugnata prevedeva che per l'autorizzazione all'installazione, modifica ed adeguamento degli impianti di telefonia mobile, il richiedente dovesse ottenere sia l'autorizzazione, prevista dall'art. 87 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), «ai fini della verifica di compatibilità igienico-sanitaria», sia il permesso di costruire, ai sensi degli artt. 3 e 10 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), «ai fini della conformità urbanistica ed edilizia».

Secondo la difesa erariale, la previsione di un doppio titolo abilitativo determinava un aggravio procedimentale, con conseguente violazione dei principi fondamentali, dettati dal legislatore statale nella materia "ordinamento della comunicazione" (art. 117, terzo comma, Cost.), di semplificazione e celerità contenuti nell'art. 41 della legge 1° agosto 2002, n. 166 (Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti) e negli artt. 4 e 87 del D.Lgs. n. 259 del 2003.

La Corte Costituzionale ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata evidenziando che:

- l'art. 87 del D.lgs. n. 259 del 2003, nel dare attuazione alla delega legislativa contenuta nell'art. 41, comma 2, lettera a), della legge n. 166 del 2002, ha dettato, in linea con le prescrizioni comunitarie, una disciplina volta a promuovere la semplificazione dei procedimenti attraverso l'adozione di procedure che siano, tra l'altro, uniformi e tempestive, anche al fine di garantire l'attuazione delle regole della concorrenza (cfr. sent. n. 336/2005);
- le suddette esigenze di celerità e la conseguente riduzione dei termini per l'autorizzazione all'installazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica costituiscono, per finalità di tutela di istanze unitarie, "principi

fondamentali" operanti nelle materie di competenza concorrente i quali, unitamente ad altri ambiti materiali di esclusiva spettanza statale, rappresentano i titoli di legittimazione da parte dello Stato ad intervenire nei settori in esame (ossia: "ordinamento della comunicazione", "governo del territorio" e tutela della salute") (sent. n. 336/2006);

- la sussistenza di un unico procedimento quale prefigurato dall'art. 87 del Codice, cui non si affianca quello in materia edilizia, risponde, pertanto, pienamente ai suddetti principi (cfr. sent. n. 129/2006 e ordinanza n. 203/2006). Viceversa, è contraria agli stessi la previsione contemplata nel censurato art. 14 della legge regionale n. 8/2005 che ritiene necessaria l'attivazione, accanto al procedimento disciplinato dall'art. 87 del suddetto Codice, di un procedimento autonomo ed ulteriore rispetto a quello disciplinato dall'art. 87 del suddetto Codice, diretto ad ottenere il rilascio di un titolo abilitativo per fini edilizi secondo quanto prescritto dal D.P.R. n. 380 del 2001. In altri termini, nel caso di specie, la duplicazione dei titoli autorizzatori e, quindi, di ciascun iter procedimentale, determinerebbe una evidente compromissione di quelle esigenze di tempestività e semplificazione che assurgono al rango di principi fondamentali del settore;
- nella già citata pronuncia n. 129/2006, era stato affermato il principio giurisprudenziale secondo il quale «l'unificazione dei procedimenti non priva l'ente locale del suo potere di verificare la compatibilità urbanistica dell'impianto per cui si chiede l'autorizzazione». Infatti, l'art. 87 del d.lgs. n. 259 del 2003 «prevede che tali installazioni vengano autorizzate dagli enti locali, previo accertamento, da parte dell'organismo competente ad effettuare i controlli, della compatibilità del progetto con i limiti di esposizione, i valori di attenzione e gli obiettivi di qualità»; questi ultimi ricomprendono anche «i criteri di localizzazione» e «gli standard urbanistici» (art. 3, comma 1, lettera d, n. 1, della legge 22 febbraio 2001, n. 36, recante "Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici"). La tutela del territorio e la programmazione urbanistica sono, pertanto, «salvaguardate dalle norme statali in vigore ed affidate proprio agli enti locali competenti i quali, al pari delle Regioni (...), non vengono perciò spogliati delle loro attribuzioni in materia, ma sono semplicemente tenuti ad esercitarle all'interno dell'unico procedimento previsto dalla normativa nazionale, anziché porre in essere un distinto procedimento».

Sulla base di tali premesse i Giudici Costituzionali hanno riconosciuto l'illegittimità costituzionale della norma impugnata per violazione dei principi fondamentali di tempestività e contenimento dei termini che devono essere rispettati dalla regione nell'esercizio della propria potestà legislativa, in quanto la previsione di un ulteriore procedimento finalizzato al rilascio del permesso di costruire, «che si sovrappone ai controlli da effettuarsi a cura dello stesso ente locale nell'ambito del procedimento unificato, costituisce un inutile appesantimento dell'iter autorizzatorio» per l'installazione, la modifica e l'adeguamento degli impianti per la telefonia mobile (cfr. citata sent. n. 129/2006).

TUTELA DELLA CONCORRENZA (art. 117, comma secondo, lett. e della Cost.)

Sentenza n. 29/2006

Materia: tutela della concorrenza (servizi pubblici locali); ordinamento civile; organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Limiti violati: dedotti dal ricorrente gli artt. 3 della Cost.; 117, primo comma e secondo comma, lett. e), l) e p) e terzo comma della Cost.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri.

Oggetto: artt. 4, comma 4, 7, comma 1, lett. b) e comma 4, lett. b), d) f) e g) della legge regionale dell'Abruzzo 5 agosto 2004, n. 23 (Norme sui servizi pubblici locali a rilevanza economica)..

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 4, lett. b) e g); non fondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa agli artt. 4, comma 4; 7, comma 1, lett. b), lett. d) e lettera f)

Annotazioni:

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha impugnato varie disposizioni della legge della regione Abruzzo 5 agosto 2004, n. 23 (Norme sui servizi pubblici locali a rilevanza economica) eccependo, in particolare, la violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di "tutela della concorrenza", "ordinamento civile" ed "organi di governo e funzioni fondamentali degli enti locali".

La asserita lesione dell'art. 117, comma secondo, della Cost. lett. e) (tutela della concorrenza) veniva fondata sul presunto contrasto della legge regionale in esame con l'art. 113 del D.Lgs 18 agosto 2000, n. 267 (Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) che detta i principi fondamentali riguardo alle modalità di gestione ed affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

In particolare le questioni sottoposte al vaglio dei Giudici costituzionali sono state le seguenti:

- a) La prima questione aveva ad oggetto l'articolo 4, comma 4 della sopra citata legge regionale, che vietava alle società a capitale interamente pubblico e alle società controllate o collegate con queste ultime, cui gli enti locali abbiano conferito la proprietà di reti, impianti, dotazioni patrimoniali e di beni essenziali all'espletamento di un servizio pubblico locale, di partecipare alle gare disciplinate dall'art. 113, comma 5, del D. Lgs n. 267/2000 (Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e dirette alla scelta del soggetto gestore del servizio, ovvero alla scelta del socio privato delle società a capitale misto pubblico/privato. Il ricorrente eccepeva, a tale riguardo, che la norma impugnata, impedendo l'esercizio di un'attività economica sul territorio

abruzzese e contrastando con l'unicità del mercato, violava l'art. 117, comma 2, lett. e) della Cost., che riserva allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di "tutela della concorrenza."

- b) La seconda questione era riferita all'art. 7, co. 4, lett. b) della legge della Regione Abruzzo, che impediva alle società a capitale interamente pubblico, affidatarie dirette della gestione del servizio pubblico locale a rilevanza economica, di partecipare alle gare ad evidenza pubblica indette per la scelta del soggetto gestore del servizio. Detta norma, secondo la prospettazione governativa, nel riprodurre quanto stabilito dall'art. 113, comma 6 del suddetto D.Lgs. n. 267/2000, non prevedeva un regime transitorio analogo a quello contemplato dal successivo comma 15-quater dell'art. 113 del suddetto Testo Unico. Quest'ultima disposizione stabilisce, infatti, che il divieto, introdotto dal comma 6, di partecipare alle gare per l'erogazione del servizio, disposto per le società che già gestiscono servizi pubblici locali in virtù di un affidamento diretto, di una procedura non ad evidenza pubblica, nonché per le società a capitale interamente pubblico affidatarie dirette della gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali, ovvero per le imprese titolari della gestione a seguito di procedure ad evidenza pubblica, operi solo a partire dal 1° gennaio 2007. La disposizione impugnata, rilegge nel ricorso, non prevedendo analoga disciplina transitoria, ledeva l'art. 3 della Costituzione.
- c) La terza questione riguardava l'art. 7, co. 1, lett. b) della legge della regione Abruzzo, che fissava una quota azionaria minima (40% del capitale sociale) per la partecipazione del socio privato alle società miste, cui poteva essere affidata la gestione del servizio pubblico locale a rilevanza economica. Tale limitazione, secondo la difesa erariale, violava gli articoli 3 e 117, comma secondo, lett. e) della Cost., in quanto invasiva della competenza esclusiva dello Stato nella materia della tutela della concorrenza, e comma terzo (lesione della competenza statale in ordine alla determinazione dei principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica).
- d) L'art. 7 della legge della regione Abruzzo è stato censurato anche al comma 4, lett. d), che vietava alle società a capitale interamente pubblico di conferire incarichi professionali, di collaborazione e di qualsiasi altro genere in favore di persone e/o società legate da rapporti di dipendenza e/o di collaborazione con l'ente o gli enti titolari del capitale sociale, in quanto tali obbligati all'esercizio sulle società di un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. Tale norma, infatti, secondo la prospettazione governativa, contrastava con l'art. 117, comma secondo, lett. l) della Cost. che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato la materia "ordinamento civile". Il Governo ipotizzava un contrasto anche con gli articoli da 52 a 66 (ora da 43 a 55) del Trattato dell'Unione Europea, che dettano i principi di libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi, con conseguente violazione dell'art. 117, comma primo della Cost. (che sancisce l'obbligo sia per lo Stato che per le Regioni di esercitare la potestà legislativa rispettando i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario).
- e) Un'ulteriore questione riguardava l'art. 7, comma 4, lettera f), della legge regionale, che obbligava le società a capitale interamente pubblico, cui è affidata la gestione del servizio pubblico locale, a rispettare le procedure di evidenza pubblica imposte agli enti locali per l'assunzione di personale dipendente. Anche questa norma, secondo il ricorrente, si presumeva in

contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. l), della Costituzione, in quanto invasiva della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "ordinamento civile".

- f) Veniva, infine, dedotta l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 4, lett. g), della legge regionale in esame il quale, disponendo per i legali rappresentanti ed i componenti degli organi esecutivi delle società affidatarie della gestione del servizio pubblico locale, l'ineleggibilità a sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale dei comuni e delle province titolari del capitale sociale delle stesse società, risultava in contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. p), della Costituzione, che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia degli "organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane".

I Giudici Costituzionali, nel pronunciarsi in merito a tali censure, hanno ripercorso la disciplina statale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica con particolare riguardo al regime giuridico delle procedure per l'affidamento della gestione delle reti e per la gestione del servizio richiamando, in particolare, l'art. 113 del D.Lgs. n. 267/2000, così come modificato dall'art. 14 del D.L. n. 269/2003.

In particolare quest'ultima disposizione (art. 14) ha stabilito che le previsioni contenute nell'art. 113 che disciplinano le modalità di gestione ed affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica riguardano la tutela della concorrenza e, quindi, in quanto tali, sono inderogabili ed integrative della disciplina di settore.

Si ritiene opportuno evidenziare, a tal proposito che secondo la Corte Costituzionale (cfr. sent. n. 272/2004) l'art. 113 del T.U.E.L. costituisce una "norma di principio" della materia in base alla quale si può interpretare il complesso delle disposizioni in esame, nonché il rapporto con altre normative di settore, nel senso che il titolo di legittimazione dell'intervento statale è fondato sulla "tutela della concorrenza" di cui all'art. 117, comma secondo, lett. e) e che la medesima disciplina contiene un quadro di principi nei confronti di regolazioni settoriali di fonte regionale.

In altri termini le disposizioni statali di principio contenute nell'art. 113 del D.Lgs. n. 267/2000 sono riconducibili alla potestà legislativa esclusiva statale in materia di "tutela della concorrenza" in quanto, pur incidendo nel settore dei "servizi pubblici locali" riservato alla competenza legislativa residuale delle regioni, disciplinano l'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica secondo un sistema diretto a salvaguardare la concorrenzialità del mercato.

Passando, quindi, all'esame delle singole censure governative, si evidenzia che la Corte Costituzionale ha ritenuto:

- a) non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4 sopra descritta. Infatti, si legge nella pronuncia in esame, trattandosi di competenza legislativa residuale delle regioni, nel silenzio della legislazione statale, può ritenersi ammissibile che la regione Abruzzo integri la disciplina statale prevedendo il divieto per le società proprietarie delle reti di partecipare alle gare in oggetto. Tale previsione normativa, precisa inoltre la Corte Cost., è oltretutto coerente con il principio della separazione tra soggetti proprietari delle reti e soggetti erogatori del servizio.
- b) costituzionalmente illegittimo l'art. 7, comma 4, lett. b) impugnato, nella parte in cui non ha previsto un regime transitorio analogo a quello contenuto

nell'art. 15 quater del già citato art. 113 del D.Lgs. n. 267/2000 diretto a realizzare un progressivo adeguamento del mercato alle regole della concorrenza, e, quindi, tale da assurgere al rango di principio fondamentale della normativa regionale di settore ¹.

- c) non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 7, comma 1, lett. b) in quanto, non avendo il legislatore statale (art. 113, comma 5, lett. b) introdotto alcun limite percentuale minimo o massimo alla partecipazione del socio privato al capitale sociale, limitandosi a prevedere solamente che il socio sia scelto con le procedure di evidenza pubblica, consente al legislatore regionale di prevedere quote minime di partecipazione. Il limite in questione è, oltretutto, finalizzato ad evitare possibili elusioni delle modalità complessive di conferimento della gestione dei servizi pubblici locali mediante una partecipazione minima o addirittura simbolica.
- d) non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata riguardo al sopra citato art. 7, comma 4, lett. d). La Corte Costituzionale ha rilevato, a tale riguardo, che la norma regionale impugnata non sanziona la violazione del divieto in questione con la nullità del contratto d'opera professionale, prospettata invece, dal Governo, né è configurabile una "indebita limitazione dell'esercizio di attività professionale", in quanto non è previsto alcun divieto imposto al professionista come tale, ma alla società sulla quale, quindi, ricadono le conseguenze della violazione del divieto.
- e) non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento all'art. 7, comma 4, lett. f) in quanto la norma regionale non limita la capacità di agire delle persone giuridiche private ma costituisce una diretta applicazione del principio contenuto nell'art. 97 della Cost. rispetto ad una società che, pur formalmente privata, può essere assimilata, sotto il profilo giuridico, agli enti pubblici in quanto a capitale interamente pubblico. Infine, il Giudice adito, sulla base della distinzione tra privatizzazione formale e privatizzazione sostanziale e dunque con riferimento al suindicato principio, ha riconosciuto la legittimità della sottoposizione al controllo della Corte dei Conti degli enti pubblici trasformati in società per azioni a capitale totalmente pubblico.
- f) costituzionalmente illegittimo l'art. 7, comma 4 lett. g) in quanto tale disposizione, disciplinando una ipotesi di ineleggibilità a cariche elettive in enti locali territoriali, ha invaso la competenza legislativa esclusiva statale nella materia di "organi di governo di comuni, province e città metropolitane" (art. 117, comma secondo, lett. p), riguardo alla quale la regione non è legittima ad adottare alcuna disciplina, anche se in parte coincidente con quella statale (artt. 60, 61 e 63 del D.Lgs. n. 267/2000).

Sentenza n. 80/2006

Materia: Tutela della concorrenza (trasporto pubblico locale)

¹ Il comma 15 quater dell'art. 113 del D.Lgs. n. 267/2000 stabilisce che il divieto contenuto nel comma 6 (divieto per le società che, in Italia o all'estero, gestiscono a qualunque titolo servizi pubblici locali in base ad un affidamento diretto, ad una procedura non ad evidenza pubblica, o a seguito dei relativi rinnovi, e per le società ad esse collegate o da esse controllate di partecipare alle gare indette per l'erogazione del servizio, ai sensi del comma 5 del medesimo art. 113) si applica a decorrere dal 1 gennaio 2007.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, comma primo comma (dedotto dal ricorrente) e secondo comma lett. e).

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri.

Oggetto: art. 1, comma 7 della legge della regione Lazio n. 3 marzo 2005, n. 3; art. 2, comma 2 della legge della regione Liguria 17 giugno 2003, n. 17; art. 3 della legge della regione Veneto 26 novembre 2004, n. 30; art. 1, comma 11, lett. b) ed f) della legge della regione Calabria 29 dicembre 2004, n. 36; art. 25, comma 1 della legge della regione Veneto 25 febbraio 2005, n. 8

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2 della l.r. 17 giugno 2003, n. 17 della regione Liguria; dell'art. 3, comma 1 della l.r. 26 novembre 2004 n. 30 della regione Veneto; dell'art. 1, comma 11, lett. b) ed f) della l.r. Calabria 29 dicembre 2004 n. 36; dell'art. 25 della legge della regione Veneto 25 febbraio 2005, n. 8; dichiarazione di cessazione della materia del contendere relativamente alla questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 1, comma 7 della legge regionale del Lazio 3 marzo 2005, n. 5; inammissibilità della questione di legittimità costituzionale concernente l'art. 25 della l.r. n. 8/2005 della regione Veneto.

Annotazioni:

Con tale pronuncia la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2 della legge della regione Liguria 17 giugno 2003, n. 17 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale. n. 31/1998 sul trasporto pubblico locale); dell'art. 3, comma 1 della legge della regione Veneto 26 novembre 2004, n. 30, recante disposizioni di interpretazione autentica e di modifica della l.r. n. 25/1998 in materia di trasporto pubblico locale; dell'art. 1, comma 11, lett. b) ed f) della legge della regione Calabria 29 dicembre 2004, n. 36 di modifica della precedente l.r. n. 23/1999 sul trasporto pubblico locale e dell'art. 25, comma 1 della legge della regione Veneto n. 8 del 25 febbraio 2005, recante disposizioni di riordino e semplificazione normativa in materia di edilizia residenziale pubblica, viabilità, mobilità, urbanistica ed edilizia, modificativo dell'art. 3 della l.r. Veneto n. 30 /2004 .

Secondo i Giudici costituzionali, infatti, tali disposizioni, derogando ad una normativa statale (art. 18 del D.Lgs n. 422 del 1997) che determinava il termine ultimo entro cui le regioni potevano mantenere gli affidamenti agli attuali concessionari di servizi di trasporto pubblico locale, risultavano invasive della potestà legislativa esclusiva statale in materia di "tutela della concorrenza" (art. 117, comma secondo, lett. e della Costituzione).

In generale tutte le censure prospettate nei distinti ricorsi governativi (nn. 49, 66 del 2003 e 16, 33 e 50 del 2005) erano accomunate dal fatto di avere ad oggetto disposizioni regionali che variamente introducevano proroghe degli affidamenti preesistenti (o di alcuni di essi) rispetto al termine ultimo, previsto dal legislatore statale, per l'entrata in vigore del nuovo regime di affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale mediante procedure ad evidenza pubblica. Il ricorrente

lamentava quindi, tra l'altro, una indebita lesione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di " tutela della concorrenza".

La Corte Costituzionale, ripercorrendo la normativa statale in materia di affidamento in concessione dei servizi di trasporto pubblico locale, ha evidenziato quanto segue.

L'art. 18, comma 3 bis del D.Lgs. 19 novembre 1997, n. 422, introdotto dall'art. 1, comma 6 del D.lgs. 20 settembre 1999, n. 400 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 recante conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale), stabilisce il termine ultimo entro il quale le Regioni possono mantenere gli affidamenti agli attuali concessionari di servizi di trasporto pubblico locale ponendo, tuttavia, "l'obbligo", per tale periodo transitorio, "dell'affidamento di quote di servizio o di servizi speciali mediante procedure concorsuali, previa revisione dei contratti di servizio in essere, se necessaria." Al termine di tale periodo è previsto che tutti i servizi siano affidati esclusivamente mediante procedure concorsuali.

Tale termine, oggetto di ripetute proroghe, in un periodo successivo all'impugnazione delle leggi regionali in questione è stato spostato al 31.12.2006 con il comma 394 dell'articolo unico della Legge finanziaria n. 266 del 2005, mentre il comma 393 del medesimo articolo ha inserito, dopo il comma 3bis, altri cinque commi che disciplinano anche la possibilità per le regioni di prevedere, a determinate condizioni, alcuni casi di ulteriore proroga dell'affidamento, sino ad un massimo di dodici mesi.

I Giudici costituzionali hanno precisato, a tale proposito, che al settore del trasporto pubblico locale si applica, così come espressamente previsto dall'art. 113, comma 1bis del D.Lgs. n. 267/2000 (Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) questa specifica disciplina e non quella contenuta nell'art. 113, comma 15bis del suddetto Testo Unico, che pure individua nel 31 dicembre 2006 la data entro la quale cessavano le precedenti concessioni in tema di servizi pubblici locali.

Nel quadro del nuovo Titolo V, parte II della Cost. il disposto del comma 3bis del citato art. 18 del D.Lgs. n. 422/1997 e successive modifiche è, senza dubbio, riconducibile all'ambito della competenza legislativa esclusiva statale in materia di " tutela della concorrenza" (art. 117, comma secondo, lett. e della Cost.) la quale, come più volte ribadito dalla Corte Cost., ha una portata così ampia da legittimare interventi dello Stato diretti sia a promuovere sia a proteggere l'assetto concorrenziale del mercato" (cfr. tra le altre, sent. n. 272/2004).

Non può essere quindi condivisa la tesi avanzata dalle regioni resistenti secondo la quale "... la riconducibilità - peraltro già affermata dalla Corte Cost. (cfr. sent. n. 222 del 2005) - della disciplina del trasporto pubblico locale ad una materia legislativa di tipo residuale, ridurrebbe la possibilità per lo Stato di incidere nella suddetta materia mediante l'esercizio di una propria competenza legislativa esclusiva o comunque permetterebbe alle Regioni di modificare "ragionevolmente" le disposizioni statali eventualmente introdotte sulla base di un simile titolo di legittimazione".

Al contrario, si legge nella sentenza, le competenze esclusive statali cosiddette "trasversali" (tra le quali rientra anche la "tutela della concorrenza") incidono naturalmente, nei limiti della loro specificità, sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano.

Il legislatore regionale, quindi, non può modificare nemmeno in parte una disposizione formulata in modo inderogabile e che, oltretutto, assegna un ruolo ben delimitato al legislatore regionale, legittimato in via eccezionale a procrastinare, a certe condizioni ed entro un periodo massimo, l'applicazione immediata della nuova normativa di liberalizzazione del settore.

Per i Giudici costituzionali, infatti, "...la fissazione di un termine massimo entro il quale deve concludersi la fase transitoria e, quindi, generalizzarsi l'affidamento mediante procedure concorsuali dei servizi di trasporto pubblico locale assume un valore determinante, poiché garantisce che si possa giungere in termini certi alla effettiva apertura alla concorrenza in questo particolare settore, dando così attuazione alla normativa europea in materia di liberalizzazione di tale mercato."

Nella pronuncia in esame si è, inoltre, precisato, a tale proposito, che è irrilevante lo spostamento, avvenuto in un periodo successivo all'impugnativa in esame, al 31 dicembre 2006 del termine ultimo di cui al comma 3bis del citato art. 18 del D.Lgs. n. 422/1997 (ad opera dei commi 393 e 394 della L. n. 266/2005) in quanto "... ciò che in questa sede rileva non è soltanto il rispetto di un mero termine temporale per le proroghe degli affidamenti preesistenti, ma la complessiva conformità della legislazione regionale ad una norma statale posta a tutela della concorrenza, nella quale si individuano anche una serie di limiti e condizioni per l'eventuale intervento legislativo regionale al fine di disciplinare la fase transitoria."

Sulla base di tali premesse, la Corte Costituzionale, come già evidenziato, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni regionali impugnate in quanto contenenti discipline che, comunque, derogano all'art. 117, comma secondo, lett. e) della Costituzione (tutela della concorrenza).

Per completezza si evidenzia, infine, che è stata dichiarata cessata la materia del contendere relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, della legge della regione Lazio 3 marzo 2003, n. 5 (Norme in materia di società esercenti servizi di trasporto pubblico locale a partecipazione regionale) poiché tale disposizione, nelle more del giudizio, è stata radicalmente modificata dall'art. 15, comma 3 della legge regionale n. 29/2003.

PROTEZIONE CIVILE (art. 117. comma terzo della Cost.)

Sentenza n. 82/2006

Materia: protezione civile

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, comma terzo della Cost.; art. 117, comma secondo, lett. g) (dedotto dal ricorrente).

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 4, comma 4 e art. 5, comma 2 della legge regionale della Campania 12 novembre 2004, n. 8 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione Campania - legge finanziaria regionale 2004)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4 nella parte impugnata; non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 5.

Annotazioni:

Con la pronuncia in esame la Corte Cost. ha giudicato in merito alla legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 4 e 5, comma 5, della legge della Regione Campania 12 novembre 2004, n. 8 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2004).

In particolare, l'art. 4, comma 4 della suddetta normativa, promulgata dopo la scadenza dello stato di emergenza dichiarato dal Consiglio dei Ministri a seguito del crollo di un edificio adibito a civile abitazione in un quartiere della città di Napoli, nello stanziare un contributo a favore degli interventi di ripristino e ricostruzione previsti dall'ordinanza del Ministero dell'Interno n. 3142 del 2001, stabiliva espressamente che il sindaco di Napoli provvede a definire i criteri e le modalità di concessione ed erogazione dei contributi regionali " secondo le procedure e deroghe di cui all'ordinanza medesima".

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha impugnato tale disposizione eccependo che essa attribuiva al suddetto organo comunale, anche dopo la scadenza dello stato di emergenza, il potere di gestire le somme concesse con il solo vincolo di destinazione allo scopo, legittimandolo, per il resto, a derogare alla legislazione statale e regionale vigente.

I giudici costituzionali, opponendosi alla tesi avanzata dalla difesa erariale secondo la quale la regione, cessata le esigenze di primo soccorso, si sarebbe limitata a disciplinare l'esercizio delle proprie attività di assistenza ordinaria, hanno evidenziato che l'espresso richiamo all'ordinanza ministeriale e la esplicita qualificazione del Sindaco come commissario delegato testimoniano chiaramente l'intento del legislatore regionale di continuare ad attribuire a quest'ultimo le funzioni commissariali, pur essendo ormai scaduto lo stato di emergenza.

La disposizione regionale censurata, quindi, contrasta, secondo la Corte Cost., con l'art. 5 della legge n. 225 del 1992 istitutiva del Servizio nazionale della protezione civile e con l'art. 107, comma 1, lett. b) e c) del D.Lgs. n. 112/1998, in quanto

entrambe le disposizioni attribuiscono solo allo Stato, in presenza di calamità naturali, il potere di dichiarare lo stato di emergenza e quello di emanare ordinanze in deroga alla normativa vigente e, quindi, escludono che il riconoscimento di poteri straordinari e derogatori della legislazione vigente possa avvenire da parte di una legge regionale.

La sentenza in esame ha precisato, infatti, a tale proposito, che queste due previsioni statali "sono ...espressione di un principio fondamentale della materia della protezione civile (cfr. sent. n. 327/2003) e, quindi, deve ritenersi che esse delimitino il potere normativo regionale anche sotto il nuovo regime delle competenze legislative delineato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 (Modifiche al Titolo V, Parte II della Costituzione)."

Proprio per tale motivo l'art. 4, comma 4 della legge regionale campana n. 8/2004 viola l'art. 117, comma terzo della Cost.

La Corte Costituzionale ha respinto, invece, le censure governative sollevate in merito all'art. 5, comma 5 della legge regionale in esame in base al quale, nelle more della legge diretta a definire i compiti e le funzioni attribuiti in via ordinaria e permanente dell' "Agenzia regionale per la difesa del suolo" e tenuto conto della prossima cessazione (in data 31.12. 2004) delle attribuzioni in capo al Presidente della Regione Campania, commissario delegato ex ordinanza del Ministero degli Interni n. 2994/1999 e successive modifiche, i compiti, le funzioni e le strutture di cui alle ordinanze n. 2994/1999 e n. 2789/1998 in capo alla struttura commissariale sono attribuite alla "Agenzia regionale campana per la difesa del suolo" a tal fine istituita.

Infatti, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa erariale, i Giudici costituzionali hanno ritenuto che la norma in questione non attribuisce alla istituenda "Agenzia regionale per la difesa del suolo" i poteri straordinari e derogatori riconosciuti al Governatore campano dall'ordinanza del Ministero dell'Interno n. 2789 del 1998 né proroga in alcun modo lo stato di emergenza. Essa è invece diretta esclusivamente a regolare proprio la situazione delle strutture commissariali per il periodo successivo alla cessazione dello stato di emergenza, prevedendo che le stesse ed i relativi compiti e funzioni siano attribuiti in via ordinaria alla suddetta Agenzia regionale.

Per quanto, infine, riguarda la presunta violazione dell'art. 117, comma secondo, lett. g) (ordinamento ed organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali), la Corte Cost. ha precisato che il tenore letterale e logico della norma in questione esclude che essa possa essere intesa nel senso di coinvolgere uffici o organi statali.

Sentenza n. 284/2006

Sentenza n. 322/2006

Materia: protezione civile

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Limiti violati: art. 117, comma secondo, lett. g), Cost. (ed art. 118 dedotto dal ricorrente)

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: art. 3, comma 1 lett. h) ed art. 13 della legge 22 febbraio 2005, n. 13 della regione Basilicata (Norme per la protezione dei boschi dagli incendi).

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lett. h) limitatamente alle parole "unitamente alle Forze dell'Ordine e di Pubblica Sicurezza" e dell'art. 13 limitatamente alle parole "Corpo Forestale dello Stato" e "a tutte le Forze dell'Ordine e di Pubblica Sicurezza".

Annotazioni:

Il Presidente del Consiglio dei Ministri, con ricorso n. 49/2005, ha impugnato due disposizioni della legge del 22 febbraio 2005, n. 13 (Norme per la protezione dei boschi dagli incendi).

In particolare le censure riguardavano l'art. 3, comma 1, lett. h) il quale, nel disciplinare i compiti ed il ruolo della regione nelle predisposizione di strutture ed attività per la prevenzione, l'avvistamento e lo spegnimento di incendi, disponeva che la regione, provvede ad "organizzare l'impiego delle guardie ecologiche unitamente alle Forze dell'ordine e di Pubblica sicurezza" e l'art. 13 secondo il quale la vigilanza sull'applicazione della legge medesima è affidata "al Corpo Forestale dello Stato., a tutte le Forze dell'ordine e di Pubblica Sicurezza".

La difesa erariale eccepiva, a tale riguardo:

- che la disciplina in esame, da ricondurre nelle materie "protezione civile", "governo del territorio" e "valorizzazione dei beni ambientali", tutte riservate alla competenza legislativa concorrente Stato-Regioni, contrastava: a) con l'art. 7 della legge 21 novembre 2000, n. 353, secondo cui alle Regioni è dato avvalersi di risorse e mezzi delle Forze armate e di Polizia di Stato solo in caso di "riconosciuta ed urgente necessità" e previa specifica richiesta dell'autorità statale competente; b) con l'art. 2, comma 1, lett. c) della legge quadro sulla protezione civile (Legge 24 febbraio 1992, n. 225), che riserva allo Stato l'intervento nei casi di calamità più gravi; c) con l'art. 117, secondo comma, lett. g) della Cost. che vieta alle Regioni di porre a carico di organi ed amministrazioni dello Stato compiti ed attribuzioni ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale.
- che l'art. 13 della citata legge regionale contrastava con il principio contenuto nell'art. 118, comma primo della Costituzione il quale prevede che lo Stato possa avocare a sé quelle funzioni amministrative che richiedono l'unitarietà di esercizio.

La Corte Costituzionale ha riconosciuto la fondatezza delle questioni sollevate ribadendo un proprio principio giurisprudenziale ormai consolidato secondo il quale le Regioni non possono porre a carico di organi ed amministrazioni statali compiti ed attribuzioni ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale (cfr. sent. n. 133 del 2004).

Infatti, le "...eventuali ed auspicabili forme di collaborazione e coordinamento che coinvolgono compiti ed attribuzioni di organi statali non possono essere disciplinate unilateralmente ed autoritativamente dalle regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa ma debbono trovare il loro fondamento o il loro presupposto

in leggi statali che le prevedano o le consentano ovvero in accordi tra gli enti interessati" (cfr. sent. n. 429 del 2004).

In entrambe le norme censurate, invece, secondo i Giudici costituzionali, la regione ha unilateralmente disposto il coinvolgimento diretto di organi dello Stato, addossando ad essi gli obblighi conseguenti all'attribuzione dei relativi compiti in violazione dell'art. 117, comma secondo, lett. g) della Cost.

In realtà, la normativa statale attualmente vigente in materia prevede che la Regione possa utilizzare il Corpo forestale dello Stato " in base ad accordi di programma" (art. 7, comma 3, lett. a della Legge n. 353/2000) e le Forze di Polizia di Stato "in caso di riconosciuta ed urgente necessità", previa richiesta all' "Autorità competente che ne potrà disporre l'utilizzo in dipendenza delle proprie esigenze" (comma 3, lett. c della medesima legge)

Entrambe le norme censurate non rispettando tali condizioni sono state, quindi, dichiarate illegittime ma limitatamente alle parole " unitamente alle Forze dell'ordine e di Pubblica sicurezza", contenute nell'art. 3, comma 1, lett. h) ed alle parole "al Corpo Forestale dello Stato" e "a tutte le Forze dell'Ordine e di Pubblica sicurezza" contenute nell'art. 13, comma 1.

Con tale pronuncia, la Corte, riconoscendo l'illegittimità costituzionale solo di quelle parte delle norme impugnate che prevedevano in modo unilaterale il diretto coinvolgimento degli organi di sicurezza statale in compiti e funzioni non concordati con lo Stato, ha implicitamente ammesso che la regione possa avvalersi (nella lotta contro gli incendi boschivi) di risorse, mezzi e personale degli organi di sicurezza statale, purché nel rispetto dei limiti e delle modalità previsti dalla legislazione statale vigente in materia.

Sentenza 323 /2006

Materia : protezione civile

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: (dedotti dal ricorrente gli artt. 117, commi 1 e 3, 118, commi 1, 2 e 4 e 119 della Costituzione).

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 1, commi 1, 2 e 3; art. 2; art. 4 comma 1; art. 20; art. 20, comma 2, lett. f); art. 23; art. 24, comma 1, della legge 7 febbraio 2005, n. 1(Norme in materia di protezione civile e volontariato. Istituzione dell'Agenzia Regionale di protezione civile)

Esito: Infondatezza di tutte le questioni di legittimità sollevate, tranne quella concernente l'intero art. 20 dichiarata inammissibile.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso n. 43 del 2005, ha impugnato in primo luogo, i commi 1, 2, e 3 dell'art. 1 della legge regionale 7 febbraio 2005, n. 1 (Norme in materia di protezione civile e volontariato. Istituzione dell'Agenzia regionale di protezione civile).

Il comma 1 sanciva che la Regione, con la legge in esame provvede, nell'esercizio della potestà legislativa ad essa spettante ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, alla disciplina e al riordino delle funzioni in materia di protezione civile ed assume quale finalità prioritaria della propria azione la sicurezza territoriale.

Il comma 2 precisava che all'espletamento delle attività di protezione civile provvedono la Regione, le Province, i Comuni, le Comunità montane, le Unioni di Comuni e le altre forme associative di cui alla legge regionale 26 aprile 2001, n. 11, ed ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica o privata, ivi comprese le organizzazioni di volontariato, che svolgono nel territorio regionale compiti, anche operativi, di interesse della protezione civile; aggiungeva inoltre che, per quanto riguarda le Amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici nazionali, il concorso operativo e la collaborazione nelle attività previste dalla presente legge avvenivano previa intesa.

Il comma 3 prevedeva, infine, che i soggetti sopra indicati formano il sistema regionale di protezione civile che persegue l'obiettivo di garantire la salvaguardia dell'incolumità dei cittadini, la tutela dell'ambiente, del patrimonio culturale ed artistico e degli insediamenti civili e produttivi dai danni o dal pericolo di danni derivanti da eventi calamitosi.

Secondo la difesa erariale le suddette disposizioni, disciplinando una materia riservata alla potestà legislativa regionale concorrente, non rispettavano i principi fondamentali dettati dal legislatore statale in materia.

La Corte Costituzionale ha respinto tali censure ribadendo un proprio orientamento giurisprudenziale ormai consolidato (cfr. sentenze n. 327/2003 e 32/2006) secondo il quale, anche prima della riforma del Titolo V, Parte II della Cost, il legislatore statale, istituendo il Servizio Nazionale di Protezione civile (con la Legge n. 225/1992), aveva rinunciato ad un modello centralizzato optando invece per una organizzazione diffusa a carattere policentrico. Successivamente alla emanazione della L. Cost. 18 ottobre n. 3 del 2001, le norme impugnate continuano ad apparire rispettose della sfera di competenza legislativa statale in materia in quanto esse, così come l'intera legge regionale in esame, riguardano quegli eventi calamitosi, incidenti comunque sul territorio regionale, fronteggiabili con gli interventi di cui alle lett. a) e b) dell'art. 2, comma 1, della L. n. 225/1999 (ossia: interventi attuati da singole amministrazioni o da più amministrazioni in forma coordinata) e non anche le calamità naturali, catastrofi o altri eventi i quali, per intensità ed estensione, devono essere affrontati con mezzi e poteri straordinari di cui solo lo Stato può disporre (art. 2, comma 1, lett. c della medesima legge).

Il comma 2 dell'art. 1 sopra citato è stato, inoltre, impugnato sotto altri profili.

Più precisamente:

- a) per contrasto con l'art. 118 della Cost. il quale, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, legittima l'attribuzione di funzioni amministrative in capo allo Stato ove occorra assicurarne l'esercizio unitario;
- b) per violazione del principio di sussidiarietà espressamente previsto dalla L. n. 225/2002 e dall'art. 118, quarto comma della Cost, in quanto esso escludeva dal concorso alle attività di protezione civile alcune categorie di oggetti (quali i cittadini, gli ordini e collegi professionali);
- c) in quanto, prevedendo che la collaborazione nelle attività di protezione civile delle Amministrazioni statali e degli Enti pubblici sia effettuata "previa intesa",

violava il principio fondamentale contenuto nel Decreto Legge 9 novembre 2001, n. 343 (sul coordinamento operativo delle strutture preposte all'attività di protezione civile) secondo il quale l'attività dello Stato per i primi interventi è effettuata "in concorso con le Regioni e da queste in raccordo con i prefetti ed i comitati provinciali di protezione civile".

I Giudici Costituzionali hanno dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale appena esposte rilevando che:

- sub a) la formulazione letterale del comma 2, dell'art. 1 non preclude l'eventuale allocazione in capo allo Stato di funzioni amministrative per esigenze di esercizio unitario, purché sia rispettato il principio di legalità;
- sub b) il tenore letterale della disposizione impugnata consente di far ritenere comprese nel concorso alle attività di protezione civile anche le categorie di soggetti indicate dal ricorrente;
- sub c) la previsione dell'"intesa" con le Amministrazioni statali non si contrappone al "concorso o raccordo" previsto dall'art. 5 del decreto legge n. 343/2001 ma sta a significare che, nei casi di gravi calamità o catastrofi di competenza statale, gli organi regionali possono intervenire solo sulla base di intese con organi statali " proprio a garanzia dell'autonomia dell'amministrazione statale".

Secondo il ricorrente, inoltre, l'art. 2, definendo gli eventi calamitosi in base all'organo competente ad intervenire piuttosto che in relazione ai parametri dell'intensità e dell'estensione del fenomeno, configurava sistemi differenziati di intervento regionale suscettibili di inficiare sia il principio di uguaglianza sia l'azione statale per gli calamitosi che travalicano i confini del territorio della singola Regione.

Il Giudice adito ha respinto anche tale censura evidenziando come la norma sia sostanzialmente riprodotiva della disciplina statale (art. 2, comma 1, lett. a) b) e c) della L. n. 225/2002 integrato dagli artt. 107 e 108 del D.Lgs. n. 112/1998).

La Corte Cost. ha riconosciuto la infondatezza anche della questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 4 che era stato impugnato dal Governo in quanto, rimettendo alla Regione "l'esercizio delle funzioni in materia di protezione civile non conferite ad altri Enti dalla legislazione regionale e statale", violava l'art. 7, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131, secondo cui lo Stato, in attuazione dell'art. 118, primo comma, Cost., può attribuire a se stesso quelle funzioni amministrative delle quali occorra garantire l'unitarietà di esercizio.

Tale disposizione, infatti, si legge nella pronuncia in rassegna, non impedisce una allocazione in capo allo Stato, mediante apposita legge statale, di funzioni amministrative assunte in sussidiarietà.

La difesa erariale impugnava, inoltre, alcune disposizioni della medesima legge regionale che istituivano e regolavano alcuni organismi regionali.

In particolare:

- l'art. 20 è stato impugnato in quanto attribuiva rilevanti funzioni di protezione civile ad un istituenda "Agenzia regionale di protezione civile", qualificata come ente pubblico dotato di autonomia tecnica, operativa, amministrativa e contabile;

- L'art. 23, comma 1 che istituiva il COREM (Comitato operativo regionale per l'emergenza) è stato denunciato per violazione della normativa statale che rimette allo Stato l'intervento nei casi di calamità più gravi;
- l'art. 23 è stato censurato anche al comma 4 in quanto, istituendo la "Commissione regionale per la previsione e prevenzione dei grandi rischi", creava inutili duplicazioni di funzioni con quelle svolte a livello nazionale dalla omologa commissione statale.

Il Giudice adito ha respinto tutte le censure evidenziando che:

- con riferimento all'art. 20, la norma così come formulata costituisce diretta applicazione dell'art. 108 del D.Lgs n. 112/1998 il quale, al comma 1, lett. a), n. 1) attribuisce alle regioni le funzioni relative alla predisposizione dei programmi di previsione e prevenzione dei rischi, sulla base degli indirizzi nazionali;
- con riferimento all'art. 23 (comma 1 e 4), il concorso tecnico regionale nei casi di gravi calamità, garantito dall'istituendo COREM, riveste una funzione meramente ausiliaria e collaborativa nei confronti dei competenti organi statali e le funzioni proprie della Commissione e del Comitato sono limitate ai soli eventi fronteggiabili a livello locale o regionale. In altri termini, si legge nella pronuncia, la norma censurata "... riguardando attività della Regione per eventi rientranti nell'ambito della sua competenza, non comporta di per sé violazione dei principi fondamentali desumibili dalle norme interposte, evocate dal ricorrente (L. n. 225/1992 e D.L. n. 343/2001), pur se non le richiama espressamente (sentenze n. 327 del 2003 e n. 129 del 2006)".

La Corte Costituzionale ha, infine, respinto la censura sollevata riguardo all'art. 24, comma 1. Infatti, secondo la prospettazione governativa, tale disposizione, prevedendo il trasferimento di risorse nazionali all'Agenzia regionale di protezione civile, contrastava con gli artt. 118 e 119 della Cost. secondo i quali l'erogazione dei finanziamenti pubblici è disposta dallo Stato ed avviene sulla base dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza.

Tale norma, si legge nella pronuncia in rassegna, in quanto meramente descrittiva di entrate che possono pervenire all'Agenzia secondo i generali criteri di conferimento, produce il solo effetto di legittimare tale organismo a ricevere i vari tipi di entrate, " se e quando i relativi trasferimenti vengano disposti dalla fonte competente, regionale o statale o comunitaria".

PRODUZIONE, TRASPORTO E DISTRIBUZIONE DELL'E-NERGIA (art. 117, comma terzo)

Sentenza n. 248/2006

Materia: produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Limiti violati: art. 117, commi primo e secondo lett. e), l) ed m) e terzo comma della Cost (dedotti dal ricorrente)

Oggetto: artt. 3, 11, 13, 26, 27, commi 1 e 2, 28, commi 1, 3, 4, e 5, 29, 30, commi 1, 3 e 4, 32, 33, 38, e 42 della legge regionale della Toscana 24 febbraio 2005, n. 39 (Disposizioni in materia di energia)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 28, commi 1, 3, 4 e 5 dell'art. 29, dell'art. 30, comma 1 e dell'art. 32; inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, dell'art. 30, commi 3 e 4; non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 3, 13 e 26, 27, comma 1 e 2, 28 comma 1, 33, 38 e 42

Annotazioni:

Il Governo ha impugnato, con ricorso n. 51/2005, varie disposizioni della legge della regione Toscana 24 febbraio 2005, n. 39 (Disposizioni in materia di energia), per violazione dell'art. 117, commi primo, secondo, lett. e) l) ed m) e terzo della Costituzione.

La difesa erariale censurava innanzitutto l'art. 11 nella parte in cui esso subordinava alle espressa richiesta dell'interessato la dichiarazione di pubblica utilità delle opere indicate al comma 1, soggette ad autorizzazione unica (comma 4) in quanto lesivo, limitatamente alla installazione di impianti elettrici alimentati da fonti rinnovabili, del principio fondamentale, contenuto nell'articolo 12, comma 1, del D.Lgs. 29.12.2003, n. 387 (attuativo della normativa comunitaria inerente la promozione di energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili), secondo il quale tali opere, se autorizzate, sono di per sé "di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti".

Veniva eccepito, inoltre, che il predetto art. 11 avrebbe violato anche l'art. 117, comma secondo, lett. l) della Cost. "ordinamento civile", intervenendo in materia di espropriazione riservata alla potestà legislativa esclusiva statale.

I Giudice costituzionali hanno dichiarato inammissibile la questione di legittimità sollevata per la sua sommarietà e per la mancata impugnazione dell'articolo che subordinava al procedimento autorizzatorio gli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili (art. 13).

Il ricorrente eccepiva inoltre che gli artt. 13 e 26 della legge impugnata, nel consentire alla Regione di subordinare il rilascio dell'autorizzazione per gli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili ad un accordo per l'esecuzione di un programma di misure di compensazione e riequilibrio

ambientale, avrebbero violato l'art. 117, terzo comma della Cost., contrastando con il principio fondamentale contenuto negli artt. 1, comma 5 della legge n.239/2004 e 12, comma 6 del D.Lgs. n. 387/2003, in base al quale il rilascio o la modifica della suddetta autorizzazione "non può essere subordinata né può prevedere misure di compensazione a favore delle regioni e delle province".

La Corte Costituzionale ha dichiarato infondate tali questioni, rilevando che, con sent. n. 383/2005 pronunciata in un periodo successivo alla proposizione del ricorso sulla legge n. 39/2005, aveva già dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4 della lett. f) della L. n. 239/2004 nella parte in cui escludeva l'applicazione di misure di compensazione o riequilibrio ambientale agli impianti alimentati da fonti rinnovabili .

Il ricorrente ha censurato anche gli artt. 27, comma 1 e 2 e art. 28, comma 1.

Queste disposizioni regolavano il diritto di accesso ai servizi energetici (art. 27), impegnando la Regione e gli enti locali a garantire "il diritto di disporre di servizi energetici di qualità" (art. 27, comma 1), stimando " le esigenze di fornitura di energia nel loro territorio" (art. 27, comma 2), anche per assoggettare l'approvvigionamento e la distribuzione dell'energia a "speciali modalità di svolgimento"(art. 28, comma 1).

Secondo la difesa erariale tali disposizioni avrebbero leso la competenza legislativa esclusiva statale nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, comma secondo, lett. m) nonché il principio fondamentale, espresso dall'art. 1, comma 2, lett. c) e comma 8,lett. a), n. 1 della legge n. 239/2004, secondo il quale l'attività di distribuzione dell'energia elettrica sarebbe assoggettata a regime di concessione avente carattere nazionale che impedirebbe, in quanto tale, un'offerta energetica differenziata, prevista invece dalla normativa regionale impugnata.

La Corte Costituzionale ha dichiarato infondate tali questioni richiamando un proprio orientamento giurisprudenziale ormai consolidato secondo il quale "...le Regioni dispongono, ai sensi dell'art. 117, comma terzo, della Costituzione, di potestà legislativa concorrente in materia di produzione e distribuzione nazionale dell'energia elettrica (sentenze n. 103 del 2006; n. 383 del 2005; numeri 6,7,ed 8 del 2004) e non vi è dubbio che esse possano legittimamente perseguire obiettivi di adattamento alla realtà locale dei diversi profili della fornitura di energia, nella misura in cui non vengano pregiudicati gli assetti nazionali del settore energetico e gli equilibri su cui esso si regge nel suo concreto funzionamento."

Le disposizioni censurate, quindi, possono essere interpretate come riferite esclusivamente alle sole attribuzioni compatibili con le esigenze del complessivo sistema energetico nazionale.

Il Giudici costituzionali hanno evidenziato, inoltre, che i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, comma secondo, lett. m) della Cost. non possono autorizzare il legislatore statale ad attrarre a sé l'intera disciplina delle materie rientranti in tale competenza trasversale (sent. n. 282/2006). In ogni caso, si legge nella pronuncia de qua, tale titolo di legittimazione può essere invocato solo in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa nazionale definisca il livello essenziale di erogazione, mentre esso non è utilizzabile al fine di individuare il fondamento costituzionale della disciplina statale di interi settori materiali (cfr. sent. n. 383 del 2005 e n. 285 del 2005).

E' stato inoltre censurato l'art. 28, commi 1, 3, 4 e 5 della l.r. n. 39/2005 nella parte in cui tali disposizioni consentivano alle "amministrazioni competenti" di sovrapporre alle concessioni di distribuzione i contratti di servizio stipulati con i concessionari del servizio di approvvigionamento e distribuzione della energia ovvero di procedere direttamente all'erogazione del servizio.

Secondo l'Avvocatura di Stato, infatti, in tal modo sarebbe stato violato il principio fondamentale espresso nell'art. 1, comma 2, lett. c) della L n. 239/2004 secondo il quale la concessione di distribuzione dell'energia elettrica ha carattere nazionale ed è unica per ciascun Comune nonché quello in base al quale spetta all' "Autorità garante per l'energia elettrica e per il gas", ai sensi della legge n. 481/1995, la determinazione dei livelli di qualità della prestazione garantita all'utente.

La questione concernente la violazione del principio concessorio è stata ritenuta fondata limitatamente all'attività di distribuzione dell'energia, e non a quella di approvvigionamento, in quanto lesiva del vigente principio fondamentale (art. 1, comma 2, lett. c) della legge n. 239/2004) secondo cui l'attività distributiva dell'energia è attribuita in regime di concessione, pur a fronte del rafforzamento delle competenze regionali assicurato, in sede di definizione dei criteri generali per le nuove concessioni, dalla necessità della previa intesa con la Conferenza Unificata di cui all'art. 8 del D.Lgs. 28.08.1997, n. 281.

Allo stesso modo la Corte ha riconosciuto l'illegittimità del comma 5 della disposizione impugnata, che prevedeva la possibilità dell'esercizio diretto del servizio, senza espressa menzione del necessario titolo di concessione.

Il ricorrente impugnava anche l'art. 29 della l.r. 39/2005 nella parte in cui permetteva alle amministrazioni competenti, in relazione alle concessioni di distribuzione di energia elettrica già in essere, di richiedere l'integrazione o la sostituzione dei disciplinari accedenti a tali concessioni con i contratti di servizio di cui all'art. 28 o di formulare indicazioni vincolanti per il concessionario, determinando nuovamente, secondo la prospettazione governativa, una violazione del principio della necessaria concessione statale e del divieto di un regime territorialmente differenziato. I medesimi principi sarebbero stati lesi anche dall'art. 32, laddove disponeva che i contratti di servizio e le convenzioni di cui agli artt. 28 e 29 sono stipulati anche a favore dei consumatori.

La Corte Cost. ha dichiarato fondata tale questione di legittimità, evidenziando che l'art. 1, comma 33 della L. n. 239/1004 fa salve le concessioni di distribuzione dell'energia elettrica in essere, riservando al Ministro delle attività produttive il potere di "proporre modifiche e variazioni delle clausole contenute nelle relative convenzioni".

Nella pronuncia in rassegna è stato, a tale proposito, rilevato che il legislatore regionale non può incidere sul regime delle concessioni statali di distribuzione già rilasciate in quanto, così facendo, violerebbe il principio fondamentale contenuto nella legislazione statale che fa salvi i titoli concessori " già in essere", ferma restando la procedura di eventuale revisione delle convenzioni spettante al Ministro delle attività produttive e prevista dalla legislazione statale.

La difesa erariale ha censurato, inoltre, l'art. 30, comma 1 della normativa regionale impugnata nella parte in cui consentiva di attribuire la qualifica di cliente idoneo (ossia libero di acquistare energia elettrica dal fornitore di propria scelta) ad ogni cliente finale, a partire dal 1 gennaio 2006, per asserita lesione del principio fondamentale espresso dall'art. 14, comma 5 quinquies del D.Lgs.

79/1999, attuativo della Direttiva 2003/54/ CE, che fissa ai fini dell'attribuzione della predetta qualifica, la data al 1° luglio 2007.

Tale disposizione regionale, si legge nel ricorso governativo, avrebbe, inoltre, violato l'art. 117, comma primo, in quanto contrastante con la normativa comunitaria in materia.

Il Giudice adito ha riconosciuto fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in quanto la data del 1.07.2007 appare giustificata "...dalla necessità di garantire in modo adeguato ed in forma bilanciata la tutela dei consumatori ed il processo di liberalizzazione del mercato elettrico nazionale, anche con riguardo alle funzioni dell'acquirente unico." Di conseguenza, la sua determinazione in modo uniforme costituisce, senza dubbio, un principio fondamentale della materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell' energia".

La difesa erariale eccepiva, inoltre, che l'art. 33 della l.r. n. 39/2005, consentendo alla Regione di valutare eventuali segnalazione dei consumatori, delle imprese e parti sociali circa la adeguatezza del servizio avrebbe violato l'art. 117 della Cost. sia nel comma primo, per mancato rispetto degli obblighi comunitari sia nel comma secondo, lett. e), che riserva al legislatore statale la materia " tutela della concorrenza", in quanto "prevedendo tutele diverse su base regionale" dividerebbe in comparti un mercato unico e uniforme sia, infine, nel terzo comma per contrasto con il principio fondamentale secondo cui spetta all' "Autorità per l'energia elettrica ed il gas" prendere in considerazione eventuali istanza e reclami dei consumatori.

Il Giudici costituzionali hanno respinto tale censura adducendo che la disposizione impugnata non introduce elementi in grado di pregiudicare le attribuzioni dell' "Autorità dell'autorità per l'energia elettrica ed il gas".

Il ricorrente censurava, infine, l'art. 38 della legge impugnata il quale, nell'attribuire alla Giunta regionale il potere di rilasciare autorizzazione in sanatoria sulle linee ed impianti elettrici aventi tensione compresa tra 30.000 e 15.000 volts e già realizzati all'entrata in vigore della normativa regionale, avrebbe violato il principio fondamentale enunciato dall'art 1sexies, comma 1 del Decreto legge 29 agosto 2003, n. 239 (Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica), che attribuisce la competenza al rilascio dell'autorizzazione alla costruzione ed all'esercizio di elettrodotti " facenti parte della rete nazionale di trasporto" al Ministro delle attività produttive.

La questione sollevata è stata ritenuta infondata in quanto la norma impugnata può interpretarsi come riferita esclusivamente agli elettrodotti non appartenenti alla rete nazionale.

E' evidente, si legge nella pronuncia, che se non spetta alla Regione il potere di concedere autorizzazione in sanatoria con riferimento agli impianti costituenti parte della rete nazionale (ai sensi del comma 1, dell'art. 1 sexies del citato Decreto legge n. 239/2003 che ha previsto l'autorizzazione unica da parte del Ministro delle attività produttive per tutti gli impianti appartenenti alla rete nazionale, quale che sia la potenza) la disposizione censurata, così come formulata, sembrerebbe riferirsi alle linee, e alle relative opere, di potenza non superiore a 150.000 volts non incluse in tale rete. Rispetto a ultime, il potere di sanatoria segue la competenza a rilasciare il titolo e può essere esercitato dalla

Regione, secondo le modalità previste dall'art. 38 il quale, interpretato in questo modo, si sottrae alle censure governative.

E' stato, infine, censurato l'art. 42 laddove disponeva la cessazione di efficacia nel territorio toscano di alcuni articoli del R.D. n. 1775, 1933 (Testo Unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici), senza distinguere tra norme contenenti principi fondamentali e le altre.

La Corte Costituzionale ha riconosciuto infondata la questione sollevata affermando che il D.Lgs n. 259/2003 (Codice delle Comunicazioni elettroniche) non mira a garantire la perdurante vigenza nell'ordinamento dell'art. 113 del T.U.E.L. in quanto il richiamo fatto dal suddetto Codice é diretto solo ad assicurare che, ove l'art. 113 trovi applicazione, sia in ogni caso fatta salva la valutazione assegnata al Ministero delle Comunicazioni riguardo alla compatibilità degli interventi di urgenza previsti dallo stesso art. 113 con le linee di comunicazione.

Pertanto qualora venga meno l'efficacia dell'art. 113 del R.D. n. 1775/1933 non può in alcun modo risultarne leso il principio salvaguardato dall'art. 95 del D.Lgs n. 259/2003.

Sentenza n. 364/2006

Materia: produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia (impianti di energia eolica)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, commi 1,2 lett. a), e) ed s) della Cost.; art. 3 della Cost.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

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

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della citata legge regionale; inammissibilità della questione di legittimità costituzionale relativa al comma 3 del medesimo articolo.

Annotazioni:

Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso n. 85 del 2005, ha impugnato l'articolo 1, commi 1 e 3 della legge regionale della Puglia 11 agosto 2005, n. 9 (Moratoria per le procedure di valutazione di impatto ambientale e per le procedure autorizzative in materia di impianti di energia eolica), per asserito contrasto con l'art. 117, commi primo e terzo della Cost.

Tali disposizioni regionali, a parere del ricorrente, nel sospendere fino all'approvazione del piano energetico ambientale regionale e, comunque, non oltre il 30 giugno 2006, le procedure autorizzative presentate dopo il 31 maggio 2005 per la realizzazione degli impianti eolici, avrebbero violato le disposizioni di cui all'art. 117, commi primo e secondo, lett. a), e) e s), e terzo, della Costituzione.

La difesa erariale eccepiva, a tale riguardo, che:

- le disposizioni impugunate, impedendo il raggiungimento dell'obiettivo dell'incremento della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili

perseguito dallo Stato in attuazione di specifici impegni internazionali (Protocollo di Kyoto, 11 dicembre 1997) e comunitari, risultavano lesive non soltanto dei "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali" (art. 117, primo comma, Cost.), ma altresì della sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia, appunto, di "rapporti internazionali (e...) con l'Unione Europea" (art. 117, secondo comma, lett. a della Cost.);

- le norme censurate, limitando il libero accesso al mercato dell'energia e creando, conseguentemente, uno squilibrio nella concorrenza fra i diversi modi di produzione della stessa, invadevano la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia "tutela della concorrenza" (art. 117, comma secondo, lett. e);
- la disciplina regionale in questione, violava inoltre il disposto dell'art. 117, comma secondo, lett. s) della Cost., in quanto la produzione di energia da fonti rinnovabili era un'esigenza finalizzata alla "salvaguardia e tutela dell'ambiente", materia riservata alla competenza statale;
- la legge regionale n. 9/2005 risultava lesiva anche dell' art. 117, terzo comma, della Cost., e, in particolare, del principio fondamentale fissato dall'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità). Tale principio, dettato nella materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" riservata alla potestà legislativa delle Regioni, "salvo che per la determinazione dei principi fondamentali di competenza statale", fissa, infatti, in centottanta giorni il termine entro il quale deve essere rilasciata l'autorizzazione regionale per la costruzione e l'esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili.

La Corte Costituzionale, in primo luogo, ha dichiarato l'inammissibilità, per assoluta genericità del ricorso, delle censure relative al terzo comma dell'art. 1 della legge regionale impugnata.

Tale comma, ha precisato, infatti, la Corte, disciplina un'apposita procedura autorizzativa per gli impianti eolici di "piccola taglia", impianti che, per espresso richiamo di cui al comma 1 dello stesso articolo, sono esclusi dalla sospensione del procedimento autorizzatorio impugnato dal ricorrente.

Con riguardo, invece, al disposto di cui al comma 1 dell'art. 1 della citata legge regionale, i Giudici Costituzionali hanno giudicato fondata la questione.

Risultando, infatti, la disposizione di cui all'art. 12 del decreto legislativo n. 387 del 2003 "ispirata alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità", la Corte Cost. ha ritenuto doversi qualificare il termine indicato nella disposizione medesima quale principio fondamentale in materia di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia".

Il primo comma di cui all'art. 1 della legge regionale impugnata quindi, si legge nella sentenza in rassegna, appare in contrasto con il suddetto principio nonché, conseguentemente, con il disposto di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. in quanto, in attesa dell'approvazione del piano energetico ambientale regionale, le norme regionali in questione dispongono una sospensione superiore al termine fissato dal legislatore statale in materia.

Sono stati ritenuti, infine, assorbiti gli ulteriori profili di incostituzionalità dedotti dal ricorrente.

AUTONOMIA AMMINISTRATIVA E FINANZIARIA REGIONALE

Sentenza n. 118/2006

Materia: autonomia finanziaria e amministrativa regionale; edilizia pubblica ; politiche sociali .

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Limiti violati: art. 117, quarto e sesto comma della Cost.; art. 10 della legge Cost. n. 3/2001 e principio di leale collaborazione

Oggetto: art. 1, commi 111 e 153 della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato- legge finanziaria 2005)

Esito: illegittimità costituzionale delle norme impugnate

Annotazioni :

La regione Friuli Venezia Giulia, con ricorso n. 28/2005, ha impugnato alcune disposizioni della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005) per assertedo contrasto con l'art. 5, numeri 6 e 18 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia), con l'art. 117, quarto e sesto comma, della Costituzione in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché con il principio di leale collaborazione.

La Corte Costituzionale, riservando a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nella suddetta legge statale, con la decisione in esame ha esaminato le censure sollevate riguardo ai commi 111 e 153 dell'art. 1 della legge statale contenenti disposizioni similari.

In particolare il comma 111 dell'art. 1 prevedeva che: "... allo scopo di favorire l'accesso alle giovani coppie alla prima casa di abitazione, è istituito, per l'anno 2005, presso il Ministero dell' economia e delle finanze, un fondo per il sostegno finanziario all'acquisto di unità immobiliari da adibire ad abitazione principale in regime di edilizia convenzionata da cooperative edilizie, aziende territoriali di edilizia residenziale pubbliche ed imprese private. Con decreto ministeriale sono, inoltre, fissati, i criteri per l'accesso al fondo ed i limiti di fruizione dei benefici previsti"

Il comma 153 del medesimo articolo disponeva che: "... nell'ambito del Fondo nazionale delle politiche sociali di cui all'art. 59, comma 44, della Legge 27.12. 1997, n. 449, è destinata una quota di 500.000 euro per l'anno 2005 per l'istituzione di un Fondo speciale al fine di promuovere le politiche giovanili finalizzate alla partecipazione dei giovani sul piano culturale e sociale nelle società e nelle istituzioni, mediante il sostegno della loro capacità progettuale e creativa e favorendo il formarsi di nuove realtà associative nonché consolidando e rafforzando quelle già esistenti."

Secondo la prospettazione della ricorrente, entrambe le disposizioni, incidendo su materie rientranti nella potestà legislativa residuale di cui all'art. 117, comma quarto della Cost. (nella specie: edilizia residenziale pubblica e politiche sociali), violava l'autonomia amministrativa e finanziaria regionale in quanto, anziché trasferire direttamente le risorse finanziarie alle regioni ne prevedevano l'erogazione mediante un fondo statale.

Per quanto riguarda il comma 111, veniva inoltre eccepito che, nella parte in cui esso attribuiva potere regolamentare al "Ministro dell'economia e delle Finanze" per la gestione del fondo, contrastava anche con il comma sesto dell'art. 117 della Cost. che riconosce potere regolamentare alle regioni nelle materie rientranti nella loro competenza legislativa, concorrente o residuale.

La medesima disposizione, inoltre, non prevedendo alcuna forma di intesa ai fini della adozione del suddetto decreto ministeriale, ledeva il principio di leale collaborazione.

Anche relativamente al comma 153, infine, la regione Friuli Venezia Giulia rilevava che "... nel caso in cui la disposizione preveda un intervento statale diretto e questo fosse ritenuto giustificato da esigenze di esercizio unitario..., il comma 153 violerebbe comunque il principio di leale collaborazione, per la mancata previsione di un'intesa con le regioni."

I Giudici costituzionali hanno ritenuto fondata la questione di legittimità sollevata ribadendo un proprio principio giurisprudenziale ormai consolidato in base al quale: "... lo Stato, nelle materie rientranti nella competenza legislativa residuale o concorrente delle regioni, non può istituire fondi speciali o destinare in modo vincolato risorse finanziarie senza lasciare ad esse ed agli enti locali un qualsiasi spazio di manovra" (cfr., tra le altre, sentt. n. 231/2005; n. 51/2005; 31/2005 e 423/2004). E ciò anche nell'ipotesi in cui siano previsti interventi finanziari statali, nelle medesime materie, destinati direttamente a soggetti privati.

Diversamente, si legge nella decisione in esame, attraverso l'imposizione di precisi vincoli di destinazione nell'utilizzo delle risorse da assegnare alle regioni, si violerebbero i "criteri e limiti che presiedono all'attuale sistema di autonomia finanziaria regionale, delineato dal nuovo art. 119 della Cost., che non consentono finanziamenti di scopo per finalità non riconducibili a funzioni di spettanza statale" (cfr. n. 423/2004).

La Corte Costituzionale ha, inoltre, precisato a tale riguardo che, contrariamente a quanto eccepito dalla difesa erariale, le previsioni censurate non rientravano nella materia "sistema tributario e contabile dello Stato" riservata alla competenza legislativa esclusiva statale (art. 117, comma secondo, lett. e).

Infatti, come già ribadito in più occasioni, l'istituzione di fondi a destinazione vincolata ad opera di leggi statali deve essere valutata in relazione alle specifiche materie sulle quali tali risorse vanno ad incidere.

Pertanto, secondo i Giudici costituzionali, poiché nel caso di specie, si verteva in materie nelle quali non era individuabile una specifica competenza statale (ossia: edilizia residenziale pubblica e politiche sociali), doveva ritenersi sussistere la competenza legislativa di cui al terzo e quarto comma dell'art. 117 della Cost.

Di conseguenza le disposizioni impugnate sono risultate invasive della autonomia amministrativa e finanziaria delle regioni alle quali, invece, la quota parte dei fondi previsti nei commi impugnati spettante ad ognuna di esse doveva essere

genericamente assegnata per le finalità sociali, senza un preciso vincolo di destinazione specifica.

Sentenza n. 133/2006

Materia: autonomia finanziaria ed amministrativa della regione; ricerca scientifica;

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, comma terzo e art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre n. 3 del 2001.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri.

Oggetto: art. 1, comma 248 della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge Finanziaria 2005)

Esito: Illegittimità costituzionale dell'articolo oggetto di censura.

Annotazioni:

La regione Friuli Venezia Giulia, con ricorso n. 28 del 2005, ha impugnato l'art. 1, comma 248 della legge 30.12. 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato- legge Finanziaria 2005).

Tale disposizione prevedeva che: "Al fine di incentivare lo sviluppo delle energie prodotte da fonti rinnovabilié istituito per l'anno 2005, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, il fondo per la promozione delle risorse rinnovabili con una dotazione finanziaria di 10 milioni di euro e che esso è finalizzato al cofinanziamento di studi e ricerche nel campo ambientale e delle fonti di energia rinnovabile, destinate all'utilizzo per i mezzi di locomozione e per migliorare la qualità ambientale all'interno dei centri urbani."

La regione ricorrente eccepiva:

- che tale previsione normativa incideva su una materia rientrante nella potestà legislativa concorrente (ossia la ricerca scientifica) che si presentava come settore prevalente, anche se finalizzato alla tutela ambientale. In ogni caso, la finalità di tutela dell'ambiente, come più volte ribadito dalla Corte costituzionale, non escludeva la competenza legislativa delle regioni a causa della connessione con le materie di sicura competenza delle stesse;
- che la previsione di un fondo settoriale statale in favore della regione FVG, al posto di un trasferimento pro-quota alla medesima delle corrispondenti risorse, in un ambito di intervento regionale, risultava lesivo della competenza legislativa, amministrativa e finanziaria della regione in materia di ricerca scientifica (o, in subordine, in materia ambientale) e, quindi, illegittimo ai sensi dell'art. 117, comma terzo della Cost. e 10 della L.Cost. n. 3/2001;
- in via subordinata, che, qualora dovesse ravvisarsi l'esigenza di una gestione centralizzata del Fondo in questione per esigenze di esercizio unitario, il comma 248 dell'art. 1 sarebbe stato comunque illegittimo non prevedendo, a tale scopo, un'intesa tra Stato e la regione interessata.

La Corte Costituzionale ha riconosciuta fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata per quanto sostenuto nel ricorso in via subordinata, ribadendo, in primo luogo, un proprio principio giurisprudenziale ormai consolidato e cioè che le disposizioni di legge statale istitutive di fondi con vincoli di destinazione sono legittime solo se esauriscono i loro effetti in materie attribuite alla competenza legislativa esclusiva statale (cfr., tra le altre, sent. n. 370/2003 12, 16, 49, 308, 423 del 2004; 31,51,160 e n. 231 del 2005).

Ha poi evidenziato, a tale proposito:

- che la norma censurata riguardava una pluralità di materie riconducibili alla potestà legislativa di diversi soggetti (ambiente, ricerca scientifica, produzione di energia);
- che di conseguenza, per risolvere gli eventuali conflitti di competenza, non si poteva ricorrere al noto "criterio della prevalenza" di un materia su un'altra, in quanto alcune delle materie interessate non esaurivano i loro effetti in un ambito di intervento delimitato. La ricerca scientifica, infatti, alla cui promozione il Fondo in questione era destinato, aveva ad oggetto sia la tutela dell'ambiente, materia di competenza statale anche se nella particolare accezione elaborata dalla Corte (tale cioè da non escludere la legittimità di una legislazione regionale con finalità di tutela ambientale) sia la produzione di energia, rientrando nella competenza legislativa concorrente Stato-Regioni;
- che nell'ipotesi in esame, per risolvere la questione era necessario ricorrere al principio di "leale collaborazione" sia nella fase di attuazione delle disposizioni sia in quella di erogazione delle relative risorse, nella forma dell'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, prevista anche dalla legge statale 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia). Tale normativa, infatti, (l'art. 1, comma 7, lett. o), nell'elencare i compiti e le funzioni amministrative dello Stato, stabilisce che la definizione dei programmi di ricerca scientifica in campo ambientale avvenga d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome.

Sulla base di tali premesse, i Giudici costituzionali hanno quindi dichiarato l'illegittimità del comma 248, dell'art. 1 della legge n. 311/2004 nella parte in cui non prevedeva che la sua attuazione e la erogazione delle risorse ivi previste fossero subordinate all'intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni e Province autonome.